Anuario de derecho ambiental

Observatorio de políticas ambientales

Coordinadores
Gerardo García Álvarez
Jesús Jordano Fraga
Blanca Lozano Cutanda
Alba Nogueira López

2024

Anuario de derecho ambiental

Observatorio de políticas ambientales

Volumen I

Coordinadores
Gerardo García Álvarez
Jesús Jordano Fraga
Blanca Lozano Cutanda
Alba Nogueira López

2024

Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2024

Volumen I

Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2024

Volumen I

COORDINADORES

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
JESÚS JORDANO FRAGA
BLANCA LOZANO CUTANDA
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS, MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS (CIEMAT)
CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE DERECHO AMBIENTAL (CIEDA)

MADRID, 2024

Primera edición: diciembre de 2024

Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons-Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional-CC BY-NC-ND 4.0

© CIEMAT-CIEDA
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

https://cpage.mpr.gob.es

NIPO (AEBOE): 144-24-244-X (edición en papel)
144-24-245-5 (edición en línea, pdf)
NIPO (CIEMAT): 152-24-023-3 (edición en papel)
152-24-024-9 (edición en línea, pdf)
ISSN: 3020-352X (edición en papel)
3020-3538 (edición en línea, pdf)
Depósito Legal: M-33404-2023

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid.

ÍNDICE

Páginas

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales 9

PRIMERA PARTE
POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

I. **Compromisos internaciones en materia del medio ambiente: el año de los océanos en un contexto de tensiones geopolíticas.**

Rosa M.ª Fernández Egea 15

II. **Unión Europea: naturaleza y acción por el clima, entre protestas de agricultores y ganaderos.**

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez 45

III. **Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la descarbonización, la solidaridad con las víctimas de desastres naturales y otras finalidades de interés general que limitan los derechos individuales.**

Omar Bouazza Ariño y Mario Ruiz Prieto 71

IV. **TJUE: correcta interpretación de las previsiones del Derecho ambiental europeo frente a la reiterada constatación de su incumplimiento.**

M.ª del Carmen de Guerrero Manso 97

V. **Alemania: la sentencia del TC sobre cambio climático y la motorizada legislación ambiental.**

Franz Reimer y Julia Ortega Bernardo 129

VI. **Argentina: el cambio climático y la necesaria transición energética.**

Néstor A. Cafferrata 157

VII. **¿Una luz al final del túnel? Breve análisis de la nueva legislación brasileña en 2023.**

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel 175

VIII. **Colombia: una apuesta por la paz ambiental.**

Carolina Montes Cortés 193

IX. **Costa Rica: la aprobación del protocolo de Nagoya la Ley para combatir la contaminación por plástico.**

Aldo Milano, S. 219

X. **Chile. Novedades ambientales y análisis de la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.**

Rosa Fernanda Gómez González 233

XI. **Ecuador: la consulta popular sobre la explotación en el Yasuní (ITT) y la reafirmación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Ecuador.**

Ricardo Crespo Plaza y Juan Francisco Díaz 267

XII. **Francia: La política energética como motor de la economía verde.**

Elsa Marina Álvarez González y Manuel Moreno Linde ... 289

XIII. **Italia: la constitucionalización del Derecho ambiental y el impulso a la transición energética y a la economía circular (2020-2024).**

José Luis Bermejo Latre 307

XIV. **Japón: una legislación ambiental pionera encaminándose hacia el objetivo de emisiones cero.**

Paula Cisneros Cristóbal 325

XV. **Portugal: la Agencia Portuguesa del Ambiente y la operación *influencer*.**
AMPARO SERENO 351

SEGUNDA PARTE
POLÍTICAS GENERALES

XVI. **Legislación básica estatal: novedades en materia de aguas y la polémica ley de protección de los animales domésticos.**
BLANCA LOZANO CUTANDA 371

XVII. **La actuación ambiental del Estado: Contraste entre profusión normativa y escasez del recurso (agua y energía).**
ISABEL PONT CASTEJÓN Y JUAN EMILIO NIETO MORENO 399

XVIII. **Jurisprudencia constitucional: el litio extremeño y la ordenación de los puertos de interés general.**
GERMÁN VALENCIA MARTÍN 429

XIX. **El principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.**
GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ 459

XX. **Derecho penal: los nuevos delitos contra los animales.**
CARMEN ALASTUEY DOBÓN 493

XXI. **Administración local: los gobiernos locales frente a los retos del cambio climático.**
JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ 515

XXII. **El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a la luz de la jurisprudencia del TSJ de Galicia como obstáculo a la aceleración de proyectos de energías renovables y su corrección por el Tribunal Supremo.**
ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA 537

XXIII. **El acceso a la información ambiental: luz verde a las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y fin del silencio administrativo positivo.**
LUCÍA CASADO CASADO 571

XXIV. **Una visión panorámica sobre el acceso a la justicia en medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en el Estado español.**

ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ Y EDUARDO SALAZAR ORTUÑO 607

XXV. **Marco legal asociado a la problemática de las emisiones de los vehículos a motor e incidencia en la regulación de las zonas de bajas emisiones (ZBE) en las ciudades españolas.**

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO 635

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales

Aguirre i Font, Josep María: *Profesor Agregado Interino de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.*

Alastuey Dobón, Carmen: *Profesora Titular de Derecho Penal, Universidad de Zaragoza.*

Alejos Guzmán, Óscar Alberto: *Adjunto de Docencia, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú).*

Alenza García, José Francisco: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.*

Alonso García, Consuelo: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

Alonso Ibáñez, Rosario: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.*

Álvarez Carreño, Santiago M.: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

Álvarez García, Vicente: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.*

Álvarez González, Elsa Marina: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

Arias Aparicio, Flor: *Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.*

Beltrán Castellanos, José Miguel: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

Bermejo Latre, José Luis: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

Blasco Hedo, Eva: *Investigadora del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.*

Bouazza Ariño, Omar: *Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.*

Campins Eritja, Mar: *Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Barcelona.*

Caro-Patón Carmona, Isabel: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Abogada, Barcelona.*

Casado Casado, Lucía: *Coordinadora de Investigación del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.*

De La Varga Pastor, Aitana: *Profesora Asociada Doctora, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.*

Del Castillo Mora, Daniel: *Letrado de la Junta de Andalucía.*

Delgado Piqueras, Francisco: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.*

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier: *Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.*

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.* Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, Sala Tercera.

EZEIZABARRENA, Xabier: *Director del Máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco.*

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.*

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María: *Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid.*

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: *Coordinador de Relaciones Externas del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.*

GALÁN VIOQUÉ, Roberto: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.*

GALERA RODRIGO, Susana: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.*

GARCÍA ALVAREZ, Gerardo: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

GARCÍA ASENSIO, José Miguel: *Abogado, Soria.*

GARCÍA URETA, Agustín: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.*

GARRIDO CUENCA, Nuria María: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.*

GIFREU FONT, Judith: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.*

GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda: *Profesora de Derecho Administrativo la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile).*

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

GUERRERO MANSO, Carmen de: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: *Director de la Escuela Universitaria de Turismo.* Universidad de Zaragoza.

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel: *Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.*

HERRÁIZ SERRANO, Olga: *Letrada de las Cortes de Aragón.*

HUAPAYA TAPIA, Adolfo Ramón Alberto: *Profesor Ordinario de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú).*

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

JORDANO FRAGA, Jesús: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.*

LAZKANO BROTÓNS, Iñigo: *Profesor Colaborador Permanente de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.*

LOBO RODRIGO, Ángel: *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de La Laguna.*

LOPERENA ROTA, Demetrio (†): *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de San Sebastián.*

LÓPEZ PÉREZ, Fernando: *Profesor de Derecho Público, Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza.*

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

LORENZETTI, Pablo: *Abogado especialista en Derecho Ambiental, Estudio Jurídico Lorenzetti Asociados, Rafaela, Santa Fe (Argentina).*

LOZANO CUTANDA, Blanca: *Catedrática de Derecho Administrativo, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid.*

MILANO SÁNCHEZ, Aldo: *Profesor de Derecho Público, Lead University, San José (Costa Rica).*

MORENO LINDE, Manuel: *Profesor Ayudante Doctor de Derecho Público, Universidad de Málaga.*

NIETO MORENO, Juan Emilio: *Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.*

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela.*

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (†): *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

ORTEGA BERNARDO, Julia: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.*

ORTIZ GARCÍA, Mercedes: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

PARRA LUCÁN, María Ángeles: *Magistrada, Sala Primera del Tribunal Supremo, Madrid.* Catedrática de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.

PEÑAL VER I CABRÉ, Alexandre: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.*

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa: *Profesora Ayudante, Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

PERNAS GARCÍA, Juan José: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña.*

PLAZA MARTÍN, Carmen: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

PUENTES COCIÑA, Beltrán: *Profesor interino sustitución de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela.*

PONT CASTEJÓN, Isabel: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.*

REIMER, Franz: *Profesor Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Giessen (Alemania).*

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca: *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.*

ROSA MORENO, Juan: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

RUIZ DE APODACA, Ángel: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Navarra.*

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo: *Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

SÁNCHEZ LAMELAS, Ana: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.*

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.*

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña.*

SANZ RUBIALES, Íñigo: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.*

SARASÍBAR IRIARTE, Miren: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.*

SERENO ROSADO, Amparo: *Profesora de Derecho, Instituto Superior de Contabilidad y Administración de Lisboa (Portugal).*

SERRANO LOZANO, Rubén: *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

SORO MATEO, Blanca: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

TRIAS PRATS, Bartomeu: *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares.*

VADRÍ FORTUNY, María Teresa: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.*

VALENCIA MARTÍN, Germán: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

VERA JURADO, Diego: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

VILLANUEVA CUEVAS, Antonio: *Profesor Doctor de Derecho Administrativo (acreditado como Profesor Titular), Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Cuenca.*

YIANNIBAS, Katerina María: *Profesora Asistente de Derecho Internacional, Universidad de Deusto.*

PRIMERA PARTE

POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

I. Compromisos internaciones en materia del medio ambiente: el año de los océanos en un contexto de tensiones geopolíticas

ROSA M. FERNÁNDEZ EGEA[1]

SUMARIO: 1. *Valoración general*.–2. *Tratados más significativos por materias.* 2.1 Protección atmosférica y frente al cambio climático. 2.2 Protección de la naturaleza, ecosistemas y biodiversidad. 2.3 Protección del medio ambiente marino. 2.4 Protección frente a contaminación por plásticos, sustancias químicas, residuos peligrosos y mercurio.–3. *Controversias internacionales en materia ambiental: solicitud de opiniones consultivas.*–4. *Doctrina: principales aportaciones.*

RESUMEN

El año 2023 se ha caracterizado por avanzar en las negociaciones internacionales en la protección del medio ambiente, sobre todo en los ámbitos que se refieren a la triple crisis ambiental: cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. En esta ocasión, sin embargo, ha tenido un mayor protagonismo la protección del medio ambiente marino, con la adopción del Tratado de los océanos, así como las negociaciones en materia de contaminación por plástico y de la gobernanza en gestión de productos químicos y desechos peligrosos.

ABSTRACT

The year 2023 has been characterized by the progress in international negotiations on the protection of the environment, especially in the areas that refers to the triple environmental crisis: climate change, loss of biodiversity and pollution. On this occasion, however, the protection of the marine environment has played a greater role, with the adoption of the Ocean Treaty, as well as the negotiations on plastic pollution and governance in the management of chemicals and hazardous wastes.

PALABRAS CLAVE

Derecho internacional del medio ambiente. Cambio climático. Biodiversidad. Océanos. Contaminación. Gobernanza ambiental.

---

[1] Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid.

Todos los vínculos han sido consultados por última vez el 1 de abril de 2024.

KEYWORDS

International Environmental Law. Climate change. Biodiversity, Oceans, Pollution, Environmental Governance.

1. VALORACIÓN GENERAL

Nos encontramos sumidos en una triple crisis planetaria: el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación. Aunque en todos los ámbitos se han producido avances, es cierto que la visibilidad del último de los elementos no ha estado al nivel de los otros dos en los últimos años. Mientras que el cambio climático domina prácticamente toda negociación ambiental y la pérdida de biodiversidad tuvo su momento álgido en 2022 con la adopción del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, la contaminación ha quedado relegada a un segundo plano. Muestra de ello es que no existe en este ámbito un grupo institucionalizado que sirva de interfaz entre la ciencia y la política, como sí sucede con el cambio climático y la biodiversidad: el Grupo Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático (IPCC), y la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, respectivamente. La importancia de contar con un grupo de este tipo es proporcionar un asesoramiento científico necesario y pertinente para la formulación de políticas nacionales que, además, sirven de acicate para impulsar las negociaciones internacionales. Por este motivo, en 2022 la Asamblea de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) decidió crear un órgano que se ocupe de manera integral de la gestión racional de los productos químicos y los residuos, así como de la prevención de la contaminación. Durante el 2023 se ha avanzado en perfilar los detalles y elementos de este grupo que aún queda por establecer.

Pero sin duda, el año 2023 ha sido el año de los océanos. La adopción del Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (más conocido por sus siglas en inglés, BBNJ o Acuerdo de los Océanos) en junio de 2023 ha sido la gran noticia de este año, y ello por varias razones.

En primer lugar porque ha sido la culminación de un largo proceso que se inició veinte años atrás con la creación del Grupo de Trabajo de composición abierta para la negociación de un acuerdo jurídicamente vinculante, y después de seis años de negociación en el seno de la Conferencia Intergubernamental para acordar un texto

que luego pudiera ser ratificado por los Estados. En segundo lugar, porque regula un ámbito que es vital para sostener la supervivencia de todos los seres vivos del planeta. Con este nuevo instrumento se ha puesto en valor la importancia de los océanos, que constituyen más del 90% del espacio habitable del planeta, con unas 250.000 especies conocidas. Dos terceras partes del espacio oceánico se corresponden con zonas más allá de la jurisdicción del Estado, que recogen, a su vez, el 90% de la biomasa del océano, constituyendo el ecosistema más diverso del mundo.

Si bien, existía ya cierta regulación de las aguas oceánicas en la CONVEMAR, en este texto se establecía el principio de libertad en el alta mar. Con el tiempo se ha visto que la falta de regulación sostenible de estos espacios, los hacen más vulnerables a las creciente amenazas como el cambio climático, la contaminación (incluida la de plásticos), la sobrepesca, la destrucción del hábitat, la acidificación de los océanos o el ruido marino. Este nuevo tratado tiene como objetivo final revertir estas tendencias negativas y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los ecosistemas oceánicos.

2. **TRATADOS MÁS SIGNIFICATIVOS POR MATERIAS**

2.1 PROTECCIÓN ATMOSFÉRICA Y FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO

2.1.1 **Convención de Viena para la protección de la capa de ozono (1985) y Protocolo de Montreal (1987)**

La Convención de Viena para la protección de la capa de ozono se adoptó en marzo de 1985 (en vigor desde 1988) y apela a la cooperación en la supervisión, investigación e intercambio de información, pero no impone ninguna obligación sobre la reducción de las sustancias que destruyen el ozono. El Protocolo de Montreal se adoptó en 1987 (en vigor desde 1989) e introduce medidas de control sobre el uso de sustancias que destruyen la capa de ozono con el fin de eliminarlos.

Del 22 al 27 de octubre de 2023 tuvo lugar la 35.ª Reunión de las Partes en el Protocolo de Montreal, en Nairobi (Kenia)[2]. Entre las decisiones adoptadas, la más importante fue la reposición para el trienio 2024-2026 del Fondo Multilateral para la aplicación del

[2] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 30.10.2023 (https://enb.iisd.org/montreal-protocol-meeting-parties-ozone-mop35).

Protocolo, que ascendió a 1.000 millones de dólares, que ha sido la mayor reposición de la historia. Este capital ayudará a los países en desarrollo a cumplir con las prescripciones de la Convención y del Protocolo, pero sobre todo tras la enmienda de Kigali, introducida en 2016, pero que deberá aplicarse a partir de 2024.

A través de la enmienda de Kigali se decidió la eliminación paulatina de las sustancias generadoras de calentamiento global, pero que hasta la fecha habían sido utilizadas como sustitutas de las sustancias que afectaban a la capa de ozono. Se trata de una muestra más de las sinergias que existen entre los diferentes problemas ambientales y la importancia de que exista una coordinación entre los diferentes acuerdos multilaterales de medio ambiente. Además, dado que el Protocolo de Montreal ha demostrado ser el instrumento internacional más eficaz para resolver un problema ambiental, dicha eficacia bien puede ponerse al servicio de la lucha contra el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad.

También se adoptaron una serie de decisiones ya propuestas en el seno del Grupo de Trabajo de Composición Abierta del Protocolo de Montreal, que se reunió del 2 al 7 de julio de 2023[3]. Las decisiones versaban sobre la dificultad que siguen teniendo algunos Estados para eliminar ciertas sustancias tras la pandemia de COVID-19 o sobre la importación y exportación de equipos de refrigeración prohibidos, para hacer frente a la cuestión del dumping de larga data, entre otras.

Sin embargo, respecto de algunas sustancias, como el metilbromuro o sobre la hoja de ruta para combatir el comercio ilegal de sustancias controladas no hubo acuerdo y se trasladaron estas decisiones a las próximas reuniones del Grupo de Trabajo de Composición Abierta (GTCA) del Protocolo de Montreal.

2.1.2 Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático (1992), Protocolo de Kioto (1997) y Acuerdo de París (2016)

La Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático de 1992 (CMNUCC), en vigor desde 1994) tiene por finalidad estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático y que sea asumible por el medio ambiente y los seres humanos. Con dicho

[3] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 10.07.2023 (https://enb.iisd.org/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer-oewg45

fin, se adoptó, en primer lugar, el Protocolo de Kioto de 1997 (en vigor desde 2005), que se ha sustituido por el reciente Acuerdo de París de 2016 (en vigor desde ese mismo año).

Del 25 al 28 de julio de 2023 tuvo lugar el 59.ª período de sesiones del IPCC, en la oficina de Naciones Unidas en Nairobi (Kenia)[4]. Una vez completado el sexto informe, en esta ocasión se trataba de elegir una nueva lista de integrantes para liderar la labor del IPCC en el séptimo ciclo de evaluación. Cada siete años se elige un nuevo Presidente, Copresidentes y Vicepresidentes de los Grupos de Trabajo y de la Mesa del Grupo de Trabajo para guiar su labor. Se eligió a Jim Skea como Presidente del IPCC.

Del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023 tuvo lugar la 28.ª reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP28), en Dubái (Emiratos Árabes)[5]. También se celebraron la 5.ª reunión de la Conferencia de las Partes que actúan como reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CMA-5), la 18.ª reunión de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CP/RP-18).

La COP 28 tuvo un comienzo fuerte, adoptándose en el plenario de apertura una decisión mediante la cual se creó el fondo de pérdidas y daños (*loss and damage*), que había sido una reivindicación tradicional de los países en vías de desarrollo. Además, algunos Estados parte anunciaron sus contribuciones financieras al fondo, ascendiendo a un total de 700 millones de dólares.

Esta COP tenía una transcendencia importante por cuanto tenía lugar el Primer Balance mundial en aplicación del Acuerdo de París. En esta decisión se reconocía la necesidad de que en las próximas contribuciones determinadas a nivel nacional, los Estados han de fijar objetivos de reducción de GEI más ambiciosos, profundos y rápidos, con objeto de lograr el objetivo de temperatura de 1,5 ºC y alcanzar la neutralidad de emisiones (cero neto) para el 2050.

En concreto, se instó a los Estados a que intensificaran sus esfuerzos en acelerar las tecnologías de emisiones cero y de bajas emisiones de carbono, incluidas, entre otras, las energías renovables (triplicando la capacidad de energía renovable a nivel mundial), la energía nuclear, las tecnologías de reducción y eliminación (por ejemplo, el almacenamiento de carbono), en particular en sectores difíciles de reducir, y la producción de hidrógeno con bajas emisiones de carbono. También se decidió duplicar la tasa media

[4] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 31.7.2023 (https://enb.iisd.org/59th-session-intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-59).

[5] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 18.12.2023 (https://enb.iisd.org/united-arab-emirates-climate-change-conference-cop28).

anual mundial de mejoras de la eficiencia energética para 2030 y acelerar la reducción de las emisiones del transporte por carretera y el despliegue de vehículos de cero y bajas emisiones.

En lo relativo a los recursos fósiles, se decidió acelerar los esfuerzos para la reducción gradual de la energía del carbón y de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, garantizando una transición energética de manera justa, ordenada y equitativa. Se criticó que no se fuera más contundente con la eliminación de los combustibles fósiles, aunque también se sostuvo que esta decisión ha significado el principio del fin de los combustibles fósiles.

Pero el Acuerdo de París no sólo es relativo a la mitigación del cambio climático (reducción de GEI), sino que también exige que los Estados adopten compromisos en materia de adaptación y financiación a tener en cuenta en el Balance Mundial. Así, se acordó un marco de aplicación del Objetivo Mundial de Adaptación, y un programa de programa de trabajo sobre vías de transición justa y cuestiones relacionadas con el artículo 2.1 c) del Acuerdo de París, sobre la alineación de los flujos financieros con un desarrollo resiliente al clima con bajas emisiones de GEI.

En definitiva, la COP28 ha supuesto un gran avance en pérdidas y daños, pero sólo tímidos avances en materia de mitigación, adaptación y obligaciones financieras.

En el año 2023 también se han sucedido un par de reuniones en el marco del Grupo Intergubernamental para el Cambio Climático (más conocido por sus siglas en inglés, IPCC) que merece la pena destacar. El IPCC fue establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). De composición intergubernamental y científica, tiene la importante labor de presentar el estado del conocimiento científico sobre el cambio climático, sobre el cual basar las medidas y políticas que deben adoptarse. Su contribución a las negociaciones internacionales han sido clave. Ya han sido un total de seis informes de evaluación los realizados (1990, 1995, 2001, 2007, 2014 y 2023).

Del 13 al 19 de marzo de 2013 tuvo lugar el 58.º periodo de sesiones del IPCC en el que se adoptó el Resumen para Responsables Políticos de la síntesis del Sexto Informe de Evaluación, que supone ya la conclusión del sexto informe, en el que se expone los datos y las evidencias científicas sobre cambio climático, dirigidas a los responsables de formular políticas para hacer frente a esta

crisis[6]. Se trata, por tanto, de trazar un nexo entre la ciencia y la política.

El llamamiento de este sexto informe era claro: ha llegado el momento de adoptar medidas contundentes frente al cambio climático, que ya es una realidad en muchas partes del mundo. Se ha considerado como la evaluación más sólida y completa hasta la fecha, lo que es de especial importancia dado que en 2023 tuvo lugar el primer Balance Mundial, en aplicación del Acuerdo de París. No obstante, la sensación que se tuvo en la tradicional Conferencia de Bonn[7], desarrollada del 5 al 15 de junio de 2023, es que no se había tomado demasiado en serio en el seno de los trabajos preparativos para la COP 28. Los futuros informes serán relevantes también para los subsiguientes balances mundiales, que deberán realizarse cada cinco años en aplicación del Acuerdo de París (los siguientes serán en 2028 y 2033, coincidiendo ya con el séptimo informe de evaluación).

2.2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, ECOSISTEMAS Y BIODIVERSIDAD

2.2.1 **Convenio sobre la diversidad biológica (1992), Protocolo de Cartagena sobre seguridad biotecnológica (2000) y protocolo de Nagoya (2010)**

La Convención sobre la diversidad biológica (CDB) de 1992 (en vigor desde 1993)[8], fue negociada bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas por el Medio Ambiente (PNUMA), con objeto de conservar la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. En aplicación de CDB se encuentran el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología de 2000 (en vigor desde 2003)[9], que proporciona un marco normativo internacional *de minimis* que regula el movimiento transfronterizo, el tránsito y uso de todos los organismos vivos modificados a fin de proteger la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; y el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y la participación

[6] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 22.3.2023 (https://enb.iisd.org/58th-session-intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-58).

[7] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 19.6.2023 (https://enb.iisd.org/bonn-climate-change-conference-sbi58-sbsta58).

[8] https://www.cbd.int/

[9] https://bch.cbd.int/protocol/

justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización de 2010 (en vigor desde 2014)[10], que pretende crear un régimen internacional que reparta de forma justa y equitativa los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales y que haga frente a la biopiratería y preserve la diversidad biológica.

Del 15 al 20 de octubre de 2023 tuvo lugar, en Nairobi (Kenia), la 25.ª reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT-25) y de la continuación de la segunda parte de la 15.ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP 15-2)[11]. La reunión tenía como objetivo proporcionar asesoramiento experto sobre los aspectos científicos, técnicos y tecnológicos de la aplicación del Marco Mundial para la Diversidad Biológica. El Marco Mundial de la Biodiversidad de Kumming-Montreal se adoptó el año pasado, que es la brújula mundial que sirve de guía para la conservación de la diversidad biológica, con cuatro objetivos a largo plazo para 2050 y un conjunto de metas para su consecución en 2030[12].

Por lo que respecta a la OSACTT-25, Las discusiones tomaron como punto de partida las conclusiones presentadas en los dos foros científico-políticos en el campo de la diversidad biológica y del cambio climático. Se trata de la evaluación de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) y el Sexto Informe de Evaluación del IPCC. Ello porque es importante elaborar estratégicas sinérgicas para abordar simultáneamente dos factores principales de la pérdida de diversidad biológica, a saber, el cambio climático y las especies exóticas invasoras.

El OSACTT 25 acabó adoptando un total de ocho resoluciones, en relación con, entre otras cuestiones, los enfoques para identificar las necesidades científicas y técnicas para apoyar la implementación del Marco Global para la Diversidad Biológica, la gestión sostenible de la vida silvestre; o las aportaciones científicas, técnicas y tecnológicas que deberían servir de base para el examen mundial de los progresos colectivos en la aplicación del Marco de Estabilidad y Resiliencia.

---

[10] https://www.cbd.int/abs

[11] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 23.10.2023 (https://enb.iisd.org/cbd-subsidiary-body-scientific-technical-technological-advice-sbstta25-resumed-cop15-2).

[12] Se adoptó en la COP 15 de la Convención de Diversidad Biológica, celebrada en diciembre de 2022 y disponible en: https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf.

La segunda parte de la COP 15 del CDB se convocó simultáneamente con la décima reunión de la Conferencia de las Parte en calidad de Reunión de las Partes (MOP) del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (CP-MOP-10) y la cuarta Reunión de las Partes del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización (NP-MOP-4).

La COP 15 del CDB, iniciada en Kunming (China) en octubre de 2021, se extendió casi por dos años debido a la pandemia a las tensiones geopolíticas en Europa. Aunque el Marco Mundial fue adoptado en diciembre de 2022, todavía quedaban por acometer la elección de los nuevos miembros de la Mesa y de los presidentes de los órganos subsidiarios. Mientras que no hubo problema para elegir por asentimiento a la mayoría de los candidatos de la mayor parte de las regiones, para los de la región de Europa Central y Oriental fue necesario iniciar el procedimiento de votación por falta de consenso, debido a la crisis por la Guerra en Ucrania.

2.2.2 Tratado Internacional de la FAO sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2001) y Comisión de los Recursos Genéticos para la alimentación y la agricultura

Cada vez son más los informes que alertan sobre una creciente pérdida de la biodiversidad debido a prácticas agrícolas intensivas y de monocultivos, pesticidas y fertilizantes. La pérdida de biodiversidad genética aumenta la vulnerabilidad al cambio climático, las plagas y enfermedades de las plantas. Los impactos sobre la salud y la productividad del suelo no son nada desdeñables. Al descansar la agricultura sobre la biodiversidad, su pérdida preocupa y su conservación se incluye en todas las agendas ambientales.

En 2001 se adoptó el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés: ITPGRFA), en vigor desde 2004, que vela por la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura[13]. Pero también dispone la distribución justa y equitativa de los beneficios por su uso.

Junto al ITPGRFA se encuentra la Comisión de los Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CRGAA) de la de la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Se trata de un órgano intergubernamental que se ocupa

[13] https://www.fao.org/plant-treaty/overview/es/.

de todos los tipos de biodiversidad para la agricultura y producción de alimentos. Se reúne periódicamente para abordar las políticas sobre los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y para evaluar los progresos realizados en la aplicación de sus planes de acción mundiales para las plantas, los animales y los recursos genéticos acuáticos. El 15 de julio de 2023 se cumplieron 40 años desde su creación.

Del 17 al 21 de julio de 2023 tuvo lugar, en Roma (Italia), el 19.º periodo de sesiones de la CRGAA[14]. En esta ocasión se trató con especial protagonismo el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, adoptado 7 meses antes, y su implementación en el Marco de Acción sobre Diversidad Biológica para la Alimentación y la Agricultura de la Comisión.

También se está intensificando el trabajo en el campo de los recursos genéticos de microorganismos e invertebrados, incluidos los agentes de control biológico y de polinizadores. Por otro lado, se comenzaron los preparativos para iniciar el tercer informe sobre el estado de los recursos zoogenéticos, y para concluir el segundo informe sobre el estado de los recursos genéticos forestales, y el tercer informe sobre el estado sobre recursos fitogenéticos.

2.2.3 Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) de 1973

La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES) es un tratado multilateral adoptado bajo los auspicios del PNUMA en 1973 (en vigor desde 1975)[15]. Su objetivo es asegurar que el comercio internacional de animales y plantas salvajes no ponga en peligro su supervivencia. En 2023 se conmemoró el 50.º aniversario desde la adopción de la CITES en 1973. Desde entonces se han sucedido algunos logros importantes en su objetivo de garantizar el comercio legal y sostenible de flora y fauna silvestre y contribuir a recuperar especies al borde de la extinción, como el marjor (un tipo de cabra) o la vicuña (un tipo de lama). Actualmente cuenta con 184 partes y abarca el comercio de más de 40.900 especies de plantas y animales.

Del 6 al 10 de noviembre de 2023 tuvo lugar la 77.ª reunión del Comité Permanente de la CITES (SC77), en Ginebra (Suiza), reuniendo a más de 700 participantes[16]. Con una agenda compacta

[14] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 24.7.2023 (https://enb.iisd.org/un-fao-commission-genetic-resources-food-agriculture-19).

[15] https://cites.org/esp/disc/text.php.

[16] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 14.11.2023 (https://enb.iisd.org/cites-standing-committee-77).

con 77 temas y casi 3.000 páginas de documentación, no pudieron cubrirse todos los temas y se aplazaron algunos para la 78.ª reunión.

Entre los temas que se abordaron figuran los casos de incumplimiento del artículo XIII (falta de control del comercio internacional de especies en peligro de extinción); el seguimiento de incautaciones de grandes felinos, o la caza furtiva de elefantes, y el acopio de madera. Se puso especial énfasis en la necesidad de cooperar entre los Estados, pues, aunque cada parte es responsable de garantizar el cumplimiento de las disposiciones del la CITES en su territorio, el tráfico ilícito de especies en peligro de extinción no se acabará si no existe una coordinación entre los países de origen, tránsito y destino. Así, los países de origen han de luchar contra la caza furtiva, los países en tránsito controlar en aduana y los de destino ocuparse por reducir la demanda.

La conexión entre la CITES y la Convención de Especies Migratoria se hizo evidente al tratarse la situación de los jaguares, buitres, el marfil de los elefantes o los grandes simios. También se hicieron consideraciones sobre la posible interacción entre CITES y el nuevo acuerdo sobre la diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ) en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).

La Conferencia de las Partes de la CITES se realiza cada 3 años, previéndose la siguiente para 2025. En este sentido, se estuvo discutiendo si no sería mejor tener reuniones cada dos años para poder abordar una agenda cada vez más creciente y afrontar los casos urgentes de conservación de algunas especies. No obstante, a la vista de que ningún país se prestó voluntario para ejercer de sede para la siguiente COP, parece algo difícil. De no existir ninguna candidatura, la COP 20 tendrá lugar en Suiza, al ser este el país depositario del acuerdo.

2.2.4 **Convenio Internacional sobre madera tropical (2006)**

El actual Convenio Internacional sobre madera tropical (ITTA, por sus siglas en inglés) de 2006 (en vigor desde 2011, reemplazando al anterior de 1983)[17], ofrece un marco para la cooperación y la consulta entre los países que producen y consumen madera tropical y rige la actividad de la labor de la Organización Mundial sobre madera tropical (ITTO)[18].

[17] https://www.itto.int/es/council_committees/itta/
[18] https://www.itto.int/es/.

Del 13 al 17 de noviembre de 2013 tuvo lugar el 59.º periodo de sesiones del Consejo Internacional de las Maderas Tropicales, que es el órgano rector de la ITTO, en Pattaya (Tailandia).

Entre otras cuestiones se debatió sobre el nuevo Reglamento de la Unión Europea por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, que entró en vigor a principios de este año. Se expresaron críticas por parte de los pequeños productores y otros actores de la industria madera en cuanto a la posibilidad de cumplir con los requisitos de geolocalización y trazabilidad. Desde la UE se prometieron condiciones más ventajosas en la cadena de suministro y en precio por los productos de pequeños agricultores, mujeres y comunidades locales.

Se adoptaron formalmente 5 decisiones, algunas de carácter financiero como la aprobación de un presupuesto de 7,1 millones de dólares, de los proyectos de posible financiación condicionada para los miembros en mora, y un plan de incentivo de pago de los atrasos por parte de los miembros productores.

No obstante, en los últimos años se está notando un cierto desinterés por parte de los miembros en la ITTA que encuentran financiación en otros foros, como el de cambio climático y de biodiversidad. Esta falta de interés se manifestó en el hecho de que, en un principio no hubo quorum suficiente de países productores (sólo 13 de 19 de miembros y con 551 votos de los 667 necesarios) para la adopción de decisiones. Y los países consumidores lograron el quorum, pero a base de delegación de voto de miembros ausentes. También se produjeron algunas bajas en puestos de presidencia.

Finalmente, se adoptaron algunos memorándums de entendimiento, como el suscrito entre la ITTO y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, lo que supone un avance en la cooperación entre esta organización y otros acuerdos multilaterales de medio ambiente.

2.2.5 **Foro de Naciones Unidas para los Bosques (2000) y Comité Forestal de la FAO**

La importancia de los bosques es incontestable, además de ser el hábitat del 80% de las especies mundiales, también son vitales para mitigar el cambio climático, limpiar el aire, proteger las cuencas hidrográficas, combatir la erosión del suelo y proteger la biodiversidad y los ecosistemas. Proteger los bosques, incidir en su restauración, conservación y gestión sostenible, implica, por tanto, una de las formas más eficaces de conseguir el cumplimiento de buena parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la

meta para el 2030 de biodiversidad. Por otra parte, el sector forestal también es fuente de empleo, combustible e ingresos.

El Foro de Naciones Unidas para los Bosques es un foro intergubernamental creado en 2000 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), con la finalidad de promover la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. En los años pares el Foro se reúne para tratar temas de diálogo político, desarrollo y toma de decisiones, mientras que en los años impares se habla de implementación y asesoramiento técnico.

Del 8 al 12 de mayo de 2023 se celebró el 18.ª periodo de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos)[19]. A ella acudieron unas 400 personas que participaron en los debates técnicos de aplicación del Plan Estratégico de las Naciones Unidas sobre Bosques 2017-2030, dejando el diálogo de políticas y la adopción de decisiones para el 19.ª periodo de sesiones.

Pero también se examinaron los preparativos para el examen de la eficacia del Acuerdo que se realizará en 2024, para la evaluación de los recursos forestales mundiales de la FAO para 2025 y se recibieron informes sobre las operaciones y recurso de la Red Mundial de Facilitación de la Financiación Forestal, sobre estrategias de comunicación y divulgación, o sobre indicadores de los bosques, entre otras.

No obstante, es de lamentar que en materia de bosques no contemos aún con un instrumento vinculante, a pesar de haberse intentado negociar en la primera década del año 2000, sin éxito.

2.3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO

El océano está en peligro a medida que los ecosistemas marinos y todas las especies vivas enfrentan desafíos cada vez mayores relacionados con la sobrepesca, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación y la acidificación, por nombrar algunos.

Sin embargo, hasta la fecha no contamos con un tratado universal sobre la protección marina. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982 (en vigor desde 1994) contempla en parte de su articulado (en especial en la Parte XII, arts. 192-237) las obligaciones de conservar y preservar el medio marino. Para ello deberán adoptar las medidas necesarias,

[19] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 15.5.2023 https://enb.iisd.org/un-forum-forests-unff18).

de manera individual o en cooperación con otros, para prevenir, reducir y controlar la contaminación de este medio. Además, este tratado internacional establece una regulación específica para uno de los espacios marinos que goza de una mayor protección por el hecho de ser considerado patrimonio común de la humanidad, la Zona Internacional de Fondos Marinos.

La CONVEMAR también exige que los países velen, controlen y castiguen a los buques hayan vulnerado la normativa ambiental, cuando enarbolen su pabellón o se encuentren en aguas bajo su jurisdicción. Como principal manifestación de esta necesidad de cooperación se adoptó el Acuerdo de las Naciones Unidas para la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios de 1995, así como para proteger el medio marino.

A continuación se verán las novedades en cada uno de estos ámbitos: la Zona, las especies migratorias y el nuevo tratado sobre los océanos.

2.3.1 Acuerdo de Naciones Unidas para la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias de 1995 de la CONVEMAR

El Acuerdo de las Naciones Unidas para la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios (UNFSA, por sus siglas en inglés) de 1995 (en vigor desde 2001), cuenta actualmente con 92 partes. Este acuerdo actúa en las siguiente cuatro áreas de ordenación pesquera: i) conservación y ordenación de las poblaciones; ii) mecanismos de cooperación internacional a través de las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP); iii) seguimiento, control y vigilancia, y cumplimiento y ejecución; y iv) la participación efectiva de los Estados en desarrollo y de los Estados que no son Partes. Y abarca, a su vez, a cuatro categorías de poblaciones de peces y especies asociadas: i) las poblaciones de peces altamente migratorias (atún, especies afines y tiburones); ii) las poblaciones de peces transzonales (especies que se encuentran tanto dentro de una zona económica exclusiva como en un área más allá y adyacente a la zona, como el jurel, el granadero y el calamar); iii) poblaciones de alta mar (como las especies de aguas profundas); y las especies asociadas y dependientes capturadas y/o afectadas por estas pesquerías (como las aves marinas o las tortugas).

Del 22 al 26 de mayo de 2023 se reanudó la Conferencia de examen del UNSFA, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York

(Estados Unidos)[20]. En cada conferencia se realiza un balance de los progresos realizados y se exploran nuevas formas para fortalecer la ordenación eficaz de los océanos. Las últimas conferencias tuvieron lugar en 2006, 2010 y 2016.

Según la información aportada por la FAO, la situación general de las poblaciones de peces altamente migratorios y peces transzonales no ha experimentado una mejora desde 2016. Sin embargo, se puso de manifiesto que con una ordenación planificada y basada en la ciencia, podría alcanzarse una gestión sostenible para buena parte de las poblaciones de peces sometidas a sobrepesca. Entre otras razones porque se ha avanzado en la gobernanza de los océanos. De esta gestión se ocupan normalmente las organizaciones regionales de ordenación de pesca (OROP) y los acuerdos regionales similares. Pero también por las nuevas iniciativas como el acuerdo en el marco de la Organización Mundial del Comercio sobre subsidios perjudiciales para la pesca, el nuevo Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal y el recentísimo tratado sobre la biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional (conocido como Acuerdo BBNJ, por sus siglas en inglés). El Acuerdo UNFSA tiene que ponerse en sintonía con las políticas de esta nueva normativa internacional. Entre otras cuestiones, sería necesario incluir en la ordenación pesquera los enfoques de precaución y las consideraciones sobre el cambio climático. Pero también tener en cuenta el objetivo del Convenio sobre la Diversidad Biológica de proteger el 30% del océano a través de áreas marinas protegidas para el 2030 (objetivo 30x30). No obstante, todas estas consideraciones no fueron introducidas en las recomendaciones finales al no lograrse consenso. Aún queda mucho trabajo de sensibilización por hacer, por lo visto.

2.3.2 **Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI (la zona de fondos marinos) de la CONVEMAR de 1994**

La CONVEMAR, establece los derechos y obligaciones de los Estados en relación con el uso del océano, sus recursos y la protección del medio marino y costero, y cuenta con una regulación especial para un espacio marino que comprende los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, en espacios más allá de la jurisdicción nacional: la Zona.

En virtud de la CONVEMAR, la Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad. Esto significa que ningún Estado puede reclamar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre

[20] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 30.5.2023 (https://enb.iisd.org/2023-resumed-review-conference-un-fish-stocks-agreement-unfsa).

ninguna parte de la Zona o sus recursos. Ello no quiere decir que no se pueda realizar ningún tipo de actividad en la Zona, se podrán llevar a cabo actividades en beneficio de la Humanidad, a utilizar sus recursos podrán utilizarse con fines pacíficos sin discriminación al tiempo que estableceque los beneficios económicos derivados de las actividades deberán compartirse de forma equitativa, sobre la base no discriminatoria.

La regulación específica se encuentra recogidas en el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI (la Zona) de la CONVEMAR de 1994 (Acuerdo de Aplicación de 1994). Para organizar, reglamentar y controlar las actividades relacionadas con los recursos minerales en la Zona (los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional), y que se haga para evitar efectos nocivos de las actividades y que se realicen en beneficio de la humanidad, se ha creado una Autoridad Internacional de la Zona (ISA, por sus siglas en inglés).

En los últimos años, el interés por la exploración y explotación comercial de los recursos minerales de las profundidades marinas se ha incrementado debido a las posibles reservas de níquel, manganeso, cobalto o cobre, muy valiosos para la transición energética al necesitarse para el desarrollo de energías renovables.

Algunos países consideran que han de desarrollarse los reglamentos, normas y procedimientos para avanzar en la explotación comercial de estos recursos cuanto antes. Uno de ellos es Nauru que transmitió a la ISA su intención de solicitar la aprobación de un plan de trabajo para la exploración de la Zona en 2021. En virtud de la normativa de la Zona, en dos años tras la solicitud, el Consejo de la ISA debiera adoptar los reglamentos y procedimientos pertinentes, lo que se cumplió el 9 de julio de 2023.

Sin embargo, otros países se oponen a la explotación comercial de los recursos de la Zona advierten sobre la necesidad de proteger los océanos, ya castigados por la contaminación, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático. Consideran que, antes de autorizar las actividades extractivas, se deberían estudiarse los ecosistemas de estas aguas tan profundas y tan poco conocidas. Ello para comprobar si las actuaciones de perforación, dragado y excavación pudieran tener repercusiones nocivas para la flora y fauna marinas y si los supuestos beneficios para la humanidad son suficientes para continuar con dichas actividades. Estos países detractores han pedido una moratoria sobre la minería en aguas profundas y que se pause su regulación de manera preventiva hasta que se tenga más información.

Estas cuestiones fueron las que ocuparon la mayor parte de las discusiones en el seno de las tres reuniones del 28.º periodo de sesiones anuales del Consejo de la ISA, que tuvieron lugar durante el 2023, todas ellas en Kingston (Jamaica). La primera se celebró del 16 al 31 de marzo[21], pero los avances fueron tímidos y la discrepancia fue mayor.

La segunda reunión se celebró del 10 al 28 de julio de 2023[22], y en ella no se logró aprobar una reglamentación para comenzar las extracciones minerales, a pesar de haber expirado el plazo de la solicitud de Nauru, y ello porque siguen existiendo obstáculos para desarrollar un conjunto sólido y completo de procedimientos para la minería en aguas profundas que garanticen la protección efectiva del medio marino y pongan en práctica el principio del patrimonio común de la humanidad. Además, tampoco se pudo acordar el plan estratégico de la ISA, que se pospuso dos años, prorrogándose el plan estratégico de 2019-2023 hasta 2025.

En la tercera reunión, acaecida del 30 de octubre al 8 de noviembre[23], se prosiguió con la negociación pautada según la hoja de ruta adoptada en la segunda reunión para la adopción de los reglamentos de explotación. Se crearon cuatro grupos de trabajo para ello (Grupo de Trabajo oficioso sobre la protección y preservación del medio marino; Grupo de Trabajo Informal sobre Inspección, Cumplimiento y Aplicación Jurídica; Grupo de Trabajo de composición abierta sobre las condiciones financieras de un contrato; Grupo de Trabajo Informal sobre Asuntos Institucionales). También se tomó nota de los avances de las negociaciones en el marco de los grupos de trabajo ya existentes en su labor de revisión de los reglamentos para tener en cuenta los impactos directos que pueden tenerse en el medio ambiente. En particular, es necesario poner estos reglamentos en concordancia con el reciente Acuerdo BBNJ y con los objetivos del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, en particular, la meta «30x30» de designar un 30% de la superficie terrestre y oceánica como áreas protegidas para 2023.

---

[21] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 4.4.2023 (https://enb.iisd.org/international-seabed-authority-isa-council-28).

[22] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 31.7.2023 (https://enb.iisd.org/international-seabed-authority-isa-council-28-2).

[23] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 11.11.2023 (https://enb.iisd.org/international-seabed-authority-isa-council-28-3).

2.3.3 Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (acuerdo de los océanos o acuerdo BBNJ)

Sin duda, el acontecimiento más importante acaecido durante el 2023 fue la adopción de Acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (más conocido por sus siglas en inglés, BBNJ o Acuerdo de los Océanos).

Del 20 de febrero al 4 de marzo de 2023 tuvo lugar, en la sede de Naciones Unidas de Nueva York, la continuación de la quinta sesión de la Conferencia Intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la CONVEMAR relativa a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional[24]. En ella se abordaron las cuestiones que habían quedado pendientes tras la conclusión de la 5.ª sesión en agosto de 2022, sin haber llegado a un acuerdo. Todavía quedaba por llegar a un acuerdo sobre la participación en los beneficios, la adopción de decisiones, las funciones de su aparato orgánico y su relación con otros órganos, entre otras cuestiones. En esta ocasión tampoco se pudieron cerrar flecos importantes del acuerdo, necesitándose una tercera reunión, que tuvo lugar el 19 y 20 de junio de 2023.

Entre los elementos más conflictivos se encontraba la formulación de las disposiciones de acceso y reparto de beneficios vinculados a la explotación de los recursos genéticos. Finalmente se acordó que los beneficios se compartirían de manera justa y equitativa para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad biológica de estas zonas. También fue motivo de enfrentamiento durante todas las negociaciones la pugna por la consideración de dos principios antagónicos: el principio de libertad y el de patrimonio común de la humanidad. Finalmente se introdujeron los dos en el artículo 5 como solución de consenso, pero veremos cómo será su aplicación, aparentemente incompatible.

Finalmente, el Acuerdo se aprobó por consenso el 20 de junio de 2023, pero se incluyó una nota al pie en el Informe de la Conferencia, indicando que Rusia se distanciaba del consenso. Además fue necesario convocar una nueva continuación de la sesión 5.ª de la Conferencia Intergubernamental (5.3 CIG) para pulir el texto y hacer las modificaciones técnicas necesarias para darle uniformi-

[24] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 7.3.2023 (https://enb.iisd.org/marine-biodiversity-beyond-national-jurisdiction-bbnj-igc5-resumed).

dad y coherencia a la redacción del texto en los seis idiomas oficiales de Naciones Unidas.

Con este acuerdo se viene a completar un vacío jurídico existente y no cubierto por la CONVEMAR y sus acuerdos de aplicación (Acuerdo de Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1995 relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios o UNFSA y el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1994 o Acuerdo sobre la Zona de fondos marinos), que es la regulación de las zonas más allá de la jurisdicción nacional.

Así, se trataba de cubrir ámbitos como la explotación de los recursos genéticos marinos y la participación en los beneficios, el establecimiento de zonas marinas protegidas para garantizar una conservación eficaz; la realización de evaluaciones de impacto ambiental para las actividades planificadas en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional o para las actividades dentro de ella que puedan tener efectos negativos en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional; y prever la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina necesarias. También es necesario abordar cuestiones intersectoriales, incluidos los principios y enfoques del nuevo instrumento, consideraciones financieras y técnicas, arreglos institucionales y las medidas de solución de diferencias.

El acuerdo se abrió a la firma el 20 de septiembre de 2023[25]. Esperemos que su ratificación sea casi universal.

2.4 PROTECCIÓN FRENTE A CONTAMINACIÓN POR PLÁSTICOS, SUSTANCIAS QUÍMICAS, RESIDUOS PELIGROSOS Y MERCURIO

La contaminación causa una de cada seis muertes en todo el mundo. Aun así, cada año se comercializan unos 2000 nuevos productos químicos y el volumen de residuos crece a un ritmo que, de no hacerse nada, se incrementará en un 70% para el año 2050. Cada vez es más urgente abordar la producción, uso y gestión de los productos químicos y desechos peligrosos. Las evidencias de los peligros que entrañan para el medio ambiente y los seres vivos son más contundentes, así como el efecto amplificador de estos efectos debido al cambio climático. De ahí que sea muy importante

[25] https://www.un.org/bbnjagreement/en

que los convenios existentes, que abordan estas temáticas (los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam), sigan con su labor y sus mecanismos sean eficaces.

No obstante en este ámbito queda todavía mucho por hacer. El año pasado se inició el proceso de elaborar un acuerdo para eliminar los plásticos, que todavía necesita más tiempo de negociación, como veremos. Por otra parte, el ámbito de las sustancias tóxicas, químicos y residuos peligros se carece de un órgano que trabaje por tender puentes entre los científicos y los responsables de la formulación de políticas la ciencia y las políticas y negociaciones internacionales, como sí existen en los ámbitos del cambio climático y la biodiversidad. Esta es una cuestión en la que también se está trabajando a nivel internacional. Y, por último, el 2020 expiró el Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional y era necesario sustituirlo por un nuevo marco.

2.4.1 Sustancias químicas y residuos peligrosos (Convenio de Estocolomo o Convenio POP de 2001, Convenio de Rotterdam de 1998 y Convenio de Basilea de 1989)

Desde hace ya unos años que se realizan las reuniones de las conferencias de las partes en estas tres convenciones de forma conjunta y en paralelo, no sólo para reducir gastos, sino también para asegurar una estrecha relación y hacer más eficaz la lucha contra los efectos perniciosos que los productos químicos y los desechos peligros tienen sobre el medio ambiente y la salud humana. Del 1 al 12 de mayo de 2023 tuvieron lugar las reuniones de las conferencias de las partes de los Convenios de Basilea, de Estocolmo y Rotterdam (TripleCOP), en Ginebra (Suiza)[26]. Se adoptaron decisiones conjuntas sobre asistencia técnica, recursos financieros y sobre comercio ilícito de productos químicos y desechos peligrosos. A continuación se relatan los avances en el seno de cada una de las COP.

La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989 (en vigor desde 1992)[27] regula el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y controla que su eliminación se realice protegiendo el medio ambiente. En esta ocasión se adoptaron algunas decisiones, como las directrices técnicas para la gestión de los desechos de plástico, lo que es del todo pertinente habida cuen-

[26] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 15 de mayo de 2023 (https://enb.iisd.org/basel-rotterdam-stockholm-conventions-brs-cops-2023).

[27] https://www.basel.int/.

ta las negociaciones que se vienen desarrollando para la adopción de un nuevo tratado sobre la contaminación por plásticos. Las directrices técnicas ayudan a conseguir una mejor gestión de los residuos y hacerlo de manera eficiente y sin perjudicar al medio ambiente. Se trata también de asistir a los países en el desarrollo de procedimientos, planes o estrategias de gestión de desechos.

La Convención de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (también conocida como Convención PIC[28], por sus siglas en inglés) de 1998 (en vigor desde el 2004) se aplica a plaguicidas y productos químicos industriales cuyo comercio se prohíbe o se restringe por razones sanitarias o ambientales. En cuanto a la COP del Convenio de Rotterdam, sólo se consiguió incluir uno de los siete productos químicos recomendados. Desde hace años que se está experimentando una incapacidad por enumerar productos químicos que han sido recomendados por el Comité de Revisión de Productos Químicos, que es su órgano científico subsidiario. Esto se debe a la necesidad de que exista un consenso para incluir estos productos en el Anexo III. En particular, son seis las sustancias que se presentan cada año pero que son sistemáticamente vetadas por un grupo de países. Para salvar esta parálisis, se propuso crear un nuevo anexo para considerar los productos químicos propuestos pero sobre los cuales las partes no han llegado a un consenso, para que, a menos, puedan someterse al procedimiento de consentimiento fundamentado previo del Convenio y, de esta manera, tener información sobre los riesgos y opciones de gestión. Esto suponía enmendar el Convenio, requiriéndose una mayoría de 3/4, que finalmente no se consiguió. Esta situación bien puede mermar la eficacia y credibilidad del acuerdo.

La Convención de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (también conocida como Convención POP[29], por sus siglas en inglés) de 2001 (en vigor desde 2004) se ocupa de este tipo de sustancias químicas que se acumulan en los organismos vivos poniendo en riesgo la salud y el medio ambiente. Según el Programa de Vigilancia Mundial, se está logrando una disminución de concentraciones de contaminantes orgánicos persistentes (POP) en las personas y en el medio ambiente, lo que demuestra la eficacia del Convenio. Se acordó eliminar la producción y uso de sustancias como el pesticida metoxicloro, el retardante Declorane Plus y el filtro ultravioleta UV-328. Además, se aprobó un

[28] https://www.pic.int/.
[29] https://www.pops.int/.

mecanismo de cumplimiento que no se había conseguido hacer desde la primera COP en 2005, debido a la resistencia de varios países en desarrollo.

2.4.2 **Convenio de Minamata sobre mercurio (2013)**

El Convenio de Minamata sobre mercurio de 2013 (en vigor desde 2017)[30] tiene por objeto limitar las emisiones y liberaciones de mercurio y componentes de mercurio de origen antropocéntrico, por ser una sustancia perjudicial para el medio ambiente y para la salud humana. La ventaja de este convenio es que sólo se ocupa de una sustancia pero, sin embargo, han pasado diez años desde su adopción y seis desde su entrada en vigor, y todavía el mercurio sigue siendo un problema en muchas partes del mundo.

Del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2023 tuvo lugar la 5.ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata, en Ginebra (Suiza). En esta reunión, las partes acordaron nuevas prohibiciones de productos con mercurio añadido y la eliminación gradual del mercurio en la producción de poliuretano para 2025. También confirmaron que es viable producir sin mercurio algunas sustancias como el metilato, el etilato de sodio o el potasio. Sin embargo, no se logró consenso para eliminarlo gradualmente de la amalgama dental utilizada para empastes dentales. Tampoco se logró prohibir totalmente su presencia en cosméticos porque se afirma que es el único conservante seguro y eficaz, cuestión que se volverá a tratar en la siguiente COP.

El origen y las reservas de mercurio es algo que preocupa y ha sido origen de la Declaración de Bali sobre la Lucha contra el Comercio Ilegal Mundial de Mercurio, adoptada como una declaración no vinculante en la segunda parte de la COP4. Las Partes en la Convención han pedido a la Secretaría que elabore las orientaciones que les ayude a identificar, gestionar y reducir el comercio de mercurio con objeto de intercambiar esta información.

Finalmente, también se adoptó un plan de acción en materia de género y una estrategia de gestión de los conocimientos y digitalización, así como el presupuesto y programa de trabajo para el bienio 2024-25.

[30] https://minamataconvention.org/es.

2.4.3 **Futuro convenio sobre contaminación por plásticos**

La contaminación con plásticos es un problema ambiental de dimensión planetaria. Se ha encontrado plástico en las montañas más altas y en las aguas más profundas. Los datos relevan que entre 8 y 12 millones de toneladas se filtran al mar cada año y se prevé que para 2050 se triplique esta cifra. Aunque sus impactos sobre los ecosistemas terrestres y marinos son muy perniciosos, no paran de generarse toneladas de plástico. Por otro lado, la fabricación de plástico requiere una gran cantidad de productos químicos y aditivos peligrosos e implica una gran emisión de GEI. Por lo tanto, además de una crisis de contaminación también implica un riesgo grave para la salud y genera cambio climático. Es imperativo, por tanto, aunar los esfuerzos de los países para reducir su producción y uso.

En 2022 se inició el proceso de negociación sobre un nuevo acuerdo sobre la contaminación plástica, incluido el medio ambiente marino y comenzaron los trabajos en el seno de un Comité Intergubernamental de Negociación del nuevo instrumento internacional. En dicho año se celebró su primera reunión, y las dos siguientes tuvieron lugar en 2023.

Del 29 de mayo al 2 de junio de 2023 tuvo lugar la segunda reunión del Comité Internacional en la sede la UNESCO, en París (Francia), congregando a más de 1.600 participantes, entre delegados, y organizaciones observadoras[31]. En ella se trató, en primer lugar, sobre algunos elementos de carácter organizativo, que habían quedado pendientes en la primera reunión del Comité. Por ejemplo, la elección de los candidatos del Grupo de Estados de Europa Oriental, que debido a las tensiones por el conflicto en Ucrania no pudieron ser elegidos por consenso. En cuanto al procedimiento de adopción de soluciones, quedaba por decidir si, además del consenso, también cabe la votación, como se admitió finalmente.

En la reunión se intercambiaron impresiones sobre elementos clave del futuro acuerdo. El primero atañe a su enfoque. Algunos países (Estados Unidos, Arabia Saudí, China e India) apoyaron un enfoque «bottom-up» como el Acuerdo de París, es decir, que los compromisos sustantivos y vinculantes se decidan a nivel nacional en función de las capacidades de cada uno. Otros países, principalmente en vías de desarrollo, se decantaban por un acuerdo con compromisos globales fuertes para todos los países, pero teniendo en cuenta el principio de responsabilidades comunes pero diferen-

[31] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 5.6.2023 (https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc2).

ciadas y la responsabilidad histórica de los países industrializados. El segundo elemento clave del acuerdo consistió en decidir cuál es el momento del ciclo de vida de los plásticos en el que debería incidirse. La mayor parte de los países consideraron que deberían establecerse controles estrictos en la parte inicial del ciclo. Otros sostenían que era mejor concentrarse en el diseño de los productos y la gestión sostenible de los desechos.

Al acabar la reunión todavía quedaron muchas cuestiones por perfilar, como la de decidir sobre si debía crearse un fondo específico de financiación o se iba a gestionar a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). También tendría que regularse cómo se produciría la transferencia de tecnología. Todas estas cuestiones fueron retomadas en la tercera sesión del Comité, que tuvo lugar del 11 al 19 de noviembre de 2023, en Nairobi (Kenia). Esta tercera sesión tenía como objetivo avanzar en las negociaciones sobre un «borrador cero» del futuro acuerdo, pero sólo se amplió el texto al incluir las discusiones de los delegados.

De esta forma, todavía estamos lejos de tener un texto de acuerdo sobre plásticos que pueda ser adoptado de forma inminente, a pesar de que la contaminación por plástico es un tema que preocupa cada vez más.

2.4.4 Futuro grupo de ciencia y política para los químicos, basuras y contaminación

A diferencia del cambio climático y de la biodiversidad, actualmente no existe un panel científico-político mundial que aborde ampliamente los productos químicos, los desechos y la contaminación, es decir, la tercera pata de la triple crisis ambiental.

Las ventajas de contar con un foro institucionalizado que sirva de puente entre la ciencia y las políticas son numerosas. El asesoramiento científico puede ayudar a los Estados a formular políticas que les permita cumplir con los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y gestión de productos químicos y residuos. También ayudaría a aumentar la concienciación, crear capacidades e identificar nuevos problemas.

Por estos motivos, la Asamblea de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) adoptó la Resolución 5/8 en 2022, en la que se determinó establecer un nuevo grupo científico-normativo para mejorar la disponibilidad de información y evaluaciones científicas, y así contribuir una gestión más eficaz y eficiente de los

productos químicos y los desechos y prevenir sus impactos negativos y la contaminación[32].

Para crear a este grupo, la UNEA ha convocado un Grupo de Trabajo de composición abierta con el fin de preparar propuestas para el panel científico-normativo para seguir contribuyendo a la gestión nacional de los productos químicos y los residuos y prevenir la contaminación. El objetivo es completar su trabajo para fines de 2024. Durante el año 2023 prosiguieron los trabajos preparativos para su creación en el seno del Grupo de Trabajo.

Así, del 30 de enero al 3 de febrero de 2023 tuvo lugar la segunda parte de la primera reunión de trabajo en Bangkok (Tailandia)[33]. Las discusiones se centraron en determinar el alcance y funciones del grupo y se acordó una lista de elementos para su negociación futura como las reglas de procedimiento o los procesos para la adopción de evaluaciones, entre otras.

Del 11 al 15 de diciembre de 2023 se celebró la segunda reunión del grupo de trabajo de composición abierta en la sede de PNUMA en Nairobi (Kenia)[34]. Esta reunión se centró en desarrollar propuestas para el futuro panel, para lo cual se crearon varios grupos de contacto para tratar distintos temas, entre otros, su alcance, funciones, procedimientos, relaciones institucionales o su presupuesto.

Todavía son muchas las cuestiones que quedan por negociar por lo que la fecha de 2024 parece ilusoria.

2.4.5 **El marco mundial sobre gestión de productos químicos y residuos**

El Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) fue creado en 2006, para servir de marco normativo voluntario, multisectorial y de múltiples partes interesadas para promover la seguridad química en todo el mundo. El propósito del SAICM era aumentar la coherencia entre las actividades y los acuerdos internacionales sobre productos químicos, y colmar las lagunas existentes en los acuerdos internacionales. Para el año 2020, los productos químicos se debían utilizar y producir

[32] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 7.3.2022 (https://enb.iisd.org/unea5-oecpr5-unep50).

[33] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 6.2.2023 (https://enb.iisd.org/oewg1-2-science-policy-panel-contribute-further-sound-management-chemicals-waste-prevent-pollution).

[34] *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 18.12.2023 (https://enb.iisd.org/oewg2-science-policy-panel-contribute-sound-management-chemicals-waste-prevent-pollution).

de forma que se proteja la salud humana y el medio ambiente a lo largo de su ciclo de vida.

El problema es que expiró en 2020 y desde entonces se sigue negociando para conseguir unas recomendaciones en el seno de la Conferencia Internacional sobre Gestión de Productos Químicos. Estas negociaciones fueron interrumpidas por la pandemia del COVID 19 y no se reanudaron hasta finales de 2022. La Conferencia Internacional se reunió en una quinta sesión del 25 al 30 de septiembre de 2023, en Bonn (Alemania)[35], adoptando el nuevo «Marco Mundial sobre los Productos Químicos – Por un planeta libre de daños causados por los productos químicos y los residuos». El Marco Mundial se estructura en torno a 28 objetivos y presenta una hoja de ruta para abordar el ciclo de vida de las sustancias químicas, incluidos los productos y los residuos.

3. CONTROVERSIAS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL: SOLICITUD DE OPINIONES CONSTULTIVAS

A día de hoy, no existe una jurisdicción internacional encargada de resolver los litigios ambientales entre los países. Sin embargo, son varios los tribunales y jurisdicciones internacionales que han conocido de asuntos con incidencias ambientales. Durante el 2023, sin embargo, los tribunales internacionales principales recibieron solicitudes de opiniones consultivas en relación con el cambio climático.

El 29 de marzo de 2023, la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) adoptó la Resolución 77/276, solicitando «una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las obligaciones de los Estados con respecto al cambio climático»[36]. Recordemos que la iniciativa partió de una coalición de naciones, liderada por Vanuatu. La solicitud de opinión consultiva se presentó ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el 12 de abril de 2023[37], solicitando lo siguiente:

> Teniendo especialmente en cuenta la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio

[35] Véase el *IISD Earth Negotiation Bulletin* de 3.10.2023; disponible en: https://enb.iisd.org/iccm5-saicm-intersessional-process-resumed-4-sound-management-chemicals-waste-beyond-2020

[36] Disponible en: https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n23/094/55/pdf/n2309455.pdf

[37] Más información sobre la opinión en: https://www.icj-cij.org/case/187.

> Climático, el Acuerdo de París, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el deber de diligencia debida, los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el principio de prevención de daños significativos al medio ambiente y el deber de proteger y preservar el medio marino:
>
> a) ¿Cuáles son las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional de garantizar la protección del sistema climático y otros elementos del medio ambiente frente a las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero en favor de los Estados y de las generaciones presentes y futuras?;
>
> b) ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de esas obligaciones para los Estados que, por sus actos y omisiones, hayan causado daños significativos al sistema climático y a otros elementos del medio ambiente, con respecto a:
>
> i) Los Estados, incluidos, en particular, los pequeños Estados insulares en desarrollo, que, debido a sus circunstancias geográficas y a su nivel de desarrollo, se ven perjudicados o especialmente afectados por los efectos adversos del cambio climático o son particularmente vulnerables a ellos;
>
> ii) Los pueblos y las personas de las generaciones presentes y futuras afectados por los efectos adversos del cambio climático? (traducción propia)

La CIJ estableció el plazo para presentar las declaraciones escritas y respuestas a esas declaraciones, que ha sido extendido en varias ocasiones. También ha autorizado la participación de varias organizaciones en los procedimientos, entre ellas, la Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre Cambio Climático y Derecho Internacional, la Unión Europea y, por primera vez, a la UICN, a pesar de su carácter híbrido gubernamental y no gubernamental. La opinión consultiva está prevista para principios de 2025.

En paralelo a la campaña para solicitar una opinión consultiva de la CIJ, Tuvalu y Antigua y Barbuda firmaron en octubre de 2021 un Acuerdo para el establecimiento de la Comisión de Pequeños Estados Insulares sobre Cambio Climático y Derecho Internacional (COSIS, por sus siglas en inglés), con la autorización expresa de solicitar opiniones consultivas al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (art. 2.2)[38]. Consecuentemente, el 12 de diciembre de 2022, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar recibió una solicitud de la Comisión para emitir una opinión consultiva sobre las obligaciones específicas de los Estados parte en la CONVEMAR a la hora de prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y para protegerlo, en relación con los efec-

[38] https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002805c2ace.

tos del cambio climático, incluidos el calentamiento de los océanos y el aumento del nivel del mar, y la acidificación de los océanos. Del 11 al 25 de septiembre de 2023, tuvieron lugar las audiencias en Hamburgo, donde el Tribunal tiene su sede, en las que participaron, además de la COSIS, 34 Estados Parte y cuatro organizaciones internacionales[39].

Y, finalmente, el 9 de enero de 2023, Colombia y Chile presentaron una solicitud conjunta de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las obligaciones de los Estados en materia de cambio climático y derechos humanos[40]. Los solicitantes elaboran varias preguntas en relación con seis dimensiones: i) las obligaciones de los Estados derivadas del deber de prevención y protección de los derechos humanos; ii) las obligaciones de los Estados de preservar el derecho a la vida y la supervivencia en relación con la emergencia climática, a la luz de la ciencia y los derechos humanos; iii) las responsabilidades diferenciadas de los Estados con respecto a los niños y las nuevas generaciones; iv) las obligaciones de los Estados en relación con los derechos procesales relativos a la emergencia climática; v) las obligaciones de los Estados de proteger a los defensores del medio ambiente, las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes; y vi) las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados con respecto a la emergencia climática. Esta Corte, ha admitido también un largo listado de *amicus curiae* por parte de Estados, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas y particulares[41].

4. **DOCTRINA: PRINCIPALES APORTACIONES**

Aguila, Yann y de Bellis, Marie-Cécile, «Un marciano en las Naciones Unidas o reflexiones ingenuas sobre la gobernanza medioambiental mundial», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Bodansky, D., «Chapter 17: International environmental law», en Espósito, C. y Parlett, K. (eds.), *The Cambridge Companion to the International Court of Justice*, Cambridge University Press, 2023, pp. 301 – 513.

Campins Eritja, Mar, «Basilea, Roterdam y Estocolmo: un régimen internacional permeable para la gestión de residuos peligrosos y productos químicos», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

[39] Las audiencias están disponibles en: https://www.itlos.org/en/main/cases/webcast/webcast-archives-case-no-31/.

[40] https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf.

[41] El listado y los escritos *amicus curiae* puede consultarse en: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634.

Fajardo del Castillo, Teresa, «Biodiversidad y civilización ecológica en el aniversario de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Fernández Egea, R. M., «La función consultiva de la CIJ al servicio de la lucha contra el cambio climático», Torrecuadrada García-Lozano, S. y Rubio Fernández, E. (eds.), *La contribución de la Corte Internacional de Justicia al imperio del Derecho Internacional en tiempos convulsos: aproximaciones críticas*, Aranzadi, 2023, pp. 209-237.

Fernández Pons, Xavier y Abegón Novella, Marta, «Estocolmo, 1972: Cincuenta años de Derecho internacional del medio ambiente», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Giles Carnero, Rosa, «La conferencia de Estocolmo y el impulso a la protección jurídica internacional de la atmósfera: de lo transfronterizo a lo global», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Juste Ruiz, José, «50 años del Derecho internacional ambiental: la participación de la sociedad civil», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Krämer, Ludwig, «The Time for Lofty Speeches is Over - It Is Time for Implementation: The Problem of 50 Years of Application of International Environmental Law», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Lozano Cutanda, Blanca, *Derecho ambiental y climático*, Dykinson (2.ª ed.), 2023.

Medici-Colombo, G. y Ricarte, T., «The Escazú Agreement contribution to environmental justice in Latin America: An exploratory empirical inquiry through the lens of climate litigation», *Journal of Human Rights Practice*, 2023 (https://doi.org/10.1093/jhuman/huad029)

Movilla Pateiro, Laura, «La progresiva ecologización del derecho internacional de los cursos de agua. Manifestaciones convencionales, jurisprudenciales y consuetudinarias»¸ *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Orihuela, Esperanza, «Estocolmo +50 y los océanos. Una gobernanza azul esquizoide necesitada de tratamiento urgente», *RCDA*, vol. 13 n.º 2 (2022)

Pigrau Solé, Antoni, «Derechos humanos para defender el medio ambiente y a las personas que lo defienden», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Prieur, Michel, «Revisión de los cincuenta años del Derecho internacional ambiental: la definición de los principios», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

Rodrigo, Ángel J., «Las relaciones sistémicas entre el desarrollo sostenible y el derecho internacional del medio ambiente: entre la dilución y la reformulación», *RCDA*, vol. 13 n.º 2, 2022.

II. Unión Europea: naturaleza y acción por el clima, entre protestas de agricultores y ganaderos

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

SUMARIO: 1. *Capital y recursos naturales.*–2. *Acción por el clima, energía y protección de la atmósfera.*–3. *Residuos y economía circular.*– 4. *Desarrollo sostenible, aspectos económico-financieros, contaminación, ruido, empresas y aspectos generales*.–5. *Seguridad nuclear. Bibliografía y documentación.*

RESUMEN

Desde hace algún tiempo, en determinados círculos se critica la Política Medioambiental de la UE afirmando que se dedica más a las emisiones contaminantes que a la protección de la naturaleza. Afirmación que pudo ser acertada hace décadas cuando se estaba organizando el marco jurídico de la acción por el clima, pero ya no desde hace años, en el marco del Pacto Verde Europeo, al aprobarse textos de importancia, como la Estrategia de Biodiversidad. El año 2023 estaba destinado a textos importantes en materia de naturaleza, como el Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza, aunque sin olvidar la relevante normativa y textos adoptados en materia de acción por el clima y energía (en este caso, debido a las consecuencias de la invasión de Ucrania por Rusia).

Sin embargo, los agricultores y ganaderos holandeses iniciaron en 2023 una serie de protestas, que pronto se extendieron a Alemania, Polonia e Italia (y se agudizarán en 2024), con el objetivo de exigir cambios en las políticas europeas y nacionales, debido al encarecimiento de su actividad económica, el aumento de las importaciones de productos desde países terceros, la excesiva burocracia y ciertas medidas vinculadas a la Política Agraria Común y a la Política Ambiental relativas a la protección de la naturaleza y la transición ecológica. Cuestión que pasó a primer plano en 2023.

ABSTRACT

For some time now, the EU's environmental policy has been criticised in certain circles as being more focused on polluting emissions than on nature protection. A statement that could have been correct decades ago when the legal framework for climate action was being organised, but not for years, within the framework of the European Green Deal, when important texts, such as the Biodiversity Strategy, were approved. The year 2023 was destined for important texts in the field of nature, such as the Regulation on Nature Restoration, although without forgetting the relevant regulations and texts adopted in terms of climate action and energy (in this case, due to the consequences of Russia's invasion of Ukraine).

However, Dutch farmers and ranchers started a series of protests in 2023, which soon spread to Germany, Poland and Italy (and will intensify in 2024), with the aim of demanding changes in European and national policies, due to the increase in the cost of their economic activity, the increase in imports of products from third countries, excessive bureaucracy and certain measures linked to the common agricultural policy and the environmental policy relating to the protection of nature and the ecological transition. An issue that came to the fore in 2023.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, política ambiental, política de acción por el clima, protección de la naturaleza, Pacto Verde Europeo, Octavo Programa Ambiental, Derecho

KEYWORDS

European Union, environmental policy, climate action policy, protection of nature, European Green Deal, 8th Environment Action Programme, Law

1. CAPITAL Y RECURSOS NATURALES

De acuerdo con lo establecido en el Pacto Verde Europeo, la Comisión adoptó, como es sabido, la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» [COM (2020) 380 final, y Anexo, Bruselas, 20.5.2020], que establece el modo en que Europa pretende garantizar que, hasta 2030, se vaya recuperando la biodiversidad en beneficio de las personas, el planeta, el clima y la economía de Europa. Entre los ejes de la Estrategia, debe destacarse el relativo a proteger y recuperar la naturaleza en la Unión Europea, que, entre sus medidas, prevé elaborar un nuevo Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE, incluyendo la necesidad de reforzar el marco jurídico de la UE para la recuperación de la naturaleza, para lo que la Comisión prevé presentar una propuesta sobre una serie de objetivos de la UE en esta materia jurídicamente vinculantes e instará a los Estados Miembros a que eleven el nivel de aplicación de la legislación vigente en unos plazos claros, y les apoyará en sus esfuerzos.

Conforme con lo anterior, en el Programa de trabajo de la Comisión para 2023, adoptado el 18 de octubre de 2022 [COM (2022) 548 final, y Anexos 1 a 5, Estrasburgo], en la parte referida al Pacto Verde Europeo, se prevé la presentación de una propuesta para restaurar los ecosistemas europeos dañados hasta 2050.

En efecto, la propuesta de Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza fue presentada por la Comisión el 22 de junio de 2022 [COM (2022) 304 final, Bruselas], en el marco del Pacto Verde Europeo y de la Estrategia sobre Biodiversidad, que establece múltiples objetivos y obligaciones vinculantes en materia de restauración para una amplia gama de ecosistemas, estimándose que estas medidas deberían abarcar al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la UE hasta 2030 y todos los ecosistemas que necesiten restauración hasta 2050.

La propuesta del reglamento gira principalmente sobre la elaboración y ejecución de planes nacionales de recuperación que apoyen medidas encaminadas a la restauración de la naturaleza, regulándose con cierto detalle; tratándose, por tanto, de establecer obligaciones vinculantes para los Estados Miembros, de tal manera que estos inicien trabajos de restauración sin demora en aplicación de las medidas que prevean en sus instrumentos de planificación. Más concretamente, se establecen objetivos de restauración para los ecosistemas terrestres, costeros, de agua dulce y marinos, así como objetivos y obligaciones de restauración específicos en distintos ámbitos concretos distintos a los anteriores: los ecosistemas urbanos, la conectividad natural de los ríos y la restauración de las funciones naturales de las llanuras aluviales, la restauración de las poblaciones de polinizadores, la restauración de ecosistemas agrícolas y la restauración de los ecosistemas forestales. Además, la propuesta hace referencia a la restauración de la conectividad natural de los ríos, estableciendo la obligación de eliminar las barreras fluviales, especialmente aquellas que han quedado obsoletas, lo que contribuirá a aumentar la conectividad natural (longitudinal y lateral) de los ríos y a alcanzar el objetivo de la UE de contar con 25.000 Km de ríos de flujo libre (cuestión que, por cierto, en España no ha sido regulada adecuadamente nunca).

Esta propuesta pretende establecer un nuevo régimen jurídico europeo de restauración de la naturaleza, que no existía, y marca el inicio de una nueva etapa en la protección de la naturaleza a nivel de la UE (no exenta de «nubarrones» y problemas.

El Consejo de la UE de 20 de junio de 2023 alcanzó un acuerdo sobre una orientación general en relación con la propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza (doc. n.º 10867/23), en la que establece un equilibrio entre mantener objetivos ambiciosos para la restauración de la naturaleza y ofrecer flexibilidad a los Estados Miembros en su aplicación, manteniendo al mismo tiempo unas condiciones equitativas y reduciendo la carga administrativa, para lo que modifica las obligaciones de restauración de los Esta-

dos Miembros, prevé obligaciones específicas para determinados ecosistemas y, entre otras cuestiones, modifica el régimen de los planes nacionales de recuperación.

Posteriormente, la tramitación continuó, generándose un gran debate entre partidarios y contrarios al mismo, que se ha hecho visible en las ajustadas votaciones en la sesión del Parlamento Europeo de 12 de julio, como en las negociaciones entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión, en noviembre de 2023 (Consejo de la UE, doc. 15907/23, 22.11.2023), especialmente sobre sus objetivos y las obligaciones impuestas (a los que se oponen principalmente los agricultores y ganaderos), que fructificaron en la madrugada del 10 de noviembre, con un acuerdo entre las instituciones sobre los objetivos previstos, obligando, entre otros cambios, a los Estados Miembros a recuperar la biodiversidad en al menos el 20% de sus territorios para 2030, para lo cual deberán restaurar al menos el 30% de los hábitats cubiertos por la norma para que estén en buenas condiciones en 2030, aumentando el porcentaje al 60% en 2040 y al 90% en 2050; se elimina el requisito de renaturalizar un 10% de las tierras agrícolas, previendo otras medidas en este ámbito; se incluye un llamado «freno de emergencia», que supone detener la aplicación de esta normativa, en particular los objetivos previstos, si la seguridad alimentaria o la producción agrícola se ven amenazadas; se prevé, asimismo, excepciones en relación con proyectos de energías renovables y de infraestructuras, y se mantiene la eliminación de barreras artificiales en los ríos europeos, con la finalidad de conseguir flujos libres.

La tramitación de este Reglamento no finalizó, posponiéndose a 2024, si bien sus perspectivas de aprobación son pesimistas al agudizarse las protestas de agricultores y ganaderos por toda la Unión.

En este mismo ámbito, se adoptó el importante Reglamento (UE) 2023/1115, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal (DOUE L 150, 9.6.2023), que establece normas relativas a la introducción y comercialización en el mercado de la Unión, así como a la exportación desde la misma UE, de los productos pertinentes, enumerados en el anexo I, que contengan o se hayan alimentado o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes, concretamente, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera, con el fin de reducir al mínimo la contribución de la Unión a la deforestación y la degradación forestal en todo el mundo y así contribuir a reducir la deforestación mundial, y

a las emisiones de gases de efecto invernadero y a la pérdida de biodiversidad mundial. Para ello, se prohíbe la introducción en el mercado, comercialización y exportación de materias primas pertinentes y productos pertinentes, señalados, excepto si se cumplen todas las condiciones siguientes: a) que estén libres de deforestación; b) que hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción, y c) que estén amparados por una declaración de diligencia debida. Asimismo, se establece un minucioso, y complejo, régimen jurídico para cumplir el objetivo final, y que, sin duda, de aplicarse adecuadamente, contribuirá a paliar los problemas de deforestación y degradación forestal.

Con carácter estratégico, en el marco del Pacto Verde Europeo, y ante el aumento del riesgo de sequías, incendios forestales, carestía de agua e inundaciones, que han afectado a un buen número de los Estados Miembros, la Comisión adoptó la Comunicación «Asegurar un uso resiliente y sostenible de los recursos naturales de la UE» [COM (2023) 410 final, Bruselas, 5.7.2023], cuya finalidad es garantizar el uso sostenible de los recursos naturales de la UE, y aumentar también la resiliencia del sector agroalimentario europeo.

En consonancia con otras propuestas, sobre restauración de la naturaleza o el uso sostenible de plaguicidas, la Comunicación estima que aportará beneficios económicos, sociales, sanitarios y medioambientales a largo plazo para todos y en particular, gracias a unos activos naturales más resilientes. para quienes viven directamente de la tierra y la naturaleza; asimismo contribuirá a la prosperidad de las zonas rurales, la seguridad alimentaria y la resiliencia y prosperidad de la bioeconomía, además de brindar protección contra las consecuencias del cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Los ejes de la comunicación giran en torno al aprovechamiento de los recursos naturales y mejora de la salud del suelo (incluyendo una importante propuesta sobre los suelos, que establece un marco sólido y coherente de vigilancia de todos los suelos del conjunto de la UE para lograr una continua mejora de su salud y así garantizar, de aquí a 2050, su perfecto estado); a la defensa de unos sistemas alimentarios resilientes y sostenibles (previendo propuestas sobre nuevas técnicas genómicas, para mejorar los cultivos, que combina un elevado nivel de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente con una contribución a un sistema alimentario resiliente y sostenible mediante productos vegetales innovadores, sobre uso sostenible de los productos fitosanitarios, y sobre producción y comercialización de materiales de reproducción vegetal), y para garantizar un uso eficiente de los productos mediante la

gestión de los desechos alimentarios y textiles (incluyendo las propuestas sobre reducción del desperdicio de alimentos y sobre una nueva gestión de los desechos textiles).

En cumplimiento de la Comunicación anterior, así como del Pacto Verde, de las Estrategias de Biodiversidad y sobre Protección del Suelo y de otros textos, como el VIII Programa Ambiental, la Comisión presentó la Propuesta de Directiva relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo (Ley de vigilancia del suelo) [COM(2023) 416 final, y Anexos, Bruselas, 5.7.2023], que, considerando que el suelo es un recurso vital, limitado, no renovable e irreemplazable, y los datos sobre su situación actual, establece un marco de vigilancia del estado del suelo sólido y coherente para todos los suelos de la UE, tratando así de colmar la actual laguna en los conocimientos sobre los suelos y adoptar las medidas correctas.

El marco de vigilancia del suelo se basará en los distritos edáficos, a establecer ambos por los Estados Miembros, siendo posible tener en cuenta las unidades administrativas ya existentes, tendiendo a la homogeneidad interna en relación con los parámetros relativos al tipo de suelo, las condiciones climáticas, la zona medioambiental y el uso de las tierras u ocupación del suelo. Ese marco deberá tener en cuenta los descriptores del suelo, criterios del estado de salud del suelo e indicadores de ocupación y sellado del suelo, previstos en el anexo I, y se realizará la evaluación de la salud del suelo de los distritos edáficos.

Seguidamente, la propuesta establece medidas relativas a la gestión sostenible del suelo, a adoptar por los Estados Miembros, incluyendo la definición de prácticas de gestión sostenible del suelo que respeten los principios de gestión sostenible del suelo, para su aplicación gradual en todos los suelos gestionados y, sobre la base de los resultados de las evaluaciones del suelo llevadas a cabo, y la definición de prácticas de regeneración para su aplicación gradual en los suelos en mal estado, así como la definición de las prácticas de gestión del suelo y otras prácticas que sean nocivas para la salud del suelo y que, por tanto, los gestores del suelo deben evitar.

Por otra parte, se prevén medidas relativas a los terrenos contaminados, estableciendo que los Estados Miembros gestionarán los riesgos para la salud humana y el medio ambiente de los terrenos potencialmente contaminados y de los terrenos contaminados, y mantendrán estos riesgos en niveles aceptables, teniendo en cuenta las repercusiones medioambientales, sociales y económicas de la contaminación del suelo y las medidas de reducción del riesgo, para lo que se incluyen medidas y acciones (localización, investi-

gación, evaluación del riesgo y gestión de estos terrenos contaminados y previsión de un registro sobre estos).

Finaliza la propuesta con disposiciones de carácter general (financiación, informes de evaluación, acceso a la justicia, previsión por los Estados Miembros de sanciones en este ámbito, etc.).

A continuación, teniendo en cuenta que los bosques y otras superficies boscosas de la UE sufren problemas derivados del cambio climático, el impacto directo o indirecto de usos y actividades humanas insostenibles y los cambios en el uso de la tierra conexos, que es probable que los incendios forestales, los brotes de plagas, las sequías y las olas de calor, que a menudo se agravan recíprocamente, den lugar a fenómenos catastróficos más frecuentes e intensos, que a menudo trascienden las fronteras nacionales, que estos problemas van en detrimento de la resiliencia de los bosques y suponen una amenaza desde el punto de vista de su capacidad de cumplir sus diversas funciones medioambientales, sociales y económicas, y que algunos peligros, como los incendios forestales, también suponen una amenaza directa para la salud y la seguridad humanas, con lo que, además, aumentan el coste de la gestión de los bosques, en particular el coste de la lucha contra los incendios forestales, la Comisión, en el marco del Pacto Verde, de la Estrategia de Biodiversidad y especialmente de la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030, aprobada el 16 de julio de 2021, así como de algunas de las iniciativas legislativas citadas, adoptó Propuesta de Reglamento sobre un marco de seguimiento para lograr unos bosques europeos resilientes [COM (2023) 728 final, Bruselas, 22.11.2023], que establece un sistema de seguimiento forestal (con bases de datos electrónicas y sistemas de información geográfica) que incluye un sistema de identificación geográficamente explícito para la cartografía y la ubicación de unidades forestales y un marco de recopilación y de divulgación de datos forestales, a llevar a cabo por la Comisión en cooperación con los Estados Miembros.

Además, en relación con este mismo ámbito, se publicaron las resoluciones del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2022, sobre la explotación forestal ilegal en la Unión Europea (DOUE C 32, 27.1.2023), que insta a los Estados Miembros a que apliquen y cumplan plenamente las obligaciones establecidas en la legislación vigente de la Unión en esta materia, y de 13 de septiembre de 2022, que da el visto bueno sobre la nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 (DOUE C 125, 5.4.2023).

Finalmente, en este ámbito, y en el marco del Pacto Verde, la Estrategia sobre Biodiversidad y otros textos, el 21 de febrero

de 2023, la Comisión adoptó el Plan de acción de la UE: proteger y restaurar los ecosistemas marinos en pro de una pesca sostenible y resiliente [COM (2023) 102 final], la Comunicación sobre «La política pesquera común de hoy y de mañana: un Pacto de Pesca y de Océanos en pro de una gestión de la pesca sostenible, basada en la ciencia, innovadora e integradora» [COM (2023) 103 final], y la Comunicación sobre «La transición energética en el sector de la pesca y la acuicultura de la UE» [COM (2023) 100 final]; completándose con la Comunicación en materia de «Pesca sostenible en la UE: situación actual y orientaciones para 2024» [COM (2023) 303 final, Bruselas, 14.6.2023].

2. ACCIÓN POR EL CLIMA, ENERGÍA Y PROTECCIÓN DE LA ATMÓSFERA

Este ámbito, un año más, continúa siendo esencial para la Unión Europa, y avanza en el cumplimiento de los compromisos contraídos y de las normas adoptadas o propuestas, continuando actualmente el contexto complicado y complejo derivado de la invasión rusa de Ucrania.

Siguiendo el modelo de trabajo de años anteriores, con fecha de 24 de octubre de 2023, la Comisión publicó el «Informe de situación de la Acción por el Clima de la UE de 2023» [COM (2023) 653 final, Bruselas], que corrobora, en general, que el verano de 2022 fue el más cálido jamás registrado en Europa y que en 2023 se han seguido batiendo récords de temperatura, lo cual confirma el ritmo extraordinario del cambio climático, y que el aumento de las temperaturas y de la frecuencia de los fenómenos extremos contribuyó a numerosos incendios forestales (a finales de julio de 2023, habían aumentado un 40 % por encima de la media de 2003-2022), mientras que otras partes de Europa se vieron afectadas por inundaciones sin precedentes.

En relación con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en la UE, con datos provisionales correspondientes a 2022, las emisiones totales (excluidos el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura y la aviación internacional) disminuyeron un 2,4% en comparación con 2021, continuando la tendencia descendente de los últimos treinta años, mientras que el PIB de la UE creció un 3,5%. Por su parte, las emisiones cubiertas por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE disminuyeron un 0,2 %, y las emisiones no incluidas en este un 2,9%.

El informe afirma que los acontecimientos excepcionales de los últimos tres a cuatro años han hecho más compleja la evaluación de las tendencias de las emisiones de GEI y siguen afectando a las emisiones de 2022. En aras de una mayor claridad, el mismo evalúa la variación interanual de las emisiones y las compara con el nivel anterior a la pandemia. En este sentido, confirma que los confinamientos y las restricciones a causa de la pandemia del COVID-19 dieron lugar a una caída sin precedentes, pero temporal, de las emisiones de GEI del 8 % en 2020; en 2021, sin embargo, la recuperación económica afectó de manera diferente a regiones y sectores, y así, el sector del transporte y las emisiones relacionadas con los viajes no se recuperaron completamente hasta 2022. La crisis energética que comenzó en 2021 continuó en 2022, exacerbada por la invasión no provocada e injustificada de Ucrania por parte de Rusia, que llevó a los precios de la energía a registrar máximos, en particular los del gas. Además, la disminución del nivel de producción de energía nuclear y la baja producción de energía hidráulica han dado lugar a un aumento del uso de carbón y lignito para la generación de electricidad, que ha superado el nivel registrado en 2021. Por otra parte, los elevados precios de la energía también dieron pie a medidas para reducir la demanda de energía tanto industrial como doméstica.

En este sentido, se constata que las emisiones de la UE por sector muestran estas variaciones, y se espera que las emisiones de la energía y el transporte aumenten en 2022, aunque se mantengan por debajo de los niveles de 2019, anteriores a la pandemia, mientras que se esperan reducciones significativas de las emisiones en los edificios y la industria.

En relación con los avances realizados en la política climática en virtud de la legislación europea sobre el clima, el informe confirma la tendencia de la UE desde hace bastantes años. En general, los datos provisionales de 2022 muestran que las emisiones netas de GEI de la UE están en descenso constante, en consonancia con el objetivo de reducción para 2030 (– 55 %) y el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050. Sin embargo, según el informe, debe acelerarse el ritmo de reducción de las emisiones hasta casi triplicar la reducción media anual que se ha alcanzado durante la última década, debiendo producirse las reducciones más significativas en los sectores de edificios y el transporte, donde el ritmo de descarbonización es lento o incluso avanza en la dirección opuesta; al mismo tiempo, la acción en el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura es esencial para lograr un impulso significativo en las absorciones de car-

bono, y, aunque la consecución de las reducciones de emisiones que se exigen a la agricultura parece factible si se consideran los progresos de las tres últimas décadas, la falta de avances sustanciales en los últimos años suscita preocupación, por lo que es necesario un cambio de ritmo. No obstante, el informe detecta una diferencia de alrededor del 3 % con respecto al objetivo de reducción neta de GEI del 55 % para 2030 y del 8 % con respecto a las cero emisiones netas de GEI para 2050.

Además, se confirma que en el período 2013-2020, todos los Estados Miembros cumplieron todos los años sus obligaciones de reparto del esfuerzo en virtud de la Decisión 406/2009/CE, de 23 de abril de 2009.

Por otra parte, la crisis energética también ha dado un impulso sin precedentes a las energías renovables, ya que, en 2022, se instalaron en la UE unos 60 GW de energía eólica y solar, y tanto el mercado de bombas de calor como la cuota de coches eléctricos batieron un nuevo récord (37% y 21%, respectivamente).

Asimismo, el informe señala que, sin embargo, para mantener esta trayectoria es esencial la actuación de los Estados miembros de la UE, actualizando sus planes de energía y clima (que ya están realizando).

Sin embargo, como conclusión, el informe afirma, contundentemente, que, aunque las emisiones de GEI siguen disminuyendo, como hemos señalado, y existen signos alentadores de medidas sobre el terreno, los avances hacia los objetivos climáticos de la UE parecen insuficientes, siendo, sobre todo, necesario actuar en ámbitos en los que las reducciones de emisiones que aún se requieren son significativas (edificios, transporte), los progresos realizados recientemente son demasiado lentos (agricultura), y las cifras no han evolucionado en la dirección correcta (uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura).

Conforme con lo anterior, asimismo, el informe señala que, para emprender un camino más seguro y con mayor certidumbre hacia la neutralidad climática para 2050, la UE y sus Estados Miembros deben aumentar significativamente el ritmo del cambio (entre ellos, significativamente, España), por lo que se considera que debe adoptarse plenamente el paquete legislativo «Objetivo 55» y todas sus partes deben aplicarse rápidamente, y que es necesario un seguimiento más detallado para evaluar los avances en los factores clave que impulsan las emisiones en los distintos sectores a fin de destacar mejor los ámbitos en los que no se ha avanzado o en los que se necesitan más medidas.

Finalmente, el informe realiza precisiones concretas sobre el régimen europeo de comercio de los derechos de emisión, sobre el reparto del esfuerzo en relación con las emisiones, el uso de la tierra y su cambio, y la silvicultura, la adaptación frente al cambio climático, la financiación de las medidas y la acción internacional.

En una estrecha relación con el anterior, y en la misma fecha, el 24 de octubre de 2023, la Comisión asimismo publicó el «Informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2023» [COM (2023) 650 final, y Anexos, Bruselas, 24.10.2023], en el que se analiza la situación del año pasado, en que justo cuando el mundo comenzaba a recuperarse de la crisis económica provocada por la pandemia mundial del COVID-19, la Unión Europea se enfrentó a uno de sus mayores desafíos desde su fundación: el estallido de una guerra en nuestro continente y la peor crisis energética del mundo en décadas, derivados del la invasión de Ucrania por Rusia y el uso por esta del suministro de energía a modo de arma.

Después de un minucioso análisis de la complicada situación actual de la UE, el informe resume los retos futuros de actuación, y las medidas correspondientes, en relación con: la modernización de la gobernanza y la arquitectura de las políticas de la UE en materia de energía y clima a partir de 2030; dar un gran impulso a la competitividad y el liderazgo industrial de la UE; garantizar el suministro fiable de materias primas fundamentales y las inversiones necesarias para la transición hacia una energía limpia; ofrecer precios de la energía asequibles y garantizar una sólida protección y empoderamiento de los consumidores; mejorar los mercados de la energía y las redes energéticas y seguir integrando el sistema energético; abordar la escasez de capacidades y de mano de obra en el sector de la energía; analizar la repercusión de la escasez de agua en los sistemas energéticos, y establecer un calendario firme para eliminar gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles.

Como habitualmente lleva años produciéndose, en esta materia se adoptan varias normas anualmente, y en 2023 pueden destacarse las siguientes:

– Reglamento (UE) 2023/839, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/841 en lo que respecta al ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de notificación y cumplimiento y el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030, y el Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión (DOUE L 107, 21.4.2023), que establece normas relativas a los com-

promisos de los Estados miembros relativos al sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

– Reglamento (UE) 2023/955, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060 (DOUE L 130, 16.5.2023), que prestará ayuda financiera a los Estados Miembros para las medidas e inversiones incluidas en sus planes sociales para el clima, y estableciéndose que las medidas e inversiones financiadas por el Fondo beneficiarán a los hogares, las microempresas y los usuarios del transporte que sean vulnerables y se vean especialmente afectados por la inclusión de las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y el transporte por carretera.
– Reglamento (UE) 2024/223, del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DOUE L 2024/223, 10.1.2024), que prorroga las medidas del Reglamento modificado hasta el 30 de junio de 2025 e introduce medidas para acelerar el ritmo de despliegue de las fuentes de energía renovables (simplificado el procedimiento de autorización, acortando plazos, etc.), a partir del 1 de julio de 2024; teniendo en cuenta el informe de la Comisión sobre la revisión [COM (2023) 764 final, Bruselas, 28.11.2023], que avaló la prórroga.
– Reglamento (UE) 2023/956, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (DOUE L 130, 16.5.2023), como instrumento complementario de la Directiva sobre el Régimen del Comercio de Emisiones, cuya finalidad es prevenir el riesgo de fuga de carbono.
– Reglamento (UE) 2023/1804, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (DOUE L 234, 22.9.2023), que establece objetivos nacionales obligatorios que den lugar a la implantación en la Unión de suficiente infraestructura para los combustibles alternativos destinada a vehículos de carretera, trenes, buques y aeronaves estacionadas.
– Reglamento (UE) 2023/1805, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en

el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (DOUE L 234, 22.9.2023).
- Reglamento (UE) 2023/2405, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation) (DOUE L 2023/2405, 31.10.2023), que establece normas armonizadas sobre la utilización y el suministro de combustibles de aviación sostenibles.
- Directiva (UE) 2023/1791, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética (DOUE L 231, 20.9.2023), que establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión a fin de garantizar la consecución de los objetivos de la Unión en materia de eficiencia energética y crea un marco propicio para mejoras ulteriores de eficiencia energética.
- Decisión (UE) 2023/1409, de la comisión, de 4 de julio de 2023, por la que se dan instrucciones al administrador central del Registro de la Unión para que devuelva a los Estados miembros y al Reino Unido el excedente de la Unión al final del segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto (DOUE L 170, 5.7.2023).

Por otra parte, durante este año se han presentado algunas propuestas normativas en este ámbito, destacando las siguientes:

- Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de productos de tecnologías de cero emisiones netas (Ley sobre la industria de cero emisiones netas) [COM (2023) 161 final, y Anexos, Bruselas, 16.3.2023]. Esta propuesta se adopta en el contexto de la Comunicación de la Comisión sobre «Un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas» [COM (2023) 62 final, Bruselas, 1.2.2023], que constituye un plan global para mejorar la competitividad de la industria europea de cero emisiones netas y apoyar la rápida transición hacia la neutralidad climática, y que se articula en torno a cuatro pilares: un marco regulador previsible y simplificado; un acceso más rápido a una financiación suficiente; una mejora de las capacidades, y un comercio abierto para unas cadenas de suministro resilientes.
- La propuesta denominada «ley sobre la industria de cero emisiones netas» forma parte de las acciones anunciadas en

ese contexto, destinadas a simplificar el marco regulador y a mejorar el entorno de inversión para la capacidad de fabricación de tecnologías de la UE. El Reglamento establece un marco, compuesto por siete pilares, para reforzar la competitividad del ecosistema de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas de Europa: establece las condiciones necesarias para promover proyectos de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas, simplificando los procesos administrativos y de concesión de autorizaciones y definiendo proyectos estratégicos de cero emisiones netas (pilar 1); establece las condiciones para aumentar la capacidad de inyección de CO2 (pilar 2); incentivar la demanda de tecnologías de cero emisiones netas (pilar 3); crea un marco para garantizar una mano de obra cualificada en el sector (pilar 4); fomenta la innovación (pilar 5); crea una estructura de gobernanza (pilar 6), y establece el marco para el seguimiento de la aplicación de estas medidas (pilar 7).

– Propuesta de Reglamento sobre la contabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero de los servicios de transporte [COM (2023) 441 final, Estrasburgo, 11.7.2023].
– Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía [COM (2023) 447 final, Bruselas, 7.7.2023.

Además de los ya citados, en este importante ámbito de la Política Ambiental de la Unión, la Comisión ha presentado varios textos que tratan de enmarcar la futura política en materia de acción por el clima y energética, entre los que deben resaltarse algunos:

– Comunicación sobre «Evaluación a escala de la UE de los proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima actualizados. Un paso importante hacia los objetivos más ambiciosos en materia de energía y clima para 2030 en el marco del Pacto Verde Europeo y REPowerEU» [COM(2023) 796 final, y Anexos, Bruselas, 18.12.2023], en la se concluye que la evaluación y el análisis globales agregados de los proyectos de PNIEC actualizados son, en general, positivos; aunque, la evaluación también señala varias lagunas, tanto en términos de mantenimiento de la ambición general de la UE como de cumplimiento de los requisitos específicos establecidos en la legislación de la UE; lo que se considera un asunto de gran preocupación y una cuestión de credibilidad para muchos Estados Miembros.

– Informe sobre «El funcionamiento del mercado europeo del carbono en 2022» [COM (2023) 654 final, Bruselas, 31.10.2023].
– Informe sobre «La aplicación de la Directiva 2009/31/CE, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono» [COM (2023) 657 final, Bruselas, 24.10.2023].
– Comunicación «Cumplir las ambiciones de la UE en materia de energías renovables marinas» [COM (2023) 668 final, Bruselas, 24.10.2023].
– Informe sobre «Situación de la competitividad de las tecnologías energéticas limpias» [COM (2023) 652 final, Bruselas, 24.10.2023].
– Informe en el que se revisa el funcionamiento del Reglamento (UE) 2022/1369, sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas [COM (2023) 173 final, Bruselas, 20.3.2023].
– Informe anual de 2021 sobre la seguridad de las operaciones en la Unión Europea relativas al petróleo y el gas mar adentro [COM (2023) 247 final, Bruselas, 12.5.2023], que constata que en 2021 había 347 instalaciones de petróleo y gas mar adentro en la UE, y que se registró un descenso de la producción total de petróleo y gas, que pasó de 19.941 kilotoneladas equivalentes de petróleo en 2020 a 18.187 kilotoneladas equivalentes de petróleo en 2021, siendo Dinamarca y Países Bajos los mayores productores con el 76 % del total de la UE. Además, se inspeccionaron 248 instalaciones y se confirma que no se produjo ningún accidente grave, aunque hubo 26 incidentes (10 más que en 2019).
– Comunicación relativa a «La revisión del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (EETE)» [COM (2023) 634 final, Bruselas, 20.10.2023], creado en 2007.
– Comunicación sobre el «Plan de Acción Europeo sobre la Energía Eólica» [COM (2023) 669 final, Bruselas, 24.10.2023], que parte de considerar que la energía eólica es renovable, segura, que está ampliamente disponible en la UE, que es fundamental para cumplir los objetivos de descarbonización de la Unión y suministrar una electricidad limpia, asequible y segura a los hogares, a la industria y, cada vez más, al sector del transporte; además, se mantiene que la expansión de la energía eólica y de la industria eólica en toda la UE creará puestos de trabajo de calidad y mejorará la seguridad energética europea. Por otra parte, se estima que el objetivo de la UE de lograr al menos un 42,5 de renovables de aquí a

2030 requerirá un incremento de la capacidad instalada para pasar de 204 GW en 2022 a más de 500 GW en 2030.

No obstante, dificultades directamente vinculadas al sector (como las pérdidas de explotación de las empresas en 2022) o derivadas de los efectos de la invasión de Ucrania por Rusia, se estima necesario impulsar esta industria dada su importancia energético-ambiental para el futuro que diseña el Pacto Verde para la Unión.

El Plan de Acción ofrece a la industria eólica europea la garantía de que su modelo de negocio en la UE es sólido, sostenible y a largo plazo, basándose en estos ejes: aceleración del despliegue mediante una mayor previsibilidad y una concesión de autorizaciones más rápida; mejora del diseño de las subastas; acceso a financiación (europea y nacional); creación de un entorno internacional justo y competitivo; capacidades profesionales, y compromisos de la industria y de los Estados Miembros (y las correspondientes medidas en cada uno). Finalmente, la Comisión insta a los Estados miembros y a la industria a que respalden el Plan de Acción y ejecuten las acciones.

- Informe de la Comisión sobre «Promoción de la electromovilidad mediante las políticas inmobiliarias» [COM (2023) 76 final, Bruselas, 15.2.2023].
- Comunicación sobre el Banco Europeo del Hidrógeno [COM (2023) 156 final, Bruselas, 16.3.2023].

3. **RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR**

En este ámbito, se aprobó el Reglamento (UE) 2023/1542 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, relativo a las pilas y baterías y sus residuos y por el que se modifican la Directiva 2008/98/CE y el Reglamento (UE) 2019/1020 y se deroga la Directiva 2006/66/CE (DOUE L 191. 28.7.2023), en el marco del Pacto Verde y del Plan de Acción Estratégico para las Baterías, adoptado por la Comisión en 2018, y que procede a derogar con efectos a partir del 18 de agosto de 2025 la Directiva 2006/66/CE. El Reglamento incluye el nuevo régimen jurídico en este ámbito, estableciendo requisitos de sostenibilidad, seguridad, etiquetado, marcado e información para permitir la introducción en el mercado o la puesta en servicio de pilas o baterías en la Unión y requisitos mínimos en materia de responsabilidad ampliada del productor, recogida y tratamiento de los residuos de pilas o baterías y comunicación de información.

Por otra parte, la Comisión adoptó la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), para cumplir la sentencia el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de enero de 2022 (asunto C-181/201), que declaró parcialmente inválido el artículo 13 de la Directiva relativo a la aplicación de la misma a determinadas actividades.

Asimismo, la Comisión presentó la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos [COM (2023) 420 final, Bruselas, 5.7.2023], que establece medidas de prevención de la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, la transformación y la fabricación, la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en los restaurantes y servicios alimentarios, así como en los hogares, con el objetivo de reducir, a más tardar el 31 de diciembre de 2030, un 10 % la generación de residuos alimentarios en la transformación y la fabricación y un 30 % la generación de residuos alimentarios per cápita, conjuntamente en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en los restaurantes y servicios alimentarios, así como en los hogares, en comparación con la cantidad generada en 2020. Además, entre otras cuestiones, se establece el régimen de responsabilidad ampliada del productor para los productos textiles y se prevén programas de prevención de residuos alimentarios.

Igualmente, se aprobó por la Comisión la Propuesta de Reglamento relativo a la prevención de las pérdidas de granza de plástico para reducir la contaminación por microplásticos [COM (2023) 645 final, Bruselas, 16.10.2023], presentada en el marco del Pacto Verde, de la Estrategia Europea para el Plástico en una Economía Circular de 2018 y de los Planes de Acción para la Economía Circular de 2020 y sobre «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» de 2021. La granza es el resultado del reciclaje del plástico, que se obtiene al triturar, lavar y fundir el plástico reciclado, formando pequeños gránulos (con tamaños entre 2 y 5 milímetros), los cuales se utilizan para fabricar nuevos productos plásticos, reduciendo la dependencia de materias primas y disminuyendo el impacto ambiental. Las pérdidas de granza de plástico son actualmente un importante problema para el medio ambiente ya que son la tercera fuente de liberación no intencionada de microplásticos.

El régimen jurídico propuesto gira alrededor de estas obligaciones generales: los operadores económicos, los transportistas de la UE y los transportistas de fuera de la UE velarán por que se eviten pérdidas, y cuando se produzcan pérdidas tomarán medidas inmediatas para limpiarlas; los operadores económicos y los transportis-

tas de la UE notificarán a la autoridad competente las instalaciones que exploten y las operaciones de transporte de granza de plástico que realicen, y notificarán a las autoridades competentes del Estado Miembro en el que estén establecidos cualquier cambio significativo en sus instalaciones y actividades relativas a la manipulación de granza de plástico, incluido el cierre de una instalación, y las autoridades competentes establecerán y mantendrán un registro público que contenga la información relativa a lo anterior.

Además, la Comisión aprobó el Informe que identifica a los Estados Miembros en riesgo de no alcanzar los objetivos de reciclado de residuos municipales y de envases de 2025 y el objetivo de reducción del depósito de residuos en vertederos de 2035 [COM (2023) 304 final, Bruselas, 8.6.2023]. En este ámbito, la Comisión también adoptó el Informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1013/2006, relativo a los traslados de residuos. Generación, tratamiento y traslado transfronterizo de residuos peligrosos y otros residuos en los Estados miembros de la Unión Europea y el Reino Unido 2016-2019 [COM(2023) 142 final, Bruselas, 17.3.2023].

Finalmente, la Comisión aprobó la Comunicación sobre un marco de seguimiento revisado para la economía circular [COM (2023) 306 final, Bruselas, 15.5.2023], elaborada en el marco de seguimiento para la economía circular de la UE de 2018 y del nuevo Plan de acción para la economía circular de 2020, en el contexto del Pacto Verde, que se inicia resaltando la importancia de la transición hacia una economía circular, por constituir una oportunidad única para hacer que la economía europea sea más sostenible, competitiva y resiliente, ya que contribuye a la neutralidad climática, conserva la biodiversidad y los ecosistemas acuáticos, mejora la seguridad de los suministros y alivia la dependencia estratégica de las materias primas, crea empleos locales dignos y ecológicos e impulsa la innovación. El nuevo marco de seguimiento permite supervisar los avances realizados en la transición hacia una economía circular eficiente en el uso de los recursos, climáticamente neutra y resiliente en el contexto del desarrollo sostenible El objetivo de este nuevo marco de seguimiento es ofrecer una visión global midiendo los beneficios directos e indirectos de la creciente circularidad; consta de 11 indicadores agrupados en 5 dimensiones: producción y consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias, competitividad e innovación y sostenibilidad y resiliencia mundiales, e incluye algunos indicadores nuevos (huella material, productividad de los recursos, huella de consumo, emisiones de GEI derivadas de las actividades de producción dependencia de los materiales).

4. DESARROLLO SOSTENIBLE, ASPECTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS, CONTAMINACIÓN, RUIDO, EMPRESAS Y ASPECTOS GENERALES

Considerando que la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania ha sacudido los cimientos del orden basado en normas y ha acelerado aún más el descomunal vuelco que se está produciendo en un entorno geopolítico y económico en constante evolución, que estos acontecimientos requieren una respuesta política urgente, coordinada y sostenida en todos los ámbitos y que la lucha urgente contra el cambio climático ha avivado la competencia por los recursos y la carrera tecnológica e industrial en el ámbito de las tecnologías limpias, mientras que la pandemia de COVID-19 ya había revelado la fragilidad de las cadenas de suministro y la necesidad de lograr una mayor resiliencia, la Comisión adoptó el 27 de septiembre de 2023 la Comunicación «Hacia una Europa más resiliente, competitiva y sostenible» [COM (2023) 558 final, Bruselas], para alcanzar las prioridades estratégicas de Europa y hacer frente a los retos futuros; concretamente, la UE debe perseverar en su proceso de transformación en una economía más resiliente, competitiva y sostenible que fomente el bienestar de los ciudadanos, en el marco del Informe sobre «Prospectiva estratégica de 2023: la sostenibilidad y el bienestar de las personas como núcleo central de la autonomía estratégica abierta de Europa» [COM (2023) 376 final, Bruselas, 6.7.2023].

De acuerdo con lo anterior, la Comisión plantea varios ejes de acción, entre los debe destacarse el relativo a mejorar la seguridad energética de Europa y hacer frente a la crisis climática, destacando que, desde el inicio de la invasión de Ucrania, la UE ha debilitado radicalmente el dominio que Rusia ejercía sobre la economía y el suministro energético europeos, reforzando los vínculos con sus socios internacionales y diversificando el suministro de energía; se ha comprometido a reducir su dependencia respecto de los combustibles fósiles y a acelerar drásticamente la implantación de las energías renovables; adoptó medidas coordinadas a fin de aumentar la preparación para el invierno (de 2023-2024) y proteger a los consumidores frente a los elevados precios de la energía, aunque llama la atención sobre el riesgo de que aumenten los precios (a finales de ese año); considera prioritario tratar de resolver los «cuellos de botella» en los sectores de la electricidad, las energías renovables y sus redes, y sigue apoyando la competitividad a largo plazo de su industria de las energías renovables en la carrera mundial hacia las cero emisiones netas. Además, en el eje relativo a la

construcción de una base económica más sólida y sostenible, la UE ha actuado con decisión para hacer frente a los riesgos económicos y las dependencias estratégicas adoptando medidas de reducción del riesgo en ámbitos clave como las materias primas fundamentales, los semiconductores, las tecnologías de cero emisiones netas o las tecnologías críticas. Todo ello, en general, incluyendo la necesidad de fomentar la inversión pública y privada.

Con un carácter general y amplio, la Comisión aprobó la Comunicación sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024 [COM (2023) 901 final, Estrasburgo, 21.11.2023], en el marco del Semestre Europeo, que, reconociendo la preocupante situación derivada de la invasión de Ucrania por Rusia, de los problemas energéticos y de la situación económica, con aumento de inflacción, prevé cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva, entre las que destaca la sostenibilidad medioambiental, en relación con la que se afirma que las medidas adoptadas por la UE y sus Estados Miembros ayudaron a que los precios de la energía se situaran en niveles más cercanos a los anteriores a la crisis, mientras que las inversiones en fuentes de energía limpias contribuyen a estabilizar el suministro futuro; que los Estados Miembros están centrando sus esfuerzos en la aplicación de los capítulos de REPowerEU de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, complementados con fondos de la política de cohesión; que los planes nacionales de energía y clima actualizados deben desarrollarse íntegramente y aplicarse con rapidez, y que reforzar la industria de cero emisiones netas de la UE resulta esencial para proporcionar las tecnologías y los componentes necesarios para alcanzar los objetivos del Pacto Verde Europeo y para que la industria europea siga siendo competitiva; finalizando el estudio con consideraciones financieras sobre la transición ecológica, entre otras cuestiones.

Más concretamente, sobre el desarrollo sostenible, el Parlamento Europeo adoptó, el 23 de junio de 2022, la resolución sobre la implementación y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (DOUE C 32, 27.1.2023), y el Comité de la Regiones aprobó, el 8 de febrero de 2023, el dictamen sobre los avances en la consecución de los ODS (DOUE C C 157, 3.5.2023), en los que acojen favorablemente su desarrollo y realizan ciertas consideraciones sobre su cumplimiento.

Además, el ambicioso e interesante proyecto sobre la Nueva Bauhaus Europa se puso en marcha en 2021 [COM (2021) 573 final; la resolución del PE, de 14 de septiembre de 2022, sobre el proyecto original se publicó en el DOUE C 125, 5.4.2023] para

traducir el Pacto Verde Europeo en cambios tangibles sobre el terreno a fin de mejorar la vida cotidiana de los europeosy, abarcando acciones que van desde la construcción de viviendas a la creación de espacios públicos, pasando por la moda o la fabricación de mobiliario. La Comisión aprobó el 16 de enero de 2023 el «Informe sobre el estado de la Nueva Bauhaus Europea» [COM (2023) 24 final, Bruselas], que considera que, solo dos años después de su puesta en marcha, el proyecto se ha convertido en un catalizador de la transformación del Pacto Verde Europeo, garantizando la inclusión y la participación sociales, con una comunidad activa y creciente de todos los Estados Miembros y algunos de fuera de la UE.

En materia de contaminación, se aprobó Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 2005/35/CE, relativa a la contaminación procedente de buques y a la introducción de sanciones, incluidas las sanciones penales, para las infracciones de contaminación [COM (2023) 273 final, Bruselas, 1.6.2023], cuya finalidad es incorporar el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques -Convenio Marpol 73/78 al Derecho de la Unión y velar por que los responsables de las descargas ilegales de sustancias contaminantes estén sujetos a unas sanciones disuasorias, eficaces y proporcionadas, con vistas a mejorar la seguridad marítima y la protección del medio ambiente marino en relación con la contaminación procedente de buques.

A continuación, la Comisión publicó el «Informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre el ruido ambiental de conformidad con el artículo 11 de la Directiva 2002/49/CE» [COM (2023) 139 final, y Anexo, Bruselas, 20.3.2023], publicado de acuerdo con el Pacto Verde y el primer informe integrado de seguimiento y perspectivas en relación con el objetivo «contaminación cero», que incluye una perspectiva sobre el ruido, adoptado en diciembre de 2022 [COM (2022) 674 final], confirma que el objetivo de reducir de aquí a 2030 el número de personas que sufren molestias crónicas por el ruido del transporte en un 30 %, con respecto a los niveles de 2017, no se alcanzará a menos que se adopten medidas adicionales. Entre las medidas que se proponen pueden subrayarse las destinadas a reducir el ruido del tráfico rodado por carretera y ferrocarril, así como de aviones, y otras fuentes de ruido, avanzando hacia tecnologías y productos «silenciosos desde el diseño».

En materia financiera, la Comisión publicó el «Informe relativo a la ejecución del instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa en 2022» [COM (2023) 60 final, Bruselas, 7.2.2023]; mecanismo previsto en el plan

de inversiones del Pacto Verde, y que consta del Fondo de Transición Justa, un régimen específico en el Programa InvestEU y el instrumento de préstamo al sector público, que es objeto del informe sobre los proyectos presentados (únicamente tres, al ser la primera convocatoria, en 2022), siguiendo las convocatorias en 2023.

En el ámbito de la relación entre las empresas y el medio ambiente-sostenibilidad, se ha presentado la Propuesta de Directiva relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (Directiva sobre alegaciones ecológicas) [COM (2023) 166 final, Bruselas, 22.3.2023], elaborada en el marco del Pacto Verde y de las políticas de economía circular y sobre consumo, y que tiene por objeto establecer requisitos mínimos sobre la justificación y la comunicación de las alegaciones medioambientales y el etiquetado medioambiental voluntarios en las prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores, sin perjuicio de otra legislación de la Unión que establezca condiciones sobre alegaciones medioambientales con respecto a determinados productos o sectores, así como el sistema de verificación.

Asimismo, en este ámbito, la Comisión presentó Propuesta de Reglamento sobre la transparencia e integridad de las actividades de calificación ambiental, social y de gobernanza (ASG) [COM (2023) 314 final, Estrasburgo, 13.6.2023], elaborada en el marco de la Estrategia renovada de finanzas sostenibles, de 2021 [COM (2021) 390 final] la inversión que tiene en cuenta los factores ambiental, social y de gobernanza a la hora de tomar decisiones en materia de las denominadas inversiones sostenibles y que tiene por objeto introducir un planteamiento normativo común para mejorar la integridad, la transparencia, la responsabilidad, la buena gobernanza y la independencia de las actividades de calificación ASG, contribuyendo así a la transparencia y a su calidad, y al buen funcionamiento del mercado interior, al tiempo que se logra un elevado nivel de protección de los consumidores y los inversores y se evita el blanqueo ecológico u otros tipos de desinformación, como el blanqueo social, mediante la introducción de requisitos de transparencia relacionados con estas calificaciones y normas sobre la organización y la conducta de los proveedores de dichas calificaciones.

Sin perjuicio de acontecimientos inesperados, dada la compleja situación europea y mundial en la actualidad, la Comisión, como es habitual, presentó el 17 de octubre de 2023 la Comunicación relativa al «Programa de trabajo de la Comisión para 2024. Respondiendo hoy, preparando el mañana» [COM (2023) 638 final, y

Anexo, Estrasburgo], sobre la base de considerar que la UE se enfrentan a una serie de retos y oportunidades de los que marcan época (como la crisis climática y de biodiversidad). En este sentido, después de reafirmar la trascendencia del Pacto Verde Europeo en todo su mandato (que continua siendo una de las seis ambiciones previstas para el futuro), la Comisión confirma que su atención se centrará ahora principalmente en la aplicación de lo ya acordado, y anuncia que en 2024 presentará nuevas propuestas sobre la protección de los animales durante el transporte, la prevención de la contaminación por microplásticos, la mejora de la vigilancia de los bosques y un paquete de movilidad, y reitera que la UE continua comprometida con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y sus objetivos de desarrollo sostenible seguirán ocupando un lugar central en las políticas europeas. Entre las propuestas pendientes, en su caso, de aprobación en 2024, se incluyen un buen número de textos derivados del Pacto Verde Europeo.

5. **SEGURIDAD NUCLEAR**

En este ámbito, mediante la Decisión (Euratom) 2023/2781, del Consejo, de 8 de diciembre de 2023 (DOUEL 2023/2781, 12.12.2023) se aprueba la celebración, por la Comisión Europea, del Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO), formada por la República de Corea, Japón y los Estados Unidos de América, que manifestan su deseo de continuar cooperando con el objetivo de poner fin al proyecto de reactor nuclear de agua ligera y realizar una disolución ordenada de la KEDO. Por otra parte, se adoptó el dictamen de la Comisión, de 12 de enero de 2023 (DOUE C 14, 16.1.2023), relativo al plan de evacuación de los residuos radiactivos resultantes de la clausura y el desmantelamiento de la central nuclear Grohnde (KWG) en el Estado federado de Baja Sajonia (Alemania). Finalmente, se ha adoptado la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se aprueba un Reglamento (Euratom) de la Comisión relativo a la aplicación del control de seguridad de Euratom [COM (2023) 793 final, Bruselas, 21.12.2023], que revisa los elementos del sistema de supervisión del material nuclear, regulado en 2005, y el «Informe relativo a los alimentos e ingredientes alimentarios tratados con radiaciones ionizantes en los años 2020-2021» [COM (2023) 676 final, Bruselas, 27.10.2023], conforme con la Directiva 1999/2/CE.

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

Alzina Lozano, Á., *El Derecho Penal y la Política Medioambiental de la Unión Europea*, Ed. Iustel, Madrid, 2023.

Comisión Europea, *Plan industrial del Pacto Verde*, febrero de 2023.

Fernández de Gatta Sánchez, D., *Sistema Jurídico-Administrativo de Protección del Medio Ambiente*, 11.ª ed., Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2023.

— Actividad pública y privada en materia de recursos naturales y rurales: La infraestructura verde y la custodia del territorio, Ed. Ratio Legis, Salamanca, 2023.

— «Unión Europea: la aprobación del VIII Programa Ambiental, entre las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y la invasión de Ucrania», en García Álvarez, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (Coords.), y otros, *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, Ed. BOE-CIEMAT-CIEDA, Madrid, 2023, pp. 51-82 [https://boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-O-2023-10005300084].

— «Ley 5/2023, de 17 de marzo, de Pesca Sostenible e Investigación Pesquera. Nueva legislación sobre sostenibilidad de la pesca», *Ars Iuris Salmanticensis (AIS)*, n.º 2/2023, pp. 123-126.

— «La incidencia ambiental en el sector alimenticio y sobre la seguridad alimentaria: régimen en la Unión Europea», en Bujosa Vadell, L. M., y Pacheco Fiorillo, C. A. (Dirs.), y otros, *La tutela jurídica de los alimentos ante el Derecho Ambiental (Derecho Ambiental contemporáneo España/Brasil)*, Ed. Comares, Granada, 2023, pp. 21-46.

— «La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (entre la expectación y una cierta decepción)», *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 24, n.º 2/2021 (publicado en febrero de 2023), pp. 113-170 [https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/84319/4564456563501].

García Ureta, A., y Soro Mateo, B. (dir.), y otros, *Restauración y compensación ecológica: La perspectiva jurídica*, Ed. Iustel, Madrid, 2023.

García Ureta, A. (Dir.), y Sarasibar Iriarte, M. (Coord.), y otros, *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos*, Ed. M. Pons, Madrid, 2022.

López Ramón, F., *Manual de Derecho Ambiental y Urbanístico*, 6.ª ed., Ed. Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2023.

— La nueva gobernanza climática, Ed. Prensas Universitarias-Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2023.

Lozano Cutanda, B., *Derecho Ambiental y Cambio Climático*, 2.ª ed., Ed. Dykinson, Madrid, 2023.

Moreno Molina, Á. M., *El Derecho del Cambio Climático: Retos, instrumentos y litigios*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023.

Paz Arias, J. M.ª de (Dir.), y Delgado Arrabal, M.ª L. (Coord.), y otros, *Estudios jurídicos sobre sostenibilidad: Cambio climático y criterios ESG en España y la Unión Europea*, Ed. Aranzadi-Despacho Pérez-Llorca, Cizur Menor (Pamplona), 2023.

Tocci, N., *A green and global Europe*, Polity Press, Oxford (UK), 2023.
Zambrana Moral, P., *La protección del medio ambiente: Perspectiva histórico-jurídica*, Ed. Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023.
Zambrano González, K., *El Derecho Internacional y Europeo ante el desafío del cambio climático*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023.

III. Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la descarbonización, la solidaridad con las víctimas de desastres naturales y otras finalidades de interés general que limitan los derechos individuales[1]

OMAR BOUAZZA ARIÑO[2]
MARIO RUIZ PRIETO[3]
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. *Descarbonización, Compensaciones adecuadas y prohibición de discriminación*.–2. *Derecho a la vida: garantías jurisdiccionales post mortem por negligencia in vigilando de la administración y la pluralidad de vías posibles*.–3. *Prohibición de los tratos inhumanos y degradantes*. 3.1 Condiciones de vida degradantes en la prisión. 3.2 Participación cooperativa medioambiental, tratos inhumanos y degradantes y prohibición de discriminación: Ausencia de una investigación adecuada.–4. *Derecho a un proceso equitativo*. 4.1 La publicidad de la decisión de no emitir Evaluación de Impacto Ambiental y las garantías de los interesados. 4.2 El carácter contradictorio del procedimiento administrativo y los informes periciales o de expertos.–5. *Derecho al respeto de la vida privada y familiar.* 5.1 La mala gestión de la recogida de residuos y el derecho a la vida privada y familiar. 5.2 Actividades molestas. 5.3 Orden de demolición.–6. *Libertad de expresión*. 6.1 La transparencia administrativa en el acceso a información medioambiental y las garantías del derecho penal. 6.2 Derecho a la protesta.–7. *Derecho al respeto de los bienes*. 7.1 La declaración de nulidad de una compraventa por causa de interés público en caso de catástrofe. 7.2 El retorno de una concesión a la Administración a causa de la legislación medioambiental. 7.3 Red Natura 2000: clasificación del suelo e indemnización.–8. *Cambio climático, maltrato animal y ganadería industrial. Bibliografía. Lista de sentencias y decisiones*.

RESUMEN

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2023 ofrece un conjunto de sentencias y decisiones mediante las que dota de un

[1] Este trabajo ha sido realizado en el seno del proyecto «La europeización de las sanciones administrativas: la incidencia del derecho europeo en el concepto de sanción, en sus garantías y en su función» (PID2020-115714GB-I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación.

[2] obouazza@ucm.es
[3] marior10@ucm.es

contenido medioambiental a diferentes preceptos como los que garantizan y protegen el derecho a la vida, la prohibición de los tratos inhumanos y degradantes, el derecho al respeto a la vida privada y familiar, la libertad de expresión y el derecho de propiedad. Asimismo, da cuenta de las garantías procesales contenidas en los artículos 3, 8 y, especialmente, el 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que constituyen vías de protección fundamental del contenido sustantivo de los derechos. La presencia de lo ambiental puede detectarse especialmente en su consideración como finalidad de interés general que limita, cuando procede, el derecho fundamental.

ABSTRACT

The case law of the European Court of Human Rights in 2023 presents a set of judgments and decisions through which it gives environmental content to different precepts such as those guaranteeing and protecting the right to life, the prohibition of inhuman and degrading treatment, the right to respect for private and family life, freedom of expression and the right to property. It also accounts for the procedural guarantees contained in Articles 3, 8 and especially 6 of the European Convention on Human Rights, which are fundamental means of protecting the substantive content of rights. The presence of the environmental aspect can be especially detected in its consideration as an aim of general interest that limits, when appropriate, the fundamental right.

PALABRAS CLAVE

Energías limpias, desastres naturales, participación cooperativa, inmisiones, ordenación sostenible del medio rural, Red Natura 2000.

KEYWORDS

Clean energy, natural disasters, cooperative participation, immissions, sustainable rural development, Natura 2000 network.

1. DESCARBONIZACIÓN, COMPENSACIONES ADECUADAS Y PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

El proceso de descarbonización, la transición de una economía basada en combustibles fósiles a energías limpias, con la finalidad de mitigar o, al menos, ralentizar el cambio climático, tiene una clara incidencia en los derechos individuales de las empresas afectadas, cuyos beneficios económicos quedarán mermados en aras a la atención de los intereses generales prevalentes. En este contexto debe enmarcarse la Decisión de Inadmisión *STEAG GMBH c. Alemania*, de 11 de abril de 2023. Se refiere a la queja de la empresa demandante en torno a una ley de 2020 por la que se prevé la reducción gradual del uso del carbón para producir electricidad.

La empresa demandante opera ocho centrales eléctricas de carbón duro en Alemania. KSBG mbH & Co. KG, un consorcio de varias empresas de utilidad pública, tiene todas las participaciones. A través de estas empresas, el 85.9% de las acciones de la sociedad demandante están en manos de diferentes municipios. Cabe destacar que las centrales eléctricas de la demandante tienen un periodo de vida útil que oscila entre 2027 y 2039, dependiendo de su antigüedad.

Pues bien, la Ley de Terminación de la Generación de la Energía a partir de carbón, que entró en vigor el 8 de agosto de 2020, prevé un calendario para el fin del uso de este material de combustible fósil para producir electricidad que culmina en 2038. En base a esta Ley, las centrales deben cerrar progresivamente a partir de 2027. Como contrapartida, la norma contempla indemnizaciones por las pérdidas por la reducción del tiempo de funcionamiento mediante subasta. Desde 2020, los propietarios han podido participar en varias rondas de licitación para desmantelar centrales eléctricas individuales antes de 2027 a cambio de una suma basada en las emisiones de dióxido de carbono ahorradas. Las demás centrales, en cambio, deben cerrar en los próximos años sin indemnización. No obstante, este sistema de subasta no es aplicable a las centrales alimentadas con lignito. Para estas, el Gobierno alemán ha negociado una indemnización fija de 4.35 billones de euros con las compañías afectadas. A cambio, estas empresas renuncian al derecho a recurrir ante los tribunales.

A este respecto, la empresa demandante alega que, debido a las condiciones y regulación de las subastas contempladas en la Ley, la indemnización potencial sería como máximo de 99.3 millones, mientras que sus centrales, sin la interferencia, pueden generar una suma de 720.1 millones de euros durante su restante periodo de vida. La empresa demandante planteó una medida cautelar ante el Tribunal Federal Constitucional que fue desestimada al considerar que es una empresa de propiedad predominantemente estatal y, por tanto, no protegida por los artículos invocados de la Constitución alemana.

Ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, también «el Tribunal», «el TEDH» o, simplemente, «Estrasburgo», en referencia a la ciudad francesa en la que se encuentra), la demandante solicita que se declare la violación del art. 1 del Protocolo n.º 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, también «la Convención», «el Convenio» o «CEDH»). A su juicio, la Ley contempla una expropiación de sus propiedades sin una indemnización suficiente. También alega una violación del art. 14 CEDH en relación con el art. 1 del Protocolo n.º 1 por discrimina-

ción, al considerar que las medidas aplicables a las centrales que generan electricidad a partir de carbón son más restrictivas que las alimentadas con lignito, a pesar de que estas últimas son más dañinas para el clima.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en primer lugar, se pronuncia sobre la legitimación activa de la empresa. Observa que está participada en un 85,9% por municipios alemanes. Recuerda que el hecho de que el Estado, indirectamente, participe mayoritariamente de la empresa no es decisivo para su legitimación. Una sociedad de estas características podrá estar legitimada si está regulada esencialmente por el derecho de empresa, no ostenta potestades gubernamentales más allá de las conferidas por el derecho común en el ejercicio de sus actividades y está sometida a la jurisdicción de los tribunales ordinarios y no a la de los tribunales administrativos, como dijo en la sentencia recaída en el caso *Islamic Republic of Iran Shipping Line Group c. Turquía*, de 13 de diciembre de 2007. La empresa demandante reúne estos criterios. Además, no ostenta ninguna posición de monopolio. Por tanto, al no tratarse de una organización gubernamental, el Tribunal reconoce su legitimación.

En relación con las alegaciones en base al art. 1 del Protocolo n.º 1, el TEDH reitera que este precepto solo es aplicable a las posesiones existentes. Los ingresos futuros no se consideran posesiones a menos que ya se hayan ganado o sean definitivamente pagaderos. En este caso, la empresa demandante se queja de la pérdida de los beneficios esperados reclamando que dejará de ingresar 720,1 millones de euros y que la indemnización en base a la Ley será de 99,3 millones. Estas potenciales futuras pérdidas, sin embargo, no son posesiones existentes, ya que se refieren a beneficios esperados, lo que es un ingreso futuro y no es una remuneración ya obtenida ni definitivamente pagable. Además, no hay nada que indique que la empresa demandante tuviera una expectativa legítima real de que pudiera obtener estos beneficios. Por tanto, esta alegación no queda amparada por el art. 1 del Protocolo n.º 1 al Convenio.

La licencia de la explotación de las centrales eléctricas, por su parte, sí cae dentro de su ámbito de aplicación. No obstante, como no hay detalles acerca de los activos de la empresa y su valor ni se sabe si la revocación de las licencias de explotación de las plantas tendrá impacto en dichos activos, no se puede determinar de antemano si la interferencia implica una privación de la propiedad o un control del uso de la propiedad. El TEDH subraya que la demandante no ha proporcionado información sustancial que le permita

resolver si la indemnización establecida puede considerarse insuficiente. Recordará a este respecto que mientras que la privación de la propiedad sin indemnización normalmente constituye una interferencia desproporcionada, el art. 1 del Protocolo n.º 1 no garantiza el derecho a una indemnización total en todas las circunstancias. *Los objetivos legítimos de interés público, como los perseguidos por las reformas económicas o las medidas diseñadas para alcanzar una mayor justicia social, pueden conllevar un reembolso por debajo del precio de mercado*. Además, el poder de revisión del TEDH se limita a averiguar si la compensación establecida excede del margen de apreciación del Estado. En este sentido, el Tribunal también subraya que *la conservación medioambiental es una cuestión de importancia creciente en la sociedad actual por lo que el margen de apreciación que se ofrece a los Estados es particularmente amplio en casos como el presente*. Por todo ello, concluye que la demandante no ha justificado su demanda, lo que determina su inadmisión.

Por otro lado, respecto de las alegaciones de violación del art. 14 CEDH en relación con el 1 del Protocolo n.º 1 por la existencia de dos regímenes de compensación, el Tribunal señala que hay diferencias considerables existentes entre las centrales alimentadas a base de carbón y las alimentadas con lignito. En este sentido, el importe acordado entre el Gobierno alemán y las empresas que explotan las centrales alimentadas con lignito está destinado a compensar su necesaria restructuración, no su cierre. Así, *las diferencias entre las dos fuentes de energía y la manera en la que son explotadas justifican una aproximación distinta en cuanto al régimen de indemnización*. En conclusión, las diversas políticas indemnizatorias persiguen objetivos razonables. Por ello, el TEDH también inadmite el recurso a este respecto.

2. DERECHO A LA VIDA: GARANTÍAS JURISDICCIONALES *POST MORTEM* POR NEGLIGENCIA IN VIGILANDO DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PLURALIDAD DE VÍAS POSIBLES

Tal y como el Tribunal ha advertido en diversas ocasiones, el derecho a la vida no se agota en su protección, sino que también abarca el resarcimiento *post mortem* en caso de que el fallecimiento sea imputable al Estado. Por lo tanto, tiene también una vertiente jurisdiccional. Ahora bien, este derecho al resarcimiento no impli-

ca necesariamente que deba ser alcanzado en vía penal. La Sentencia *Erdal Muhammet Arslan y Otros c. Turquía, de 21 de noviembre de 2023* descarta la violación del artículo 2 (derecho a la vida en su vertiente procesal) del Convenio por la muerte de un familiar de los recurrentes debido al colapso del hotel Bayram a consecuencia del terremoto del 9 de noviembre del 2011 que afectó a la provincia de Van. Los recurrentes alegaban que el Estado no llevó a término los procedimientos penales oportunos contra las autoridades responsables por negligencia. A este respecto, se abrieron dos procedimientos judiciales, uno penal y otro administrativo, siendo desestimado el primero y resultando el segundo en el pago de una indemnización que ascendía a la suma de 71694 euros.

El Tribunal aplica al caso su doctrina sobre las obligaciones positivas que el artículo 2 CEDH establece, la cual no solamente abarca el deber del Estado de proteger la vida sino también la obligación de establecer un procedimiento judicial efectivo e independiente a efectos de rendición de cuentas y reparación en caso de deceso. En el caso de catástrofes naturales, las autoridades tienen la obligación positiva de establecer y supervisar el cumplimiento por las construcciones existentes de una serie estándares y especificaciones técnicas que garantizan un riesgo mínimo para la población, obligación que debe poder ser objeto de control jurisdiccional. Así, en el caso que nos ocupa, los recurrentes no ponen en duda la existencia de una reglamentación adecuada sino el control judicial *ex post*, que entienden ha de ser de naturaleza penal contra las autoridades administrativas por responsabilidad *in vigilando*. El Tribunal, sin embargo, recuerda que el artículo 2 CEDH no ampara necesariamente un derecho a la tutela penal del derecho a la vida, procedimiento por lo demás abierto de oficio por la fiscalía contra el dueño del hotel, sino que también se puede garantizar la tutela del derecho a la vida en vía jurisdiccional a través del orden administrativo, como en el caso presente. Por todo lo anterior, declara que no existe violación.

3. PROHIBICIÓN DE LOS TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES

3.1 CONDICIONES DE VIDA DEGRADANTES EN LA PRISIÓN

Las malas condiciones de vida ambientales en las prisiones pueden atraer la protección del art. 3 del Convenio. No en vano, el TEDH ha tenido ocasión de condenar en dos ocasiones a Rumanía por no

contemplar celdas separadas para no fumadores, lo que interfiere en el derecho a la integridad física de los presos. Así lo ha dicho en las Sentencias recaídas en los casos *Florea c. Rumanía*, de 14 de septiembre de 2010 y *Elefteriadis c. Rumanía*, de 25 de enero de 2011[4].

En la Sentencia recaída en el caso *Rubanov y Otros c. Rusia*, de 14 de septiembre de 2023, el TEDH amplia nuevamente el reconocimiento de los derechos ambientales de los presos. Resuelve que ha habido una violación del artículo 3 del Convenio por las condiciones de vida degradantes en diferentes prisiones de Rusia, por falta de espacio en las celdas y hacinamiento. En el caso concreto de la solicitud planteada por Aleksandr Petrovich Rukoseyev el TEDH tiene en consideración la contaminación procedente de una fundición de aluminio cercana que penetraba en la prisión[5].

3.2 PARTICIPACIÓN COOPERATIVA MEDIOAMBIENTAL, TRATOS INHUMANOS Y DEGRADANTES Y PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN: AUSENCIA DE UNA INVESTIGACIÓN ADECUADA

El TEDH tiene ocasión de conocer, una vez más, acerca de las limitaciones especialmente cualificadas al reconocimiento y protección de derechos como la libertad de reunión o el derecho de asociación en el orden nacional ruso. La Sentencia recaída en el caso *Kreyndlin y Otros c. Rusia*, de 31 de enero de 2023, ofrece un nuevo ejemplo. Las dificultades para ejercer la libertad de asociación, en este caso, tendrán trascendencia desde la perspectiva de la prohibición de los tratos inhumanos y degradantes.

Los demandantes forman parte de la sucursal rusa de *Greenpeace*. Participaron en la lucha contra los incendios forestales acontecidos en la región de Krasnodar en 2016 en nombre de *Sovet Greenpeace*. Mientras permanecían temporalmente en la aldea de Beysug, un grupo de personas desconocidas les amenazaron. Posteriormente, el propietario les pidió que abandonaran el alojamiento. Se mudaron a un campamento en la ciudad de Sadki, donde fueron nuevamente acosados. Varias personas vestidas con uniformes paramilitares bloquearon la entrada al campamento porque consideraban que los demandantes venían del extranjero, que eran agentes americanos. Les

[4] Véase, al respecto, «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: derechos frente a la contaminación, libertad de conciencia ambiental y protección urbanística del suelo», publicado en el *Observatorio de Políticas Ambientales* 2012, https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/10_OPAM-12.pdf

[5] El TEDH tiene jurisdicción para conocer de los casos que afectan a Rusia comentados en este trabajo ya que los hechos tuvieron lugar antes del 16 de septiembre de 2022, fecha en la que se dio la salida efectiva del país del Consejo de Europa.

instaron a que abandonaran la zona de Krasnodar. La policía no adoptó ninguna acción contra los uniformados paramilitares. Según los demandantes, la siguiente noche seis personas enmascaradas les agredieron con porras, cuchillos, gas pimienta, armas de fuego y explosivos. El primer demandante perdería la conciencia fruto de las agresiones. En un informe médico se dio parte de varias lesiones. Las investigaciones judiciales que se llevaron a cabo fueron infructuosas.

Los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación del art. 3 y 14 CEDH, así como del art. 1 del protocolo n.º 1. Señalan que las autoridades internas no han llevado a cabo una investigación efectiva acerca de las circunstancias de la agresión, seguramente motivada porque presumían que pertenecían a la organización *extranjera, Sovet Greenpeace.* El Tribunal, por su parte, considera que la agresión ha sido lo suficientemente grave para suponer que los demandantes tengan sensación de inseguridad y miedo. Por ello, resuelve que el artículo 3 del Convenio es aplicable. Las autoridades no han hecho los esfuerzos necesarios para identificar a los agresores a pesar de que había pruebas como, por ejemplo, grabaciones. Las autoridades impulsaron una nueva investigación cuatro años después, bien que no habría sin resultados. Los demandantes alegaron ante las autoridades que la agresión pudo tener como motivo la ideología o nacionalidad percibida de la asociación de los demandantes, lo que debió motivar a las autoridades a adoptar más medidas. Sin embargo, sus quejas fueron rechazadas de una manera sumaria. Por ello, a modo de ver del Tribunal, las autoridades no han adoptado los pasos necesarios para investigar si la agresión a los demandantes pudo tener una motivación de odio. La investigación, por tanto, ha sido inadecuada, incapaz de tener un efecto disuasorio de cara a futuros actos de violencia de esta naturaleza, por lo que ha habido una violación del art. 3 en relación con el art. 14 CEDH.

4. **DERECHO A UN PROCESO EQUITATIVO**

4.1 LA PUBLICIDAD DE LA DECISIÓN DE NO EMITIR EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LAS GARANTÍAS DE LOS INTERESADOS

Los derechos e intereses subjetivos públicos de los particulares no han de verse vulnerados por el hecho de que la Administración decida no abrir el trámite de la Evaluación de Impacto Medioambiental en lo que afecta a sus derechos de notificación y participación en el procedimiento administrativo. La Sentencia *Efgan*

ÇETİN y Otros c. Turquía, de 3 de octubre de 2023 es un buen ejemplo de ello. En ella se aborda la violación del artículo 6 de la Convención (derecho a un proceso equitativo) por la inadmisión a trámite de un recurso interpuesto por varios particulares afectados por la concesión de una licencia que aprueba la construcción de una central geotérmica sin trámite de evaluación de impacto ambiental con causa en su presentación fuera de plazo.

Las partes no discuten ni el momento de presentación del recurso (19 de junio de 2015) ni la fecha en que los recurrentes se dieron cuenta, de manera accidental, de que se estaba construyendo una central geotérmica cerca de sus terrenos (el 27 de marzo de 2015). Más bien, la disputa versa sobre si ese «darse cuenta» equivale a adquirir un conocimiento que, de acuerdo con la ley de procedimiento administrativo turca, es jurídicamente relevante del procedimiento administrativo que aprueba dicha construcción y por tanto inicia el cómputo del plazo de 30 días para la presentación del recurso.

Pues bien, apoyándose en la doctrina ya establecida, el TEDH afirma que «el derecho de acceso a la justicia se ve afectado cuando las reglas cesan de tener como objetivo garantizar la seguridad jurídica («legal certainty») y una adecuada administración de justicia y se convierten en una barrera que impide al litigante obtener un examen de los hechos por el juez competente». Así, «aunque los plazos son en principio limitaciones procesales legítimas al acceso a los tribunales, interpretarlos desconociendo circunstancias concretas relevantes puede dar lugar a una violación de la Convención» (parágrafos 38 y 39). Esto último es precisamente lo que ocurre en este caso. En efecto, el Tribunal destaca que la falta de publicidad de la decisión de iniciar el procedimiento sin evaluación de impacto ambiental y la ausencia de cualquier forma de notificación sobre la construcción de dicha central, unidas al hecho de que el promotor del proyecto tiene varios proyectos en la zona aumentando la confusión entre decisiones administrativas y actuaciones a las que aplican, justifican una interpretación antiformalista de los plazos y permiten imputar al Estado turco el retraso en la presentación del recurso. Ello fundamenta la violación del derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes.

4.2 EL CARÁCTER CONTRADICTORIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS INFORMES PERICIALES O DE EXPERTOS

El saber experto está sometido a las mismas garantías procesales que el resto de fuentes de prueba, especialmente cuando es determinante para decidir sobre el fondo del asunto, tal y como como suce-

de en el caso de las Evaluaciones de Impacto Medioambiental. La Sentencia *Cangi y Otros c. Turquía, de 14 de noviembre de 2023* establece que existe violación del artículo 6 (derecho a un proceso equitativo) de la Convención por injerencia en el derecho de participación efectiva de los recurrentes en el procedimiento de nombramiento por el Tribunal de un panel de expertos de cara a la aprobación de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de una mina.

El Tribunal, tras no reconocer legitimación activa a cuatro de los recurrentes por no verse directamente afectados por la mina al no vivir cerca ni poder ser considerados como organización pública («public watchdogs») de supervisión y protección del medioambiente (decisión procesal discutida en el voto particular del juez Krenc), pasa a analizar el fondo del asunto respecto del resto de recurrentes. El examen se centra fundamentalmente en dos cuestiones relativas a los derechos de estos últimos: por un lado, la imposibilidad de interrogar a los expertos y, por otro, la imposibilidad de acceder a los documentos periciales que a su vez fueron tenidos en cuenta por estos a la hora de emitir la EIA.

Con carácter preliminar, el Tribunal expone su doctrina acerca del tratamiento de peritos o expertos en relación con el artículo 6, señalando que, debido a la «significativa influencia» de su opinión en el veredicto final, las garantías procedimentales y los derechos de participación de las partes cobran especial importancia en el asunto. «Lo esencial», en palabras del Tribunal, «es que las partes puedan participar adecuadamente en los procedimientos frente al 'tribunal' [Administración en el caso presente]. Así, la posición procesal ocupada por los expertos a lo largo de los distintos procedimientos, la forma en que ejercen sus funciones y la forma en que el juez valora su opinión son factores relevantes a tener en cuenta a la hora de determinar si los principios de igualdad de armas procesales y el carácter contradictorio del procedimiento han sido respetados» (parágrafo 45).

Aplicando la doctrina al caso, el Tribunal considera que se ha violado el artículo 6 debido a la no comunicación de los informes periciales que los expertos encargados de la EIA utilizaron, informes que fueron encargados a iniciativa del promotor de la mina. Debido a su decisiva influencia en la opinión de los expertos encargados de la Evaluación (siendo citadas y compartidas muchas de sus conclusiones), es decir, en la medida en que fueron materialmente determinantes en la decisión de fondo del asunto, forma parte del derecho al carácter contradictorio del procedimiento acceder a ellos. En consecuencia, se entiende violado el artículo 6 en este punto. Sin embargo, esta vulneración no concurre en el examen de la imposibilidad de interrogar a los peritos o expertos, pues

los recurrentes, a diferencia de lo sucedido con los informes periciales, no han demostrado el carácter decisivo de las preguntas de cara al resultado final del procedimiento.

5. DERECHO AL RESPETO DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

5.1 LA MALA GESTIÓN DE LA RECOGIDA DE RESIDUOS Y EL DERECHO A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

La crisis de la recogida de residuos de la Campania generó y sigue generando conflictos ante el Alto Tribunal, tal y como demuestran los dos casos que se exponen a continuación. La Sentencia *Locascia y Otros c. Italia*, de 19 de octubre de 2023 versa sobre la violación del artículo 8 (Derecho al respeto a la vida privada y familiar) durante la crisis en la gestión de recogida de residuos que afectó a la región de Campania.

Desde 1994 a 2009, el Gobierno italiano decretó el estado de emergencia en la región debido a los serios problemas en la gestión de la recogida de basura que tuvieron como efecto la acumulación de grandes cantidades de basura en las calles, con el potencial peligro que ello suponía para la salud pública de los habitantes de Caserta y San Nicola La Strada, localidades particularmente afectadas por dicha crisis. Entre las medidas adoptadas por las autoridades se encuentran la suspensión de todas las actividades educativas, de varios mercados locales al aire libre y el almacenamiento de residuos en áreas temporalmente habilitadas a tal efecto. Aun así, a pesar de que la situación mejoró debido a las diversas medidas adoptadas por los poderes públicos, según el Consejo regional de Campania, en el año 2020 todavía quedaban 4 millones de toneladas de «ecobales» (dados de basura prensada) a la espera de procesamiento.

Los recurrentes, vecinos de las localidades citadas, alegan que concurre violación de su derecho a la vida privada y familiar derivada de los efectos de la acumulación de basura en las calles, entre los que se incluyen olores insoportables, la aparición de insectos, ratas y otros animales, las molestias derivadas de los incendios provocados por la quema de basura, que además liberaron sustancias tóxicas, etc. Además, la Administración reabrió en 2007 el vertedero «Lo Uttaro», que constituía un riesgo considerable para el medioambiente y de lo cual, según los recurrentes, la Administración estaba al tanto desde 2001. Pese a ello, ésta no informó a los vecinos implicados de los riesgos de vivir en los alrededores del

mismo. El Tribunal, haciendo alusión a su doctrina sobre las injerencias en el artículo 8 por contaminación[6] y los casos *Di Sarno y otros c. Italia* y *Cordella y otros c. Italia*, que versan sobre el mismo problema[7], recuerda que estas han de alcanzar al menos un nivel mínimo para ser tenidas en consideración, momento en el cual se deben examinar las obligaciones positivas de los Estados a la hora de garantizar el derecho a la vida privada y familiar, particularmente exigibles en el contexto de actividades peligrosas. Además, respecto de las obligaciones procedimentales, el Tribunal destaca el deber de información del Estado para con los ciudadanos a la hora de informarles de los riesgos a los que están expuestos.

Pues bien, aplicando esta doctrina al caso, el Tribunal concluye que concurre violación del artículo 8 de 1994 a 2009 (no así a partir de 2010) por la mala gestión de residuos y por no haber tomado las medidas adecuadas para proteger a los particulares de la contaminación causada por el vertedero «Lo Uttaro» (no así en el deber de informar de sus riesgos). En primer lugar, una serie de informes periciales, así como el informe de la Comisión del Parlamento italiano que estudió la cuestión, asocian un exceso de mortalidad por tumores y otras enfermedades a la exposición a los residuos. Por ello, dichos informes prueban que existió una injerencia en el derecho a la vida privada y familiar de los recurrentes entre 1994 y 2009, pero no así a partir de dicha fecha, cuando la situación mejoró y aunque siguió habiendo serias deficiencias en la gestión, no se ha probado la injerencia en el derecho de los recurrentes.

Además, continuando el examen de los efectos del vertedero «Lo Uttaro», el Tribunal también reconoce violación del artículo 8 en su vertiente sustantiva, pues las autoridades «fracasaron en tomar todas las medidas necesarias para garantizar la protección efectiva del derecho de los particulares al respeto de su vida privada» (parágrafo 149). Las propias autoridades eran conscientes del serio impacto medioambiental del vertedero, constatado en numerosos informes y resoluciones oficiales, llegando incluso a prohibir el uso de las aguas subterráneas cercanas para uso agrícola por su

[6] Véanse, entre otros, el «leading case» *Lopez Ostra c. España*, comentado en el trabajo «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1978-2006», publicado en el Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006, págs. 123 y siguientes, https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/03/04.-OPAM78-06.pdf

[7] Al respecto, véanse los trabajos «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: gestión pública del medio ambiente, derechos participativos y ética ambiental, publicado en el Observatorio de Políticas Ambientales 2013, https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/11_OPAM-13.pdf; y «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: avances en la consolidación del derecho humano a un medio ambiente adecuado, publicado en el Observatorio de Políticas Ambientales 2020, págs. 87 y siguientes, https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf

alta toxicidad, pero no solucionaron el problema de contaminación que el vertedero suponía. No obstante, el Tribunal considera que no existe violación del artículo 8 CEDH en su vertiente procedimental de publicidad e información a los recurrentes, precisamente por la cantidad de informes oficiales y públicos que acreditaban el daño medioambiental que dicho vertedero causaba (entre ellos, informes de Protección Civil, así como de una Comisión parlamentaria).

Ahora bien, no todos los casos surgidos a raíz de la crisis de gestión de residuos de Campania generan responsabilidad, tal y como muestra la Decisión de Inadmisión *Rosario DEL VECCHIO c. Italia*, de 26 de septiembre de 2023. En ella, el Tribunal inadmite un recurso por violación del artículo 8 de la Convención (derecho al respeto a la vida privada y familiar). Según el recurrente, residente en Benevento, «la consiguiente acumulación de residuos en la vía pública y en lugares de almacenamiento temporal le ha impedido disfrutar de su vida privada y familiar» (parágrafo 3). El Tribunal, haciendo referencia a los casos *Di Sarno y otros* y *Cordella y otros c. Italia*, motivados por la misma problemática y en los que el Tribunal sienta doctrina sobre la afectación de la contaminación por residuos al derecho al respeto a la vida privada y familiar, señala que ésta última no concurre en el presente caso. En primer lugar, la situación en Benevento, localidad en la que reside la recurrente, no reviste gravedad suficiente en comparación con otros municipios como Caserta o San Nicola la Strada (Vid. supra). Además, la recurrente no ha justificado cómo afectó dicha situación a su vida privada y familiar. A este respecto el Tribunal recuerda que «un deterioro general del medio ambiente no basta para afirmar que la contaminación ha afectado a los derechos del recurrente garantizados por el artículo 8 de la Convención» (parágrafo 8). Por todo ello, el recurso es inadmitido.

5.2 ACTIVIDADES MOLESTAS

En la Decisión de Inadmisión *Josef KUKLA y Jitka KUKLOVÁ c. la República Checa*, de 11 de mayo de 2023, los demandantes alegan que el Estado no les ha protegido de las molestias generadas por una tubería de alta presión que atraviesa parcialmente su domicilio. A su juicio, se ha infringido la normativa interna en materia de seguridad. Por ello, alegan una violación de los arts. 8 CEDH y 1 del protocolo n.º 1 al CEDH.

El TEDH subraya de antemano que *el mero hecho de que la tubería estuviera ya presente antes de que los demandantes adquirieran la propiedad no es suficiente para considerar que no ha habido una interferencia en el art. 8 CEDH*. El TEDH debe exami-

nar, en base al material obrante en el expediente, si las molestias alegadas son suficientemente graves y en qué medida pueden afectar a las estancias de la casa de los demandantes y a la calidad de su vida privada y familiar. Por ello, el TEDH analizará si las molestias ocasionadas por la tubería han ido más allá del nivel mínimo de gravedad exigible en la jurisprudencia.

El TEDH constata que tras las inspecciones practicadas se realizaron mejoras para garantizar su seguridad. En el proceso en la vía interna no se detectó que el funcionamiento de la tubería supusiera un riesgo para la vida ni la salud de los demandantes. Recalca que el miedo a las consecuencias negativas a largo plazo no atrae la aplicación del artículo 8 CEDH. Además, el TEDH observa que la parte de la tubería que pasa por la propiedad de los demandantes ya no está activa debido a las modificaciones realizadas por la empresa de gas. Pese a que los demandantes ponen en duda en el recurso la eficacia del sellado de la tubería, el TEDH constata que no han realizado esta alegación en el orden interno, con lo que el Tribunal no entra a dilucidar al respecto en base al respeto del principio de subsidiariedad. Además, los demandantes no han aportado documentos que respalden el daño a su salud o a la seguridad que puede ocasionar la tubería.

Por tanto, el TEDH resuelve que el funcionamiento de la tubería no ha provocado un daño a los demandantes que permita considerar que se ha superado el mínimo de gravedad exigible ni se ha probado que la tubería haya implicado una depreciación del valor de su propiedad. Por ello, inadmite la demanda en relación con el art. 8 y el art. 1 del protocolo n.º 1 al Convenio.

5.3 ORDEN DE DEMOLICIÓN

En la Decisión de Inadmisión *Emmanuel RUBIO c. Francia*, de 28 de septiembre de 2023, el demandante se queja de la orden de demolición del inmueble en el que vive con su familia. Adquirió un solar en un espacio boscoso. Afirma que cuando lo compró había un inmueble de 90 metros cuadrados.

Según el acta de venta notarial, la parcela contenía un cobertizo de jardín, pero no era construible ya que pertenecía a la zona clasificada como zona natural a proteger debido a la calidad de los sitios y los paisajes por el plan local de urbanismo. Posteriormente, el demandante realizó obras de construcción en el cobertizo sin solicitar una licencia de obra. La nueva construcción abarca 233 metros cuadrados. Finalizadas las obras, se instaló con su pareja e hijos. Las autoridades locales, no obstante, permitieron que la casa se conectara a la red eléctrica en tanto que «proyecto no sujeto a auto-

rización de urbanismo», quedando el demandante sujeto al pago del impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre la vivienda. A pesar de ello, se inició una investigación a instancias del alcalde acerca de la legalidad de la construcción. El alcalde declaró ante el tribunal competente que advirtió al demandante del riesgo de demolición de la construcción ilícita. El demandante, por su parte, dijo que adquirió una casa en ruinas, que realizó obras de reforma y que tenía «ingresos fluctuantes».

El tribunal correccional declaró culpable al demandante y le condenó al pago de una multa de 500 euros y a la restitución del lugar a su estado original en el plazo de un año a partir de la fecha en la que la sentencia adquiriera firmeza. Además, contempló una multa coercitiva de 50 euros por día de retraso. El demandante recurrió sosteniendo que la casa que ocupaba ya existía en el momento de la compra y que las obras que realizó no la ampliaron ni transformaron. No obstante, el tribunal de apelación confirmó la sentencia de instancia indicando que el demandante no había adquirido una casa sino una parcela con un cobertizo en el jardín que había transformado a sabiendas de que el plan de urbanismo no lo permitía. Por ello, ordenó nuevamente la demolición. El demandante presentó un posterior recurso en casación alegando una violación del art. 8 CEDH. Fue desestimado en esta sede extraordinaria en la consideración de que los tribunales inferiores no habían infringido el Convenio y que la sanción de demolición no supuso una infracción desproporcionada en el derecho del demandante al respeto de su domicilio y vida privada.

A pesar de ello, en el momento de presentar el recurso ante el TEDH, el demandante no había restituido el lugar a su estado original. El demandante invoca ante el TEDH la violación del art. 8. Sostiene que la demolición ordenada constituye una medida radical y desproporcionada ya que la casa es su única residencia, que las autoridades internas no han realizado un juicio de proporcionalidad de la injerencia y no han propuesto una solución de realojamiento o de acompañamiento social.

El TEDH, con carácter previo, señala que el demandante comparece únicamente en su nombre, por lo que no tendrá en cuenta las consecuencias de la situación litigiosa en los demás miembros de su familia. Al margen de la cuestión de la legalidad de la construcción, el cobertizo y la construcción adicional constituye el domicilio del demandante en el sentido del art. 8 del Convenio. La sanción de demolición constituye una injerencia en su derecho al respeto de su domicilio. Esta injerencia está prevista en la ley y persigue un fin de interés general, a saber, la protección de la zona forestal natural. En

cuanto a la proporcionalidad de la injerencia, el TEDH tendrá en cuenta diversos elementos, entre ellos la buena fe del administrado.

En este sentido, los tribunales internos han alegado que concurre mala fe por parte del demandante ya que ha construido deliberadamente en una zona donde no está permitido, teniendo en cuenta que podría haber encontrado una alternativa habitacional, argumento que el TEDH acoge. Así, *el Tribunal recuerda a este respecto que es reticente a proteger a las personas que establecen su domicilio en un sitio de protección ambiental, vulnerando las normas aplicables. Y que si diera otra solución animaría las acciones ilegales en detrimento de los derechos de los demás miembros de la comunidad a un medio ambiente protegido*. Por consiguiente, el TEDH no observa ningún motivo para apartarse de la solución dada en el orden interno.

En cuanto al comportamiento de los poderes públicos, si bien inicialmente se permitió al demandante conectarse a la red eléctrica y quedó sujeto al pago de los impuestos, la administración municipal reaccionó rápidamente comunicando los hechos a la fiscalía. Por tanto, el TEDH señala que las autoridades internas han realizado una ponderación de los intereses en juego, a saber, los intereses públicos y el derecho del demandante al respeto de su domicilio. Las jurisdicciones internas han observado mala fe del demandante, que ha violado de manera deliberada la ley y que no es posible la regularización de la construcción ilícita. La demolición es la única medida posible en este caso para atender las exigencias del interés general. Respecto de las consecuencias de la injerencia, el Tribunal constata que en el momento de conocer de este asunto el demandante sigue viviendo en la casa objeto del conflicto. En cualquier caso, el Tribunal señala que no hay nada que indique que el demandante no pueda procurarse otro alojamiento para él y su familia. Por todo ello, la carga que ha sufrido el demandante no es desproporcionada y no da lugar a la admisión del recurso.

6. **LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

6.1 LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA EN EL ACCESO A INFORMACIÓN MEDIOAMBIENTAL Y LAS GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL

La transparencia y el acceso a la información que obra en poder de la Administración son derechos que la Convención Europea de Derechos Humanos recoge. Ahora bien, como la práctica totalidad de los derechos, no tienen carácter absoluto. Un buen ejemplo de

ello es la Decisión de Inadmisión *ECOLOGICAL AND HUMANITARIAN ASSOCIATION ZELENYY SVIT c. Ucrania*, de 2 de noviembre de 2023. En ella, el Tribunal rechaza el recurso de una ONG ecologista en el que alega la violación del art. 10 (derecho a la libertad de expresión) del Convenio porque las autoridades ucranianas rechazaron el acceso de la asociación demandante a un informe emitido en el año 2015 por la inspección de finanzas de la región de Ternopil (Ucrania) sobre las actividades del Parque natural nacional del Cañón del Dniester. Dicho informe era la prueba clave en un proceso penal abierto dirigido a investigar la posible negligencia de las autoridades en la gestión del parque con lo que, de conformidad con la legislación procesal ucraniana, era posible mantener su carácter confidencial.

El Tribunal, en línea con su doctrina relativa a la relación entre libertad de expresión y transparencia, señala que «el derecho de acceso a la información en manos de los poderes públicos surge cuando dicho acceso es un medio para el ejercicio de la libertad de expresión, constituyendo por tanto su denegación una injerencia en el mentado derecho». Los parámetros para analizar la concurrencia de dicha relación son: «el fin del requerimiento de información, la naturaleza de la información requerida, el papel del requirente y si la información está preparada y disponible (ready and available)» (parágrafos 15). Así, sin poner en duda el interés de la recurrente en tanto organización supervisora («watchdog») del respeto al medioambiente ni el interés público de la información, ni el carácter legítimo de su petición, el Tribunal subraya la no concurrencia del último requisito. En efecto, la injerencia en su derecho al acceso es legítima debido a que tiene como causa la existencia de un procedimiento penal en curso, injerencia que obsta el carácter disponible de la información por estar legalmente prevista y ser necesaria en una sociedad democrática. Además, en el momento en que el proceso penal finalizó, el informe fue enviado a la recurrente. Por tanto, no hay violación del artículo 10 y procede la inadmisión del recurso por carecer manifiestamente de fundamento.

6.2 DERECHO A LA PROTESTA

La Sentencia recaída en el caso *Bryan y Otros c. Rusia*, de 27 de junio de 2023, se refiere a una protesta en 2013 de 30 activistas de *Greenpeace* de diferentes nacionalidades en la plataforma rusa de perforación petrolífera en alta mar *Prirazlomnaya*, gestionada por Gazprom. En la protesta, dos de los activistas subieron a dicha plataforma tras lanzarse desde el buque *Arctic Sunrise*, que navega-

ba bajo pabellón de los Países Bajos. Los guardacostas rusos interceptaron la embarcación y la remolcaron hasta el puerto de Murmansk, con los activistas a bordo. A su llegada a Murmansk, los activistas fueron arrestados. Se les imputaron cargos de piratería, aunque posteriormente las infracciones se recalificaron como vandalismo. El proceso se suspendió en virtud de una amnistía.

Los demandantes acuden ante el TEDH alegando una violación de los arts. 5 y 10 CEDH. Dicen que su arresto y detención preventiva ha sido arbitraria e ilegal y que las autoridades rusas han interferido ilegalmente en su libertad de expresión. El TEDH razona, en primer lugar, que Rusia tuvo un control total y exclusivo sobre el *Arctic Sunrise* y su tripulación desde el momento en el que interceptó la embarcación hasta su llegada a Murmansk. Los demandantes se encontraban bajo la jurisdicción de Rusia a los efectos del art. 1 del Convenio (obligación de respetar los derechos humanos).

En segundo lugar, el TEDH sostiene que tiene competencia para conocer de este caso sin perjuicio de que se haya reconocido una compensación a los demandantes en virtud del procedimiento de arbitraje contemplado en la Convención de las Naciones Unidas de Derecho del Mar. El Tribunal señala que los demandantes no fueron parte de dicho proceso ya que se trató de un proceso de carácter interestatal. Participaron Rusia y los Países Bajos. Por el contrario, el proceso ante Estrasburgo pretende dilucidar si hubo una violación el derecho a la libertad y la libertad de expresión de los demandantes. Por ende, los procesos ante las dos instancias no tienen el mismo objeto, pues a pesar de que se haya reconocido una indemnización en el proceso de arbitraje (que Rusia no ha satisfecho), no ha habido un reconocimiento de la violación de sus derechos.

En relación con el art. 5 CEDH, el Tribunal considera que durante el periodo de tiempo, del 19 al 24 de septiembre de 2013, en el que el *Arctic Sunrise* ha estado remolcado bajo el control de las fuerzas rusas con todos los demandantes a bordo, ha habido privación de su libertad. Dicho periodo comenzó antes para dos de los activistas que escalaron el Prirazlomnaya y fueron retenidos en contra de su voluntad impidiéndoles volver al *Arctic Sunrise* hasta el día siguiente. Además, la detención no fue grabada y no hay una explicación plausible por parte del Gobierno a este respecto. Por ello, el TEDH entiende que hay una violación del art. 5 CEDH.

A continuación, analiza la detención de los demandantes después del 24 de septiembre de 2013, que sí fue grabada, pero que el Tribunal considera arbitraria. Observa que las posiciones de los investigadores y de los tribunales internos sobre el estatus del Prirazlomnaya, que unos consideran una embarcación y otros una ins-

talación portuaria, ha sido inconsistente y confusa para la interpretación de la legislación aplicable. En efecto, aunque los cargos contra los demandantes han sido reclasificados como vandalismo, su detención se ha prolongado hasta su puesta en libertad bajo fianza de acuerdo con la orden original de detención preventiva que se basaba en cargos de piratería. El TEDH, por consiguiente, sostiene que la detención de los demandantes de 24 de septiembre de 2013 hasta su puesta en libertad no ha sido legal en el sentido del art. 5.1.c) del Convenio. El Tribunal razona que el arresto, detención y proceso penal contra los demandantes han constituido una interferencia en su derecho a la libertad de expresión y opinión sobre una cuestión que tiene un interés social significativo, como es la perforación y la explotación.

Por último, habida cuenta de los razonamientos en base al art. 5 CEDH en relación con la arbitrariedad y la ilegalidad de la detención de los demandantes, el Tribunal resuelve que la restricción a la libertad de expresión no estaba prevista tampoco en el derecho interno, reconociendo así la violación del art. 10 CEDH.

7. **DERECHO AL RESPETO DE LOS BIENES**

7.1 LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE UNA COMPRAVENTA POR CAUSA DE INTERÉS PÚBLICO EN CASO DE CATÁSTROFE

Hay ocasiones en las que el interés público es motivo suficiente para la nulidad de un contrato, máxime cuando una de las partes es la Administración. En la Sentencia *Aktürk y Otros c. Turquía, de 13 de junio de 2023*, el Tribunal deniega la violación del artículo 1 del Protocolo 1 debido a la declaración de nulidad de la compraventa de un bien inmueble rústico entre la Administración turca (vendedora) y un particular ya fallecido (comprador). Dicha nulidad se fundamenta en causa de interés público debido a la necesidad urgente de realojo de los residentes de una localidad en la provincia de Polatli, afectada por inundaciones en el año 2017 y que había sido declarada previamente como zona vulnerable por dicho motivo.

Tras rechazar los argumentos del Gobierno turco sobre la inadmisibilidad del recurso, el Tribunal entra al fondo del asunto y reconoce la existencia de injerencia en el ámbito de protección del artículo legalmente prevista. No obstante, esta se justifica, en primer lugar, por servir a una causa «utilidad pública», concepto para cuya determinación el Estado goza de margen de apreciación «par-

ticularmente amplio» y que, en todo caso, incluye el uso del terreno en cuestión para la construcción de medios de alojamiento adaptados y destinados a las familias víctimas de las inundaciones. En segundo lugar, la actuación de la administración no viola el «justo equilibrio» entre los distintos intereses al hacerse una valoración proporcionada de los intereses en juego y no haber una «carga especial y desorbitada» sobre el recurrente, habiéndose anulado la compraventa por «motivos imperiosos de interés público antes incluso de que el terreno fuera inscrito a nombre de los recurrentes en el registro de la propiedad» y ofreciéndose, además, la posibilidad de «reclamar el reembolso de la suma abonada por su *de cuius* más intereses legales y moratorios» (parágrafos 77 y 78). Por todo ello y en voto unánime, el Tribunal no aprecia violación del art. 1 del Protocolo 1 relativo al derecho de propiedad.

7.2 EL RETORNO DE UNA CONCESIÓN A LA ADMINISTRACIÓN A CAUSA DE LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL

No toda finalización de una concesión es indemnizable, tal y como demuestra el asunto que dio lugar a la Sentencia *Sarl Couttolenc Frères c. Francia, de 5 de octubre de 2023*. En esta se descarta la violación del artículo 1 del Protocolo 1 (protección del derecho de propiedad) a raíz de la finalización de una concesión de obra y servicio («délégation du service public», según la legislación francesa) de unas instalaciones de remonte mecánico explotadas por la recurrente. Al tener la consideración de «biens de retour», de acuerdo con la Ley del 9 de enero de 1985 relativa al desarrollo y la protección de la montaña y el servicio de remontes mecánicos, las instalaciones pasan a ser de titularidad estatal una vez que finaliza la concesión, lo cual sucedió en el año 2011.

El Tribunal afirma que, aunque existe una injerencia en el derecho de propiedad, está legalmente prevista y persigue el fin legítimo de garantizar la continuidad en la prestación de un servicio público y es proporcional. Este último requisito, según el Tribunal, requiere de una compensación integral al concesionario, la cual queda garantizada por la explotación del servicio por parte de la recurrente de forma continuada durante 28 años, en 15 de los cuales ya estaba en vigor la ley del 9 de enero de 1985. Como los costes de la construcción de las instalaciones están cubiertos por los ingresos derivados de su explotación en régimen concesional, la anulación en sede judicial nacional del acuerdo al que había llegado la recurrente con la administración, objeto principal del litigio y

por el cual se le abonaba una suma de 2 millones de euros como contrapartida por el retorno de los bienes a la Administración al término de la concesión, no determina la ruptura del equilibrio económico del contrato. Por ello, el Tribunal no aprecia violación del derecho de propiedad.

Ahora bien, el fallo no es unánime. El voto particular de dos jueces disidentes (Ravarani y Mourou-Vikström) entiende que sí concurre violación porque la recurrente ha incrementado el valor de las instalaciones a través de obras de mejora, por lo que es merecedora de la indemnización anulada en vía judicial.

7.3 RED NATURA 2000: CLASIFICACIÓN DEL SUELO E INDEMNIZACIÓN

En ocasiones, las obligaciones impuestas por la Administración en ejercicio de la actividad de planeamiento dan lugar a indemnización a los particulares si tienen efectos sobre el derecho de propiedad equivalentes al de una expropiación, tal y como muestra la Sentencia *Obştea de Pădure Porceni Pleşa şi Composesoratul Piciorul Bătrân Banciu (Asociaciones de copropiedad forestal Porceni Pleşa y Picorul Bătran Banciu) c. Rumanía, de 28 de noviembre de 2023*. En ella, se establece la violación del artículo 1 del Protocolo 1 (derecho de propiedad) a causa de la no indemnización a los propietarios de unos terrenos forestales incluidos en el año 2005 en la «Red Natura 2000» de la Unión Europea.

El Tribunal subraya los efectos expropiatorios de la medida por impedir la explotación económica maderera de los bienes y, debido a ello, la necesidad de indemnizar a los recurrentes, algo que el Estado rumano tampoco discutía, pues sus tribunales ya habían reconocido su derecho a obtener indemnización. La controversia viene motivada más bien por la inacción del Estado a la hora de no adoptar las normas metodológicas necesarias para su cálculo. Es por ello por lo que las recurrentes plantean al Tribunal si esta constituye una infracción de las obligaciones positivas que la tutela del derecho de propiedad exige.

En su análisis, el Tribunal, habiendo constatado que existe una injerencia por omisión en el ámbito de protección del artículo 1, la cual ninguna de las partes discute, pasa a examinar si está justificada debido a su legalidad, su fin legítimo, su necesidad y su proporcionalidad, sin tener que examinar más que el primer elemento para concluir que existe violación. En efecto, el Gobierno rumano aprobó un proyecto de metodología, validado en el 2012 por la Comisión europea (más de diez años antes de la sentencia), sin

haber sido publicado desde entonces y, por ende, incumpliendo la obligación de fijación de la metodología que la ley establece (Ley 46/2008 sobre la Reglamentación de los Bosques). Tamaña demora en la promulgación incumple, por tanto, el mandato legal, lo que determina el carácter no justificado de la omisión y por tanto la violación del artículo 1 del Protocolo 1 y da derecho a una indemnización cifrada por el Tribunal en aproximadamente 370000 euros más los intereses correspondientes.

La protección de la fauna constituye una finalidad de interés general que delimita el contenido del derecho de propiedad. Aunque en la Decisión de Inadmisión *Gunnar LEPASAAR y Aneli SMIGELSKITE c. Estonia*, de 28 de febrero de 2023, el TEDH inadmite porque los demandantes no han hecho uso de las vías de protección en el orden interno, valdrá la pena su glosa por la peculiaridad de los hechos y el proceso acontecido en el país báltico.

Los demandantes compraron al Estado sendas fincas a principios de los 2000, teniendo que pagar cuotas hasta 2050. Las fincas estaban calificadas como «tierras rentables» por lo que podían ser explotadas económicamente. Entre 2007 y 2014 los demandantes podían talar madera de conformidad con el plan de gestión forestal tras obtener la aprobación de la Administración medioambiental competente. Ahora bien, en 2014, esta misma Administración suspendió el permiso de la segunda demandante de tala de madera hasta la creación de un sitio de preservación de las especies con la finalidad de proteger a los zorrillos voladores, un género de murciélago. La demandante solicitó una indemnización en base a la ley de responsabilidad del Estado, pero los tribunales internos desestimaron su acción razonando que los efectos de la suspensión temporal no fueron especialmente onerosos para la demandante. Finalmente, en 2016, el Ministerio de Medio ambiente aprobó la regulación en virtud de la cual las fincas de los demandantes quedaban en buena medida incluidas en la zona de protección de las especies.

Los demandantes recurrieron ante los tribunales indicando que se había dado una expropiación *de facto*, ya que no podrían seguir explotando sus fincas. Dudaron incluso de la existencia de los zorrillos voladores. Sin embargo, los tribunales internos desestimaron los recursos indicando que la clasificación no impide el uso de su finca, que se podían beneficiar de una reducción de los impuestos y de una indemnización contemplada en la normativa sobre la Red Natura 2000. También remarcaron que no habían presentado una reclamación de indemnización ni habían solicitado al Estado la venta de sus propiedades en base a la Ley de Conservación de la Naturaleza.

En este punto, los recurrentes acuden ante el TEDH alegando que las restricciones medioambientales han restringido su derecho de propiedad ya que se ha dado una expropiación material. Sin embargo, el Tribunal, en línea con los tribunales internos, observa que los demandantes no han interpuesto los recursos disponibles en la vía interna para obtener una compensación por la delimitación del uso de su propiedad, como el recurso contemplado en la Ley de Conservación de la Naturaleza, en virtud del cual podían haber solicitado al Estado la compra de sus fincas. Por todo ello, inadmite la demanda.

8. CAMBIO CLIMÁTICO, MALTRATO ANIMAL Y GANADERÍA INDUSTRIAL

En la Decisión de Inadmisión *Asociación Instituto Metabody c. España*, de 5 de octubre de 2023, la demandante es una organización privada que se queja de la industria alimentaria actual. A su juicio, constituye la principal causa de la destrucción del ecosistema y del cambio climático, de las extinciones masivas y del maltrato animal, de las amenazas a la salud humana, así como al derecho a la igualdad, la seguridad alimentaria y la paz. Ante el TEDH alegó una violación de los artículos 2 (derecho a la vida), 8 (derecho al respeto de la vida privada y familiar) y 14 (prohibición de discriminación). Denuncia que España no ha regulado ni ha adoptado medidas razonables de protección frente a los riesgos de la industria ganadera. El Tribunal inadmitió porque la demandante, a su juicio, no ha resultado suficientemente afectada por las violaciones alegadas.

BIBLIOGRAFÍA

Blagojevic, A.; Majnaric, M. (2023). The «Green» Constitution of the Republic of Croatia and the Constitutional Court as a Protector of the Right to a Healthy Environment. EU and Comparative Law Issues and Challenges Series,7-1, 33-55.

Bouazza, O. (2023). Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la exposición a la contaminación que sobrepasa el umbral permitido constituye un riesgo que implica una violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, Madrid: AEBOE-CIEMAT, 83-106. Disponible en: abrir_pdf.php (boe.es)

Buser, A. (2023). National climate litigation and the international rule of law. *Leiden Journal of International Law*, 36, 593–615. Disponible en: https://doi.org/10.1017/S0922156522000772

Chalabi, A. (2023). A New Theoretical Model of the Right to Environment and its Practical Advantages. *Human Rights Law Review,* 23-4, 1-19. Disponible en: https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad023

Endres, D. (2023). Conceptualizing legal change as 'norm-knitting' through the example of the environmental human right. *Leiden Journal of International Law*, 36-4, 1–27. Disponible en: https://doi.org/10.1017/S0922156523000353

Giacuzzo, J.-F. (2023). La conventionnalité de l›appropriation publique des «biens de retour» (Note sous CEDH, 5 oct. 2023, no 24300/20, SARL Couttolenc Frères c/ France). *Revue de droit immobilier* 12, 681-685.

Jahn, M.; Wenglarczyk, F. (2023) Organisierte Klimaproteste und Strafverfassungsrecht. *Juristen Zeitung* 78, 885-895. Disponible en: DOI: 10.1628/jz-2023-0297

Keller, H.; Gurash, V. (2023). Expanding NGOs' Standing: Climate Justice through Access to the European Court of Human Rights. *Journal of Human Rights and the Environment*,14-2, 194-218. Disponible en: DOI: 10.4337/jhre.2023.02.04

Kreuder, T. (2023). Climate Change Litigation - A Promising Perspective? *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, 73, 2-3, 593-625. Disponible en: DOI: 10.3935/zpfz.73.23.16

Longo, M.; Lorubbio, V. (2023). Ecosystem Vulnerability. New Semantics for International Law, *International Journal for the Semiotics of Law*, 36-4, 1611-1628. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s11196-023-09998-7

Loshe, E. J.; Berros, M. V. (2023). You Cannot Have the Cake and Eat It - How to Reconcile Liberal Fundamental Rights with Answers to the Climate Crisis, *Vienna Journal on International Constitutional Law*,17-1, 17-42. Disponible en: DOI: 10.1515/icl-2022-0018.

Lutman, K.; Strojan, L. (2023). State Liability for Health Damage Caused by Excessive Air Pollution: Constitutional and Private Law Aspects, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 18-34, 31-51. Disponible en: DOI: 10.21029/JAEL.2023.34.31

Mardikian, L.; Galani, S. (2023). Protecting the Arctic Indigenous Peoples' Livelihoods in the Face of Climate Change: The Potential of Regional Human Rights Law and the Law of the Sea. *Human Rights Law Review*, 23-3, 1-24. Disponible en: https://doi.org/10.1093/hrlr/ngad020

Overkamp, P.; Scheliha, H.v. (2023) Die Bedürfnisse künftiger Generationen vor dem Conseil constitutionnel. *Juristen Zeitung* 78, 630-639. Disponible en: DOI: 10.1628/jz-2023-0213

Pankevych, O.; Havryltsiv, M. (2023). The Concept of Environmental Rights Protection in the Practice of the Strasbourg Court: Some General Theoretical and Philosophical and Legal Aspects. *Law of Ukraine: Legal Journal,* 6, 51-68. Disponible en: DOI: 10.33498/louu-2023-06-051

Pedersen, O. W. (2023). Case of Pavlov and Others v. Russia. *American Journal of International Law*, 117-4, 689-694.

Pouikili, K.; Tsoukala, A. (2023). Air Pollution Crisis across Europe: The European Courts, the Governments, the Citizens and the Persistent Ineffectiveness of EU Law. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 20, 3-4, 260-286.

Quirico, O. (2023). The European Union and global warming: A fundamental right to (live in) a sustainable climate? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 30- 3, 236-254. Disponible en: DOI: 10.1177/1023263X231202481

Radina, A. (2023). The Right to Respect for Private and Family Life as a Means of Environmental Protection. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 7-1, 82-115.

Sluga, A.; Bogataj, D.; Drobez, E. (2023). Legal Framework for Social Infrastructure for Social Integration of the Roma and Their Preferences: Case of Slovenia, *Laws,* 12-4, 1-23. Disponible en: DOI: 10.3390/laws12040067

Szyrski, M. (2023). Climate Law in European Union Legislation. Does It Already Exist? *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 85-3, 43-54. Disponible en: https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.3.04

Venn, A. (2023). Rendering International Human Rights Law Fit for Purpose on Climate Change. *Human Rights Law Review,* 23-1, 1-25. Disponible en: https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac034.

Vercher Noguera, A. (2023). El caso Pavlov y la industria contaminante en el Tribunal Europeo de Derechos del Hombre. *Diario La Ley*, 10250.

Warnock, C.; Preston, B. J. (2023). Climate Change, Fundamental Rights, and Statutory Interpretation. *Journal of Environmental Law*, 35, 47–64. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqad002

LISTA DE SENTENCIAS Y DECISIONES

- Sentencia *Kreyndlin y Otros c. Rusia*, de 31 de enero de 2023.
- Decisión de Inadmisión *Gunnar LEPASAAR y Aneli SMIGELSKITE c. Estonia*, de 28 de febrero de 2023.
- Decisión de Inadmisión *STEAG GMBH c. Alemania*, de 11 de abril de 2023.
- Decisión de Inadmisión *Josef KUKLA y Jitka KUKLOVÁ c. la República Checa*, de 11 de mayo de 2023.
- Sentencia *Aktürk y Otros c. Turquía*, de 13 de junio de 2023.
- Sentencia *Bryan y Otros c. Rusia*, de 27 de junio de 2023.
- Sentencia *Rubanov y Otros c. Rusia*, de 14 de septiembre de 2023.
- Decisión de Inadmisión *Rosario DEL VECCHIO c. Italia*, de 26 de septiembre de 2023.
- Decisión de Inadmisión *Emmanuel RUBIO c. Francia,* de 28 de septiembre de 2023.
- Sentencia *Efgan ÇETİN y Otros c. Turquía,* de 3 de octubre de 2023.
- Decisión de Inadmisión *Asociación Instituto Metabody c. España,* de 5 de octubre de 2023.
- Sentencia *Sarl Couttolenc Frères c. Francia,* de 5 de octubre de 2023.
- Sentencia *Locascia y Otros c. Italia,* de 19 de octubre de 2023.
- Decisión de Inadmisión *ECOLOGICAL AND HUMANITARIAN ASSOCIATION ZELENYY SVIT c. Ucrania*, de 2 de noviembre de 2023.
- Sentencia *Cangi y Otros c. Turquía*, de 14 de noviembre de 2023.

– Sentencia *Erdal Muhammet Arslan y Otros c. Turquía, de 21 de noviembre de 2023.*
– Sentencia *Obștea de Pădure Porceni Pleșa și Composesoratul Piciorul Bătrân Banciu (Asociaciones de copropiedad forestal Porceni Pleșa y Picorul Bătran Banciu) c. Rumanía*, de 28 de noviembre de 2023.

IV. TJUE: correcta interpretación de las previsiones del derecho ambiental europeo frente a la reiterada constatación de su incumplimiento

M.ª DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO
Profesora Titular Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. *Valoración general.* –2. *Análisis de los procedimientos de los que derivan las sentencias del TJUE.* 2.1 La vía mayoritaria: contestaciones a peticiones de decisión prejudicial. 2.2 Un claro incremento de los recursos de incumplimiento: 13 sentencias condenando a once estados miembros. 2.2.1 Reiterado y constante incumplimiento de la directiva de calidad del aire. 2.2.2 Falta de designación de zonas de especial protección e insuficiencia de definición de los objetivos y medidas de conservación en relación con los hábitats. 2.2.3 Incumplimientos que afectan al tratamiento de las aguas residuales urbanas y a la calidad del agua de consumo humano. 2.2.4 Nuevo incumplimiento en relación a la adopción de planes de acción de la Directiva de ruido. 2.2.5 Incumplimiento de una sentencia referida al cierre de vertederos carentes de autorización. 2.3 El supuesto minoritario: resolución de un recurso de casación.–3. *La protección al medio ambiente no es un valor absoluto: necesidad de cumplir limitaciones o condicionantes.*–4. *Excepciones a los valores de emisiones industriales de SO_2 e indemnización a los propietarios de vehículos contaminantes.*–5. *Motivación y criterios a tener en cuenta sobre la evaluación ambiental en relación a la directiva sobre los hábitats.*–6. *Otros pronunciamientos relevantes.* 6.1 Ámbito de aplicación del Convenio de Aarhus y excepciones al derecho de información en materia ambiental. 6.2 Diferencia entre prioridad de acceso y acceso garantizado en materia de energía. 6.3 Evaluación de riesgos en organismos modificados genéticamente.

RESUMEN

Durante el año 2023 el TJUE ha dictado 28 sentencias en materia de medio ambiente, con un claro incremento de las derivadas de recursos de incumplimiento sobre todo de las previsiones de la Directiva de calidad del aire. Junto a ellas ha reiterado la obligación de cumplir con determinados requisitos para lograr un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud de las personas, especialmente si ya existe un marco armonizado europeo; ha establecido la posibilidad de que los compradores de vehículos contaminantes puedan ser indemnizados por los fabricantes de los mismos;

ha detallado la necesidad de motivación y los criterios a utilizar para realizar las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos; ha definido la diferencia y los efectos de las «comunicaciones internas» y los «procedimientos de las autoridades públicas» en relación al derecho de acceso a la información en materia ambiental; ha aclarado los conceptos y régimen de «prioridad de acceso» y «acceso garantizado» en materia de energía, y ha concretado la exención de evaluación de los OMG contenida en la Directiva 2001/18/CE.

ABSTRACT

In 2023 the Court of Justice of the European Union issued 28 judgments on environmental matters, with a clear increase in the number of those arising from appeals for failure to comply with the provisions of the Air Quality Directive in particular. In addition, it has reiterated the obligation to comply with certain requirements in order to achieve a high level of protection of the environment and human health, especially if a harmonised European framework already exists; it has established the possibility that purchasers of polluting vehicles may be compensated by the manufacturers of these vehicles; it has detailed the need to state reasons and the criteria to be used to carry out environmental assessments of plans, programmes and projects; it has defined the difference and the effects of 'internal communications' and 'public authority procedures' in relation to the right of access to environmental information; clarified the concepts and regime of 'priority access' and 'guaranteed access' in the field of energy; and clarified the exemption from assessment of GMOs contained in Directive 2001/18/EC.

PALABRAS CLAVE

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. TJUE. Jurisprudencia. Medio ambiente.

KEYWORDS

Court of Justice of the European Union. CJEU. Case-law. Environment.

1. VALORACIÓN GENERAL

Entre las funciones atribuidas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE o el Tribunal), destaca la esencial labor de garantizar la correcta interpretación del Derecho de la Unión y su aplicación homogénea en todos los Estados miembros, por un lado, y de supervisar el cumplimiento de dichas normas, por otro. Quizá uno de los ámbitos en los que el Derecho europeo es más variado es el del medio ambiente, ya que contamos con una

gran profusión de normas diversas que a su vez interaccionan entre sí creando un entramado complejo de derechos y obligaciones.

Un ejemplo de lo anterior es la frecuente relación 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 (en adelante, Directiva sobre los hábitats) con otras tres directivas: la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante, Directiva de aves), 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 adelante, Directiva EAE) o la 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 (en adelante, Directiva EIA).

Esta interacción resulta evidente si se toma como punto de partida el objetivo de la Directiva sobre los hábitats, esto es, tal y como se establece en su artículo segundo, contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Para ello, las medidas adoptadas conforme a dicha Directiva, las cuales deberán considerar tanto las exigencias económicas, sociales y culturales como las particularidades regionales y locales, tienen como finalidad mantener o, en su caso, restablecer, en un estado de conservación favorable, los mencionados hábitats naturales y las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario. Este objetivo, por lo tanto, interacciona en múltiples ocasiones con la Directiva de aves, en cuyo artículo primero se estipula como objetivo de la misma proteger, administrar y regular las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje y su explotación, lo cual se aplica tanto a las aves como a sus huevos, pero también a sus nidos y hábitats. Efectivamente, para lograr la conservación de las especies resulta imprescindible preservar, mantener y, en su caso, restablecer los biotopos y una superficie suficiente de hábitats en los que se desarrollan las aves silvestres. Con dicha finalidad, tal y como se dispone en el artículo 3 de la Directiva de aves, será necesario con carácter general crear zonas de protección, mantener y ordenar los hábitats, restablecer los biotopos destruidos y desarrollar nuevos biotopos.

Por su parte, la Directiva EAE (artículo 1) pretende conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarro-

llo sostenible, mediante la evaluación medioambiental de los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, mientras que la Directiva EIA (artículo 1) se aplica, en esencia, a la evaluación de las posibles repercusiones negativas importantes sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados. Conforme a ello, si se va a llevar a cabo un plan, un programa o un proyecto en un hábitat protegido o en sus inmediaciones, de forma que pueda resultar afectado, será imprescindible evaluar sus efectos con carácter previo al desarrollo o implementación de la actuación de que se trate.

En ocasiones la interpretación y aplicación de las directivas mencionadas hasta el momento se encuentra también afectada por la vigencia del 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, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (en adelante, Convenio de Aarhus). Efectivamente, las condiciones que rigen y modulan la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia suscitan con relativa frecuencia dudas a los órganos jurisdiccionales nacionales, por lo que plantean cuestiones prejudiciales para que el TJUE aclare la interpretación y alcance de los preceptos de dicho Convenio.

Conforme a lo anterior, es habitual que el TJUE deba pronunciarse sobre la aplicación de las directivas y el Convenio mencionados, tanto de forma independiente como de forma conjunta, contribuyendo así a lograr la correcta interpretación de las disposiciones controvertidas, su efecto útil y la armonización del Derecho ambiental en la Unión Europea.

De manera similar a lo que ocurre con la aplicación de la Directiva sobre los hábitats, ya sea de forma independiente o en combinación con otras normas de Derecho ambiental, la mayor parte de los pronunciamientos que emite cada año el TJUE se deben al planteamiento de cuestiones prejudiciales por instancias nacionales.

Junto a esa esencial función, el TJUE desarrolla una labor de supervisión sobre el adecuado cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea y de la correcta transposición de sus disposiciones. En este cometido el Tribunal no se limita a constatar un posible incumplimiento, ya sea del Derecho europeo o de las medidas exigidas en una sentencia condenatoria previa, sino que puede llegar a imponer sanciones con la finalidad de que el Estado incumplidor

adopte las medidas necesarias para revertir la situación y se logre así el objetivo final de un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud de las personas.

2. ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS QUE DERIVAN LAS SENTENCIAS DEL TJUE

La actividad desarrollada por el TJUE durante 2023 ha dado lugar a 28 sentencias en materia de medio ambiente, mismo número que en 2022. Todas ellas pueden encontrarse fácilmente a través del buscador de jurisprudencia de este tribunal (http://curia.europa.eu).

2.1 LA VÍA MAYORITARIA: CONTESTACIONES A PETICIONES DE DECISIÓN PREJUDICIAL

La mitad de las sentencias pronunciadas por el TJUE durante 2023 han sido el resultado de responder a las cuestiones de decisión prejudicial planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la validez o interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión y la adecuación de su ordenamiento jurídico interno a las previsiones de la normativa europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

Las materias sobre las que han versado estas sentencias son, como es habitual, variadas. Las más abundantes (cinco) analizan la aplicación de la Directiva sobre los hábitats, en ocasiones combinada con la Directiva de EIA, la Directiva de Aves y el Convenio de Aarhus. Sobre la interpretación de este Convenio hay otra sentencia, y una más analiza la adecuada implementación de 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 y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (en adelante Directiva 2003/4/CE).

Otra de las materias más tratadas este año por el TJUE es la calidad del aire y, más específicamente, la aplicación de 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 (en adelante, Directiva de calidad del aire). No obstante, de las siete sentencias sobre esta Directiva, solo dos responden a cuestiones prejudiciales.

El resto de sentencias que resuelven cuestiones prejudiciales en 2023 versan sobre normas y aspectos muy diversos, tales como la falta de necesidad de evaluar organismos modificados genéticamente (OMG) si ya existe una amplia experiencia previa de utilización segura en varios usos y cómo afecta a esa situación el cultivo in vitro de los OMG; la posibilidad de utilizar bolsas de plástico conformes a la directiva de envases y residuos de envases pese a que no cumplan exigencias adicionales de derecho interno; la imposibilidad de exigir requisitos adicionales, como el sellado hermético de los equipos, para comercializar productos que cuentan con marcado CE; la obligación de cumplir las condiciones formales para exigir un porcentaje mínimo de biocarburantes en la comercialización de carburantes; o los conceptos y efectos de la prioridad de acceso y acceso garantizado en relación a la utilización de energías renovables.

Más adelante analizaremos con más detalle el contenido las sentencias que consideramos más interesantes o cuyos efectos pueden tener una mayor incidencia en la protección del medio ambiente.

2.2 UN CLARO INCREMENTO DE LOS RECURSOS DE INCUMPLIMIENTO: 13 SENTENCIAS CONDENANDO A ONCE ESTADOS MIEMBROS

Tal y como establece el artículo 258 del TFUE, en los casos en los que la Comisión estima que un Estado miembro incumple las obligaciones derivadas de los Tratados, le ofrecerá la posibilidad de presentar sus observaciones y emitirá un dictamen motivado al respecto. Posteriormente, si dicho Estado no se atiene al dictamen en el plazo establecido por la Comisión, ésta tendrá una última vía aplicable: recurrir al TJUE.

Posteriormente, conforme al artículo 260 del TFUE, si el TJUE declarara efectivamente el incumplimiento por parte de un Estado miembro de alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.

En este segundo supuesto es posible que la Comisión considere que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia condenatoria previa, en cuyo caso podrá someter el asunto al TJUE, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. En estos casos, la Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias.

La Comisión también podrá indicar el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado y que considere adaptado a las circunstancias cuando, conforme al artículo 258 TFUE, considere que ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo.

En ambos supuestos corresponderá al Tribunal comprobar la existencia del incumplimiento de que se trate y, en su caso, imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado y/o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión.

Uno de los aspectos que llama la atención respecto a la jurisprudencia del TJUE de 2023 es la gran cantidad de recursos de incumplimiento resueltos por el Tribunal incoados conforme al artículo 258 o al 260 TFUE mencionados *supra*. El año pasado ya constatamos un aumento de los procedimientos de infracción, siendo dos más que en 2021, lo cual supuso un incremento porcentual del 19,2 % al 28,6 % en 2022. Sin embargo, este año este porcentaje ha aumentado considerablemente, correspondiendo a esta modalidad casi la mitad de las sentencias emitidas por el TJUE: 13 de las 28 dictadas por el mencionado Tribunal, dos de las cuales responden a procedimientos amparados en el artículo 260 TFUE, es decir, derivadas del supuesto incumplimiento de una sentencia condenatoria anterior.

Estos recursos afectan a once Estados miembros, resultando todos ellos condenados en una ocasión (Alemania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Irlanda, Italia, Portugal y Rumanía), salvo Bulgaria, cuyo recurso fue inadmitido por el Tribunal, y Grecia y Polonia, que han sido condenadas en dos ocasiones. De la relación de los Estados miembros condenados por el TJUE en 2023 se extrae un dato que es conveniente destacar: España no se encuentra este año entre los Estados incumplidores.

Las materias sobre las que versan los incumplimientos no suponen una novedad respecto a la actuación habitual del TJUE. La mayor parte de ellos están relacionados con la calidad del aire (cinco sentencias), en segundo lugar se encuentra el incumplimiento de la Directiva sobre los hábitats (tres sentencias), seguido del incumplimiento de los requisitos relacionados con el tratamiento de las aguas residuales urbanas (dos sentencias). Las otras tres sentencias se refieren a las condiciones del agua para el consumo humano, la contaminación acústica y la autorización y funcionamiento de vertederos. Veámoslas con un poco más de detalle.

2.2.1 **Reiterado y constante incumplimiento de la directiva de calidad del aire**

Es ya habitual que todos los años el TJUE condene a varios Estados miembros por el incumplimiento de la Directiva de calidad del aire. Este año no es una excepción a esa regla general y los incumplimientos se pueden agrupar en función de si afectan a la concentración de micropartículas (PM10) o a la superación de los niveles de dióxido de nitrógeno (NO_2) permitidos. Con carácter general todas estas sentencias son similares. El TJUE declara que el Estado miembro en cuestión ha superado de forma sistemática y persistente el valor límite fijado y no ha asegurado que los planes relativos a la calidad del aire prevean las medidas adecuadas para garantizar que el período durante el cual se excedan estos valores límite sea lo más breve posible.

Efectivamente, tal es el caso, en relación a la concentración de micropartículas PM10 de la condena a Eslovaquia, sentencia de 9 de febrero de 2023 (C-342/21, ECLI: EU: C:2023:87), específicamente en la región de Banská Bystrica y en la aglomeración de Košice; y de una de las condenas de Grecia, sentencia de 23 de marzo de 2023 (C-70/21, ECLI: EU: C:2023:237), en Tesalónica. También versa sobre el exceso de PM10, en este caso en Bulgaria, la sentencia de 16 de marzo de 2023 (C-174/21, ECLI: EU: C:2023:210). No obstante, este supuesto es especial por dos motivos. Por un lado, se trata de una de las dos sentencias de 2023 que responden a un posible incumplimiento de una sentencia condenatoria previa, en este caso la de 5 de abril de 2017 (C-488/15, ECLI: EU: C:2017:267). Por otro lado, es la única en el que el Tribunal no condena al Estado miembro, sino que declara la inadmisión del recurso al considerar que la Comisión no alega ni demuestra *prima facie* en el escrito de requerimiento previo con la claridad precisa el requisito indispensable del incumplimiento por parte de Bulgaria de la obligación de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 2017. Así, el TJUE recuerda la necesidad de demostrar la persistencia del incumplimiento y la falta de adopción de las medidas establecidas en la sentencia inicial, sin que pueda interpretarse automáticamente que el incumplimiento inicial, por muy sistemático y persistente que fuera, se haya perpetuado a lo largo del tiempo. Conforme a ello, el TJUE condena a la Comisión a pagar sus propias costas más las de Bulgaria. Como anécdota puede apuntarse que Polonia apoyó a Bulgaria en este recurso, pero este segundo Estado sí fue condenado a pagar sus propias costas.

Similares son también los pronunciamientos en relación a la concentración de NO_2. En este caso los Estados condenados fueron, de nuevo, Grecia, sentencia de 16 de febrero de 2023 (C-633/21; ECLI: EU: C:2023:112), afectando el incumplimiento a Atenas, y Portugal, sentencia de 29 de junio de 2023 (C-220/22, ECLI: EU: C:2023:521), afectando a las zonas de Lisboa Norte, Porto Litoral y Entre Douro e Minho.

2.2.2 **Falta de designación de zonas de especial protección e insuficiencia de definición de los objetivos y medidas de conservación en relación con los hábitats**

Dos de las condenas relativas a la aplicación de la Directiva sobre los hábitats son muy similares. Se trata de las condenas a Irlanda, sentencia de 29 de junio de 2023 (C-444/21, ECLI: EU: C:2023:524); y Alemania, sentencia de 21 de septiembre de 2023 (C-116/22, ECLI: EU: C:2023:687).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.4 de la Directiva, los Estados miembros tienen la obligación de designar como zonas especiales de conservación, lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, los lugares de importancia comunitaria que figuran en la lista de cada región biogeográfica, y deben definir objetivos de conservación específicos y detallados para cada uno de esos lugares. Además, según lo establecido en el artículo 6.1 de la mencionada directiva, les corresponde adoptar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales contemplados en el anexo I y de las especies contempladas en el anexo II de la Directiva, presentes en los lugares de importancia comunitaria previamente designados.

En el caso de Irlanda, el incumplimiento comprende la no designación de 217 de los 423 lugares de importancia comunitaria incluidos en la lista de la región biogeográfica atlántica; la no definición de objetivos de conservación específicos y detallados para 140 de esos lugares y la falta de adopción de medidas de conservación necesarias en ellos.

Por su parte, el incumplimiento de Alemania es proporcionalmente muy inferior, ya que no ha designado como zonas especiales de conservación 88 de los 4 606 lugares de importancia comunitaria incluidos en las listas de la región biogeográfica alpina, continental, y atlántica; no ha adoptado objetivos de conservación detallados para esos 88 lugares y no ha adoptado las medidas de conservación necesarias para 737 de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria mencionados.

Uno de los aspectos interesantes de estas sentencias es el análisis que el TJUE realiza sobre los objetivos de conservación exigidos por el artículo 4.4 de la Directiva sobre los hábitats, en el que recuerda la obligación de los Estados miembros de establecer prioridades en función de la importancia de los lugares para el mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat. En consecuencia, el Tribunal aclara que al exigirse una prioridad, necesariamente con carácter previo se han debido fijar los objetivos de conservación y, por otro lado, al imponerse un plazo máximo de 6 años para determinar las prioridades en materia de conservación, el establecimiento de los objetivos tampoco podrá superar ese plazo. Además, para que los objetivos de conservación sean conformes con la Directiva sobre los hábitats, deberán ser «específicos y precisos», lo que requiere que estén suficientemente detallados, concretando los elementos cuantitativos y mensurables que permiten determinar la contribución específica que cada lugar protegido debe aportar con la finalidad de alcanzar un estado de conservación favorable a nivel nacional para el hábitat o la especie de que se trate. Así, como se dispone en el apartado 115 de la sentencia alemana, «los objetivos de conservación deben establecerse sobre la base de información fundamentada en una evaluación científica de la situación de las especies y de sus hábitats en el lugar de que se trate.»

El otro aspecto relevante es la aclaración por parte del TJUE de que los objetivos en los que se basan las medidas de conservación no es preciso que sean jurídicamente vinculantes frente a terceros, puesto que también en este supuesto podrán producir de forma indirecta efectos vinculantes sobre ellos y, más específicamente, por su utilización como criterio de apreciación para evaluar las repercusiones que un plan o proyecto pueda tener sobre un espacio protegido, pudiendo llegar a prohibir la realización de dicho plan o proyecto (apartado 135).

La tercera condena en aplicación de la Directiva sobre los hábitats afecta también a la Directiva de aves y al Convenio de Aarhus. Se trata de una de las condenas de este año a Polonia, en concreto de la sentencia de 2 de marzo de 2023, (C-432/21, ECLI: EU: C:2023:139). En 2011, y a la vista de las soluciones propuestas por las autoridades polacas, la Comisión cerró un procedimiento EU Pilot iniciado ese mismo año contra Polonia en relación a la exención prevista en su normativa de las obligaciones contempladas en la Directiva sobre los hábitats y en la de aves en relación con las operaciones en materia de gestión forestal. No obstante, al recibir nueva información y diversas denuncias, la

Comisión consideró que la infracción del Derecho de la Unión había quedado acreditada y llevó a cabo el procedimiento del artículo 258 TFUE. Según la Comisión, Polonia no ha traspuesto de forma correcta las mencionadas Directivas, ya que no proporciona un marco jurídico para un sistema coherente de prohibiciones y excepciones conforme con las disposiciones de las Directivas sobre los hábitats y de aves, y además impide a las organizaciones de defensa del medio ambiente impugnar judicialmente los planes de gestión forestal que pueden tener un efecto significativo en un lugar Natura 2000, de manera que excluye la tutela judicial efectiva de los derechos de esas organizaciones.

El TJUE concluye que, efectivamente, Polonia ha incumplido sus obligaciones, ya que no puede aplicarse una presunción, como pretendía la normativa interna polaca, de que la gestión forestal realizada conforme a las exigencias de buenas prácticas no infringe las disposiciones relativas a la conservación de recursos, formaciones y componentes naturales particulares ni, por lo tanto, dejar sin efecto las prohibiciones establecidas en las Directivas sobre los hábitats y de aves. Además, la interpretación conjunta del artículo 6.3 de la Directiva sobre los hábitats y el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus debe garantizar vías de recurso que permitan, de forma efectiva que las organizaciones de defensa del medio ambiente sometan los planes de gestión forestal comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 6.3 de la Directiva sobre los hábitats a un control judicial en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento de adopción de dichos planes, lo cual no ocurría conforme al derecho polaco.

2.2.3 **Incumplimientos que afectan al tratamiento de las aguas residuales urbanas y a la calidad del agua de consumo humano**

Otra de las materias sobre la que se producen condenas con cierta frecuencia es la del tratamiento de aguas residuales urbanas, ya que pese a haber transcurrido más de 30 años desde su aprobación (si bien se ha modificado en diversas ocasiones), algunos Estados miembros siguen incumpliendo las obligaciones establecidas en la Directiva 91/271, del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

En su sentencia de 30 de noviembre de 2021 (C-328/22, ECLI: EU: C:2023:939), el TJUE condenó a Eslovenia por incumplir las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 3, y el artículo 15.1 en relación con el anexo I, letra D, de la Directiva 91/271,

al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar, por lo que respecta a la aglomeración de Liubliana, que las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores se sometan, antes de verterse, a un tratamiento secundario o a un proceso equivalente y un control adecuado de los vertidos de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas.

Un semana más tarde, en su sentencia de 7 de diciembre de 2023 (C-587/22, ECLI: EU: C:2023: 963), el TJUE condenó también a Hungría, en este caso por incumplir las obligaciones establecidas en los artículos 3 y 10 de la Directiva 91/271, al no haber adoptado las medidas necesarias para que 22 aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas colectores de aguas residuales urbanas y de conexiones a dichos sistemas; los artículos 4 y 10, al no haber adoptado las medidas necesarias para que, en las mismas aglomeraciones urbanas, las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores sean objeto, antes de verterse, de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente, y los artículos 5 y 10, al no haber adoptado las medidas necesarias para que, en cinco de las aglomeraciones urbanas anteriores las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores sean objeto, antes de verterse, de un tratamiento más riguroso que el tratamiento secundario.

Junto a estas dos sentencias puede mencionarse la condena a Italia por incumplimiento de la ya derogada Directiva 98/83/CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Efectivamente, el TJUE, en su sentencia de 7 de septiembre de 2023 (C-197/22, ECLI: EU: C:2023:642), confirma el incumplimiento por parte de Italia del artículo 4.1 de la Directiva al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores paramétricos establecidos en su anexo I, parte B, en lo que atañe al nivel de concentración de arsénico en las aguas de los municipios de Bagnoregio, Civitella d'Agliano, Fabrica di Roma, Farnese, Ronciglione y Tuscania, y, por otra parte, en lo que respecta al nivel de concentración de fluoruro en las aguas de los municipios de Bagnoregio y Fabrica di Roma. También decreta el incumplimiento del artículo 8. 2 de la misma Directiva, al no haber garantizado que se adoptaran lo antes posible las medidas necesarias para restablecer la calidad de las aguas destinadas al consumo humano en los municipios mencionados.

2.2.4 Nuevo incumplimiento en relación a la adopción de planes de acción de la directiva de ruido

De forma similar a los casos anteriores, también es habitual que el TJUE condene cada año a algún Estado miembro por el incumplimiento de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (en adelante, Directiva de ruido). Este año ha sido el caso de la segunda condena a Polonia, contenida en la sentencia de 20 de abril de 2023 (C-602-21, ECLI: EU: C:2023:310).

Específicamente la condena se deriva del incumplimiento de las obligaciones que incumben al mencionado Estado en virtud del artículo 8, apartados 1 y 2, del anexo V, punto 1, y del artículo 10.2 de la Directiva de ruido, en relación con su anexo VI. Esto es: no ha adoptado, dentro de los plazos establecidos en la Directiva, planes de acción para las zonas en las que no se superaban los valores límite; no ha previsto que los planes de acción incluyan las acciones para los próximos 5 años con vistas a preservar las zonas tranquilas; no ha elaborado planes de acción para 13 grandes ejes ferroviarios y 247 grandes ejes viarios, y no ha presentado resúmenes de los planes de acción relativos a los mismos grandes ejes ferroviarios y viarios, así como a otros 16 grandes ejes viarios.

2.2.5 Incumplimiento de una sentencia referida al cierre de vertederos carentes de autorización

Finalmente es preciso aludir a la sentencia de 14 de diciembre de 2023 (C-109/22, ECLI: EU: C:2023:991), en la que el TJUE condena a Rumanía por no haber adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia de 18 de octubre de 2018, (C-301/17, ECLI: EU: C:2018:846), referente al incumplimiento por dicho Estado de la Directiva 1999/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos.

El TJUE declara que ha quedado acreditado que Rumanía sigue sin ejecutar la sentencia de 2018, en la que se le condenaba a cerrar lo antes posible los vertederos que no hubieran obtenido la autorización para continuar sus actividades, respecto a 31 vertederos (de los 68 que figuraban en la sentencia inicial). Junto a ello, a la vista de que los hechos controvertidos presentan un peligro para el medio ambiente y la salud humana y habida cuenta de la necesidad de prevenir de manera efectiva la repetición futura de infracciones similares del Derecho de la Unión, además de condenarla en costas, el TJUE impone a Rumanía sanciones económicas.

Para ello el Tribunal recuerda la necesidad de atender a la gravedad y a la duración de la infracción, así como a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. En este caso, la ejecución incompleta de la sentencia de 2018 entraña un riesgo importante de contaminación y de consecuencias graves para la salud humana, en particular mediante la liberación de sustancias químicas nocivas en el suelo, el aire y el agua. Esto es especialmente grave en relación a los vertederos de residuos industriales peligrosos que aún no han sido cerrados. Por otro lado, el Tribunal considera como circunstancias atenuantes la cooperación de Rumanía en el marco del procedimiento con arreglo al artículo 260 TFUE y los progresos realizados en la reducción del número de vertederos que deben cerrarse y en la adopción de reglamentos internos destinados a facilitar la expropiación de dichos vertederos. Asimismo, considera como circunstancia atenuante el hecho de que dicho Estado miembro nunca antes había dejado de ejecutar una sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 258 TFUE (apartado 63). No obstante, el hecho de que Rumanía no previera cumplir plenamente las exigencias de la Directiva más de catorce años después de la expiración del plazo establecido, supone un agravante, ya que el incumplimiento de dichas exigencias presenta un carácter especialmente prolongado. Para determinar la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión, procede basarse en su PIB (y la evolución reciente del mismo) como factor dominante, sin tener en cuenta su peso institucional (apartado 69).

Tras analizar todo lo anterior, el TJUE condena a Rumanía a abonar a la Comisión Europea una multa coercitiva de 600 euros por cada vertedero y día de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia 2018, con efectos desde la fecha en que se ha dictado la presente sentencia y hasta la plena ejecución de la sentencia anterior, y a abonar a la Comisión Europea una cantidad a tanto alzado de 1 500 000 euros.

2.3 EL SUPUESTO MINORITARIO: RESOLUCIÓN DE UN RECURSO DE CASACIÓN

Junto a las cuestiones prejudiciales y a los recursos por incumplimiento mencionados hasta el momento, este año el TJUE ha resuelto un recurso de casación interpuesto con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Se trata de la sentencia de 9 de marzo de 2023 (C-119/ 21 P, ECLI: EU: C:2023:180) la cual desestima el recurso interpuesto por PlasticsEurope AISBL contra la sentencia del Tribunal General

de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2020 (T-207/18), la cual a su vez desestimó su recurso de anulación de la Decisión por la cual se identificó el bisfenol A como una de las sustancias comprendidas en el artículo 57, letra f), del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), a saber, como alterador endocrino que tiene posibles efectos graves para el medio ambiente y, por lo tanto, está sujeta a autorización.

3. LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE NO ES UN VALOR ABSOLUTO: NECESIDAD DE CUMPLIR LIMITACIONES O CONDICIONANTES

Tres de las sentencias del TJUE dictadas durante 2023 tienen, bajo mi consideración, una línea interpretativa común por parte del Tribunal: si bien el objetivo siempre es conseguir un nivel de protección elevado tanto del medio ambiente como de la salud de las personas, este objetivo se encuentra condicionado por el cumplimiento de una serie de limitaciones. Conforme a ello, no es posible que los Estados miembros exijan requisitos adicionales en determinados ámbitos previamente armonizados por el legislador europeo, ni siquiera basándose en la mayor protección del medio ambiente que se podría lograr con la aplicación de dichos requisitos adicionales.

Tal es el caso, como decimos, de tres sentencias dictadas por el Tribunal en materias muy diversas. Veámoslas por orden cronológico.

La primera de estas sentencias, de 9 de marzo de 2023 (C-604-21, ECLI: EU: C:2023:175), responde a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Braga (Portugal) sobre la interpretación de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (en adelante, Directiva 98/34 de procedimiento de información); la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo y la Directiva 2009/30 (en adelante, Directiva calidad gasolina), y la derogada Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía

procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (en adelante, Directiva de energía renovable).

Esta petición se presentó en el contexto de un litigio entre una empresa que ejerce su actividad en el mercado de los carburantes en Portugal (Vapo Atlantic, S. A), y la Entidade Nacional para o Setor Energético, E. P. E. (ENSE).

Debido a su estatuto fiscal, Vapo Atlantic no puede incorporar físicamente biocarburantes en los carburantes de automoción que pone a consumo en Portugal, por lo que compra a una sociedad establecida en España dichos carburantes en una proporción conforme con la legislación española.

Una norma portuguesa (el Decreto-ley n.º 117/2010) impone a Vapo Atlantic la obligación de disponer de un certificado sobre biocarburantes, de forma que pueda demostrar el cumplimiento de incorporar el 10 % de biocarburantes en los carburantes de automoción que puso a consumo en el segundo trimestre del año 2020, esto es, 758 toneladas, ya que puso a consumo 7 582 toneladas. Como la sociedad no ha presentado ninguna prueba de esta incorporación, ENSE adoptó una resolución imponiéndole el pago de 908 084 euros, en concepto de compensación económica por ese hecho. La sociedad impugnó dicha resolución ante el Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga, órgano jurisdiccional remitente.

La cuestión esencial radica en si el Decreto-ley n.º 117/2010 debe considerarse un «reglamento técnico» de acuerdo con el artículo 1.11 de la Directiva 98/34 de procedimiento de información, en cuyo caso sería necesario que antes de que esa normativa fuese publicada y entrase en vigor se hubiera notificado a la Comisión. Esta interpretación se basa en si el objetivo de incorporar un 10 % de biocarburantes en los carburantes de automoción puestos a consumo por un operador económico está comprendido en el concepto de «otro requisito», conforme al artículo 1.4 de la mencionada Directiva.

Los aspectos dudosos según el tribunal remitente son que dicho Decreto-ley se limita a determinar los porcentajes de incorporación de biocarburantes sin determinar ninguna característica de esos biocarburantes; si puede entenderse que se limita a transponer íntegramente una norma europea, ya que el artículo 7 bis, apartado 2, de la Directiva 98/70 impone a los Estados miembros la obligación de exigir a los proveedores que reduzcan de la forma más gradual posible las emisiones de gases de efecto invernadero hasta un 10 %, en cuyo caso podría estar comprendido en la excepción de notificación previa del artículo 8 de la Directiva 98/34 de procedimiento de

información; y si pueden considerarse «cláusulas de salvaguardia previstas en actos comunitarios vinculantes», en el sentido del artículo 10.1, tercer guion, de la mencionada Directiva.

Por otro lado, y en el supuesto de que sí hubiera sido obligatoria la comunicación previa a la Comisión, se pregunta el tribunal remitente sobre los efectos de dicho incumplimiento, ya que en principio supondría la imposibilidad de invocar dicha normativa, pero en ese caso se incurriría en un incumplimiento generalizado de la obligación de incorporación de biocarburantes en los carburantes de automoción puestos a consumo. A juicio del tribunal remitente, esta interpretación comprometería no solo el objetivo nacional, sino también el propio objetivo europeo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de promoción de las fuentes de energía renovables.

El TJUE recuerda la definición de «otro requisito» establecida en el artículo 4.1 de la Directiva 98/34 de procedimiento de información, así como la interpretación realizada por la jurisprudencia, según la cual pertenece a esta categoría una normativa que establezca una condición que pueda afectar significativamente a la composición, la naturaleza o la comercialización de un producto, ya que se refiere a «las exigencias nacidas al tener en cuenta el ciclo de vida del producto de que se trate con posterioridad a su comercialización y conciernen, en particular, a su utilización (sentencia de 28 de mayo de 2020, ECO-WIND Construction, C-727/17, EU: C:2020:393, apartado 40 y jurisprudencia citada)» (apartado 39). En consecuencia, la exigencia de incorporar el 10 % de biocarburantes está comprendida en el artículo 4.1 de la Directiva y, por lo tanto, el Decreto-ley es un «reglamento técnico» según el artículo 1.11 de la misma Directiva.

Según la reiterada jurisprudencia del TJUE, la falta de notificación previa de los reglamentos técnicos impide realizar un control preventivo para proteger la libre circulación de mercancías, y «constituye un vicio sustancial de procedimiento que puede dar lugar a la inaplicabilidad de los reglamentos técnicos de que se trate, de modo que estos no pueden ser invocados contra los particulares (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 1996, CIA Security International, C 194/94, EU: C:1996:172, apartado 54)» (apartado 43).

Por otro lado, según el TJUE, ni el artículo 3.4, de la Directiva de energía renovable ni el artículo 7 bis, apartado 2, de la Directiva de calidad de la gasolina imponen una «norma», en el sentido del artículo 1.6 de la Directiva 98/34 de procedimiento de información. Por este motivo, no puede entenderse que el requisito del 10 %

de biocarburantes constituya una mera transposición íntegra de una norma europea y, en consecuencia, no puede quedar exenta de la obligación de notificación de la mencionada Directiva.

Finalmente, el TJUE afirma que el artículo 4.1, párrafo segundo, de la Directiva de energía renovable debe interpretarse en el sentido de que no constituye una cláusula de salvaguardia prevista en un acto vinculante de la Unión, en el sentido del artículo 10.1, de la Directiva 98/34 de procedimiento de información.

En resumen, si bien el objetivo de incorporar un 10% de biocarburantes en los carburantes de automoción puestos a consumo por un operador económico en un año determinado puede ser una medida positiva para lograr los objetivos ambientales de la Unión Europea, la adopción de este tipo de medidas requiere con carácter previo su notificación a la Comisión, de manera que ésta pueda controlar que no supone una restricción injustificada a la libre circulación de mercancías en la Unión. En caso contrario se incurre en un vicio sustancial del procedimiento y se inaplicará la norma.

La segunda sentencia, de 23 de marzo de 2023 (C-653/21, ECLI: EU: C:2023:238), responde a una petición de decisión prejudicial planteada por el Consejo de Estado francés en el contexto de un litigio entre Syndicat Uniclima y el Ministro del Interior francés en relación con la legalidad de la Orden Ministerial de 10 de mayo de 2019 que modifica la Orden Ministerial de 25 de junio de 1980 por la que se aprueban las disposiciones generales del Reglamento de seguridad frente a riesgos de incendio y de situaciones de pánico en los establecimientos abiertos al público.

En concreto la Orden Ministerial de 2019 exige como requisito de seguridad que las máquinas, equipos eléctricos o equipos a presión instalados en los establecimientos abiertos al público estén sellados herméticamente. Según Syndicat Uniclima, esta exigencia constituye un requisito adicional a los previstos por las Directivas 2006/42, 2014/35 y 2014/68, pese a que esos equipos disponen del marcado CE, por lo que son conformes con los requisitos de dichas Directivas, y pueden circular libremente en el mercado de la Unión. En consecuencia, Syndicat Uniclima entiende que tal exigencia infringe las mencionadas Directivas y es contrario a los artículos 34 a 36 TFUE.

En esencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al TJUE si es posible que una normativa nacional, con el fin de proteger la salud y la seguridad de las personas frente a los riesgos de incendio en locales abiertos al público, imponga a los equipos a presión y a los conjuntos que utilizan refrigerantes inflamables obligaciones adicionales que no figuran entre los requisitos esenciales de seguri-

dad establecidos por las Directivas para la comercialización o la puesta en servicio de esos equipos, aun cuando estos dispongan del marcado CE.

Conforme al artículo 2.31 de la Directiva 2014/68, aplicable en este supuesto, el marcado CE indica la conformidad del equipo o el conjunto al que pertenece con los requisitos aplicables establecidos en la legislación de armonización de la Unión y es el resultado visible de todo un proceso que comprende la evaluación de la conformidad en sentido amplio. Por ello, los Estados miembros no pueden imponer requisitos adicionales a los equipos y conjuntos que dispongan del marcado CE.

No obstante, conforme al artículo 3.2 de la Directiva 2014/68, sí es posible que los Estados miembros prescriban requisitos necesarios para garantizar la protección de las personas y, en particular, de los trabajadores con ocasión de la instalación o de la utilización de los equipos a presión o los conjuntos, incluso de los que cuentan con el marcado CE. Pero en ningún caso esto puede exigir modificaciones de los equipos o los conjuntos de una forma no especificada en la mencionada Directiva, ni puede constituir un obstáculo prohibido por los artículos 34 TFUE y 36 TFUE (apartado 25).

Según lo anterior, al no preverse el requisito de sellar herméticamente los equipos como condición de seguridad para obtener el marcado CE, no es posible que el gobierno francés lo exija, ni siquiera alegando los riesgos particulares de seguridad contra incendios. En caso contrario ese requisito nacional privaría de efecto útil a las medidas de armonización previstas por la Directiva 2014/68 (apartado 28).

Por otro lado, los artículos 40 y 41 de la Directiva 2014/68 prevén la posibilidad, alegada por el gobierno francés, de que los Estados miembros adopten medidas relativas a los equipos y conjuntos que dispongan del marcado CE cuando identifiquen alguno que no sea conforme con las disposiciones del Derecho de la Unión o cuando detecten una laguna dentro de estas que pueda poner en peligro la seguridad de las personas, exigiéndoles que informen de ello rápidamente a la Comisión para que determine si tales medidas están justificadas. No obstante, como recuerda el TJUE (apartado 29), este procedimiento debe desarrollarse, por definición, después de la comercialización y de la puesta en servicio del equipo de que se trate, lo cual excluye la previsión contenida en la Orden Ministerial francesa.

Tampoco resulta atendible la argumentación del gobierno francés según la cual la Orden Ministerial se basa en el Reglamento n.º 517/2014, el cual prevé la reducción del empleo de los hidro-

fluorocarburos utilizados en los aparatos de refrigeración, de aire acondicionado y bombas de calor, con el fin de reducir las emisiones de gases fluorados de efecto invernadero. Esto es así porque este Reglamento establece condiciones a la comercialización de productos y aparatos que contengan gases fluorados de efecto invernadero o cuyo funcionamiento dependa de ellos, pero no regula el diseño, la fabricación y la evaluación de la conformidad de los equipos a presión y de los conjuntos, que están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/68 (apartado 30).

En conclusión, se observa cómo el TJUE rechaza una vez más la posibilidad de establecer requisitos adicionales para la comercialización o puesta en servicio de equipos o conjuntos que ya cuenten con el marcado CE, independientemente de que dichos requisitos tengan como finalidad proteger la salud y la seguridad de las personas frente a los riesgos de incendio en locales abiertos al público. En caso contrario se pondrían en peligro los efectos de la armonización de las medidas y requisitos establecidos en el Derecho de la Unión.

La tercera sentencia que queremos destacar en este apartado es la de 21 de diciembre de 2023 (C-86/22, ECLI: EU: C:2023:1023). Esta sentencia tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio (Italia). La petición se presentó en el contexto de un litigio entre una sociedad dedicada a la distribución de embalajes y envases de papel y de material sintético (Papier Mettler Italia Srl), por un lado, y dos ministerios italianos: el de Medio Ambiente y el de Desarrollo Económico, por otro lado.

Papier Mettler centraba su actividad en el desarrollo y la producción de embalajes de polietileno y, más concretamente, de bolsas de plástico, como bolsas de la compra, por lo que no estaba de acuerdo con la aprobación del Decreto de 18 de marzo de 2013, el cual prohibió la fabricación y comercialización de bolsas de plástico para llevar compras que no cumplan determinados requisitos. Específicamente, el artículo 2 del mencionado decreto sólo permite la comercialización de las bolsas de plástico de un solo uso que sean biodegradables y compostables, ajustándose a la norma UNI EN 13432:2002, y, por otra parte, de las bolsas de plástico reutilizables de un espesor determinado que varía en función de su forma y su destino alimentario. En consecuencia, Papier Mettler recurrió ante el órgano jurisdiccional remitente para que anulase el Decreto y condenase a la Administración a reparar la totalidad de los daños causados por su adopción.

Ante las dudas suscitadas sobre la aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio pregunta, en esencia, si los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34 de procedimiento de información, y el artículo 16 de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (Directiva de envases), deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la adopción de una normativa nacional que prohíbe la comercialización de bolsas de un solo uso fabricadas con materiales no biodegradables y no compostables, pero que cumplen los demás requisitos establecidos por la Directiva de envases, cuando dicha normativa ha sido comunicada a la Comisión tan solo unos días antes de su adopción y publicación.

Frente al supuesto de la primera sentencia analizada en este apartado, de 9 de marzo de 2023 (C-604-21, ECLI: EU: C:2023:175), en este supuesto no se discute que la regulación contenida en el Decreto italiano constituya un «reglamento técnico» en el sentido del artículo 1 de la Directiva 98/34 de procedimiento de información, cuyo objetivo es proteger, mediante un control previo, la libre circulación de mercancías en la Unión. Por este motivo los reglamentos técnicos, en cuanto pueden constituir obstáculos a esa libertad admisibles exclusivamente si son necesarios para satisfacer exigencias imperativas que persigan un objetivo de interés general, deben informarse previamente a la Comisión. Así, conforme a reiterada jurisprudencia del TJUE, no podrán aplicarse los reglamentos técnicos que no hayan sido previamente notificados conforme al artículo 8.1 de la Directiva 98/34 o cuando, aun habiendo sido notificado, haya sido aprobado y ejecutado antes del fin del período de suspensión de tres meses previsto en el artículo 9.1 de dicha Directiva (apartado 44).

En el supuesto de autos, el Decreto italiano fue notificado a la Comisión el 12 de marzo de 2013, fue adoptado 6 días después, el 18 de marzo y, por último, fue publicado en la *Gazzetta ufficiale della Repubblica* italiana el 27 de marzo del mismo año. Además, tal y como señaló el Abogado General, (apartado 47) lo que se notificó no fue un «proyecto de reglamento técnico», sino una versión final del mismo, sobre la cual no se podían ya introducir modificaciones sustanciales ni tener en cuenta las observaciones y los dictámenes circunstanciados emitidos por los Estados miembros con posterioridad a dicha notificación.

El TJUE no admite los argumentos del gobierno italiano en relación a que la propuesta de prohibición se contenía ya en un proyecto

de norma notificado en 2011, puesto que las especificaciones técnicas del Decreto finalmente aprobado en 2013 son más rigurosas.

Tampoco admite el TJUE el argumento de que la entrada en vigor del Decreto estaba supeditada al «resultado favorable» del procedimiento de notificación. Esto es así por un triple motivo. En primer lugar, la adopción y publicación del Decreto puede tener determinados efectos sobre la libre circulación de los productos de que se trata. En segundo lugar, no permitió tomar en consideración las observaciones y dictámenes circunstanciados emitidos por el Reino de los Países Bajos, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En tercer lugar, porque constituye una técnica legislativa que viola el principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, el TJUE afirma que la notificación del Decreto a la Comisión infringe los requisitos establecidos en la Directiva 98/34. Como consecuencia de ello, el Tribunal, conforme a su reiterada jurisprudencia y en el mismo sentido que la sentencia de 9 de marzo de 2023 previamente comentada, concluye que no se puede adoptar el Decreto indebidamente notificado a la Comisión.

Junto a lo anterior, el TJUE analiza si es posible que una norma nacional establezca requisitos adicionales a los establecidos en la Directiva de envases para la fabricación y comercialización de bolsas de plástico (que sean biodegradables y compostables, o cumplan ciertos requisitos de forma y espesor) en el supuesto de que tales requisitos adicionales pretendan garantizar una mayor protección del medio ambiente.

El Tribunal recuerda, en línea con lo expuesto anteriormente, «que cuando un ámbito ha sido objeto de una armonización completa a escala de la Unión, los Estados miembros deben atenerse a ella y no pueden mantener disposiciones nacionales contrarias ni supeditar la circulación de los productos de que se trate a requisitos adicionales» (apartado 66). Por este motivo, no es posible que el Decreto italiano exija requisitos adicionales. El gobierno italiano sólo podría adoptar disposiciones más estrictas conforme al artículo 114 TFUE, apartados 5 y 6. En efecto, este artículo autoriza a los Estados miembros a adoptar nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio ambiente que surjan después de la adopción de una medida de armonización, siempre que notifique a la Comisión las disposiciones previstas y los motivos de su adopción, lo cual no se ha cumplido.

El TJUE también concluye, al hilo de las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, el efecto directo del artículo 18 de la Directiva

de envases, por lo que ningún Estado miembro puede impedir la puesta en el mercado en su territorio de los envases que cumplan las disposiciones de esa directiva; y la posibilidad de que el Decreto italiano constituya una infracción suficientemente caracterizada del mencionado artículo 18.

Se observa por lo tanto, una vez más, cómo el TJUE busca un nivel alto de protección del medio ambiente y de la salud de las personas, pero eso no implica que pueda lograrse este objetivo de cualquier forma. Siempre resulta obligado que se cumplan los requisitos formales y de fondo establecidos en el Derecho de la Unión.

4. EXCEPCIONES A LOS VALORES DE EMISIONES INDUSTRIALES DE SO_2 E INDEMNIZACIÓN A LOS PROPIETARIOS DE VEHÍCULOS CONTAMINANTES

Además de los recursos de infracción mencionados anteriormente, el TJUE ha resuelto este año dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva de calidad del aire. La primera de ellas, sentencia de 9 de marzo de 2023 (C-375/21, ECLI: EU: C:2023:173), responde a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Bulgaria, en el contexto de un litigio entre, por una parte, una asociación civil griega sin ánimo de lucro y un nacional griego y, por otra parte, el director ejecutivo de la Agencia Ejecutiva para el Medio Ambiente de Bulgaria y un operador de una central térmica.

El litigio tuvo como causa la actualización del permiso de la central térmica, relativo a la explotación de una planta de combustión destinada a la producción de electricidad, de una planta de producción de hidrógeno y de un vertedero de residuos inertes, de construcción, peligrosos y no peligrosos. En dicho permiso se consideró que los valores límite de emisión de dióxido de azufre (SO_2) y de mercurio podían ser reemplazados por parámetros o medidas técnicas que garantizaran un nivel equivalente de protección medioambiental, por lo que se autorizó una excepción la cual no permite garantizar el nivel de emisión máximo asociado a las mejores técnicas disponibles (MTD). El motivo fundamental de esta excepción era el alto coste de la inversión que supondría al operador cumplir con los valores límite de emisión generales. Todo ello sin tener en cuenta ni evaluar la importancia de la actualización del plan de gestión de la calidad del aire ambiente

en el municipio afectado (Galabovo) elaborado para los contaminantes partículas finas (PM10) y SO_2, en el cual se superan sistemáticamente los valores medios diarios y horarios de SO_2 autorizados, lo que ha conducido a la adopción y la actualización del mencionado plan y a la incoación de un procedimiento por incumplimiento en el asunto Comisión/Bulgaria (C-730/19), pendiente ante el TJUE (apartado 31).

En esencia, el órgano jurisdiccional remitente pregunta (apartado 36) si teniendo en cuenta todos los datos científicos relevantes relativos a la contaminación, incluido el efecto acumulativo con otras fuentes del contaminante de que se trate, y las medidas previstas en el correspondiente plan de calidad del aire elaborado para la zona o la aglomeración de que se trate, la autoridad competente debe denegar la excepción cuando esta pueda contribuir a la superación de lo dispuesto en las normas de calidad del aire o a contravenir las medidas incluidas en ese plan con las que se persigue garantizar el cumplimiento de dichas normas y limitar el período de superación de lo dispuesto en ellas a una duración lo más breve posible.

La respuesta del TJUE es clara: la excepción prevista en el artículo 15.4, de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (Directiva de prevención y control integrados de la contaminación), no es aplicable en todos los casos en los que el cumplimiento de los valores límite de emisión generales implique costes desproporcionados para el titular de una instalación. Por el contrario, la aplicación de esta excepción estará condicionada a que los valores límite de emisión menos estrictos no produzcan ninguna «contaminación significativa» y a que, a pesar de esta excepción, se alcance un «nivel elevado de protección del conjunto del medio ambiente». Será por lo tanto preciso tener plenamente en cuenta los objetivos de calidad del aire ambiente contemplados en la Directiva de calidad del aire cuando se concedan permisos para actividades industriales como las reguladas por la Directiva de prevención y control integrados de la contaminación y los valores límite constituirán «normas de calidad medioambiental», debiendo respetarse también las establecidas en los planes municipales de calidad del aire.

La segunda de estas sentencias es la de 21 de marzo de 2023 (C-100/21; ECLI: EU: C:2023:229), la cual responde a la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Ravensburg (Alemania) en el marco de un litigio entre un particular y Mercedes-Benz Group AG, anteriormente

Daimler AG. En concreto, el particular invoca su derecho a ser indemnizado por la adquisición de un vehículo diésel equipado con un programa informático que reduce la recirculación de los gases de escape cuando las temperaturas exteriores se sitúan por debajo de un determinado umbral, lo que tiene como consecuencia un aumento de las emisiones de NOx y, por lo tanto, no se ajusta a lo prescrito por el Derecho de la Unión.

Ya en ocasiones anteriores, en el marco de esta obra, hemos analizado pronunciamientos del TJUE sobre la instalación por algunos fabricantes de dispositivos prohibidos que tienen como objetivo desactivar el control de las emisiones de los vehículos diésel. El Tribunal reitera la prohibición de estos dispositivos (y sus contadas excepciones) pero, en lo que ahora nos interesa, aclara que los intereses protegidos son tanto los generales como los particulares del comprador individual de un vehículo de motor frente al fabricante de este cuando dicho vehículo está equipado con un dispositivo de desactivación prohibido.

En consecuencia, conforme a los artículos 18.1, 26.1 y 46 de la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, en relación con el artículo 5.2, del Reglamento n.º 715/2007, se desprende que los Estados miembros están obligados a prever que el comprador de un vehículo de motor equipado con un dispositivo de desactivación prohibido, en el sentido del artículo 5.2 de dicho Reglamento, goce de un derecho a ser indemnizado por el fabricante de ese vehículo cuando dicho dispositivo le haya causado un daño (apartado 91).

En consecuencia, esta sentencia es de gran importancia para los propietarios de vehículos que tengan instalados dispositivos de desactivación prohibidos ya que, siempre que demuestren el daño sufrido por ellos, podrán solicitar al fabricante una indemnización. Seguro que esta posibilidad incide de manera clara en el correcto cumplimiento de las normas ambientales por parte de los fabricantes de vehículos, de manera similar al acicate que habría supuesto para el cumplimiento de las normas de calidad del aire por parte de las Administraciones públicas la aceptación del derecho de indemnización de los particulares por los daños sufridos derivados del incumplimiento de dichas normas en las ciudades, posibilidad que fue rechazada por el TJUE en su sentencia de 22 de diciembre de 2022, Gran Sala (C-61/21, ECLI: EU: C:2022:1015) analizada el año pasado en esta misma obra.

5. MOTIVACIÓN Y CRITERIOS A TENER EN CUENTA SOBRE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL EN RELACIÓN A LA DIRECTIVA SOBRE LOS HÁBITATS

Anteriormente hemos mencionado tres recursos de incumplimiento relacionados con la Directiva sobre los hábitats. Junto a ellos, el Tribunal ha respondido a cinco peticiones de decisión prejudicial sobre esta Directiva. En la mayoría de ellas, el TJUE reitera su doctrina sobre el concepto de proyecto, plan o programa y la necesidad (o no) de someter a evaluación ambiental previa y adecuada unos y otros. Tal es el caso de la sentencia de 7 de diciembre de 2023 (C-434/22, ECLI: EU: C:2023:966) dictada en relación a la tala de árboles a lo largo de 17 kilómetros de calzadas naturales en la zona especial de conservación de importancia europea (Natura 2000) de «Pantanos y bosques de Ance», en Letonia. Esta tala de árboles se había efectuado por exigencia de la normativa nacional aplicable en materia de protección contra incendios forestales. El Tribunal concluye que dicha norma debería haber sido objeto de evaluación ambiental.

De forma similar se pronuncia el Tribunal en la sentencia de 6 de julio de 2023 (C-166/22, ECLI: EU: C:2023:545), la cual trae causa de la autorización de un proyecto compuesto por dos edificios con un centro de visitantes, un camino a través de un dosel arbóreo/pasarela peatonal sobre una carretera regional, la conversión de un bosque de coníferas en una zona boscosa de árboles caducifolios y las obras de conservación de estructuras existentes en Dublín. El TJUE manifiesta que este supuesto no es un caso de aplicación del mecanismo de excepción del artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats y que, en todo caso, ni esta Directiva ni la de EIA exigen la integración del procedimiento de excepción en los procedimientos de autorización de proyectos ni que se contemple la participación del público en ese procedimiento de excepción. No obstante, si fuera aplicable esa eventual excepción, el Tribunal recuerda que deberá adoptarse necesariamente antes de la autorización del proyecto y, en caso contrario, la autorización se concedería sobre una base incompleta y no cumpliría los requisitos aplicables.

La sentencia de 9 de marzo de 2023 (C-9/22, ECLI: EU: C:2023:176) también trae causa de un proyecto en Dublín, en este caso destinado a la construcción de 416 unidades residenciales repartidas en cinco inmuebles de 2 a 16 plantas, instalaciones para los arrendatarios, espacios abiertos comunes, guarderías, locales comerciales y acondicionamientos accesorios en el emplazamiento

de una antigua fábrica cerrada. Dicho proyecto se basaba en las previsiones del Plan Director de la «Zona estratégica de desarrollo y de regeneración 12, Jardines de Santa Teresa y alrededores», el cual no fue objeto de evaluación medioambiental. Este Plan Director no es un instrumento jurídico vinculante, pero está expresamente contemplado en el Plan de Desarrollo de Dublín 2016-2022, el cual sí lo es.

No obstante, el Plan Director contiene una excepción respecto al Plan de Desarrollo, ya que incorpora previsiones sobre la altura de los edificios derivadas de unas directrices ministeriales aprobadas en 2018 (y sometidas a evaluación ambiental). La intención de estas directivas es incrementar la altura de los edificios cuando sea posible, para alejarse de los modelos de desarrollo de gran consumo de energía y crear ciudades más mixtas, más dinámicas y más sostenibles.

El TJUE analiza con detalle el concepto de «planes y programas» contenido en la Directiva EAE, así como en su reiterada jurisprudencia, y los requisitos bajo los cuales estos planes y programas deben someterse a evaluación ambiental. Conforme a ello, el Tribunal concluye que el Plan Director sólo debería haberse sometido a evaluación ambiental estratégica en el caso de vincular a la autoridad competente para conceder la autorización del proyecto controvertido, extremo que corresponde dilucidar al órgano jurisdiccional remitente. El Tribunal también concluye que es compatible con la Directiva EAE la existencia de unas directrices obligatorias para las autoridades competentes de un Estado miembro, que fueron sometidas a evaluación ambiental, y cuyo objetivo es aumentar la altura de los edificios en determinadas zonas urbanas.

La sentencia de 25 de mayo de 2023 (C-575/21, ECLI: EU: C:2023:425) trae causa de la autorización de otro proyecto de urbanización, que debía ocupar aproximadamente 1,55 ha y tener una superficie construida bruta de cerca de 89 000 m^2 (58 000 m^2 sobre rasante y 31 000 m^2 bajo rasante). Además, este proyecto en su conjunto debía estar situado en la zona central del lugar declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO y denominado «Centro histórico de Viena».

La cuestión litigiosa tiene como origen la ausencia de evaluación ambiental de dicho proyecto, ya que una norma interna austriaca supedita la evaluación de «proyectos de urbanizaciones», a que se superen los umbrales de superficie ocupada de al menos 15 ha y de superficie construida bruta superior a 150 000 m^2 sin fijar umbrales más bajos o criterios más estrictos en función de la localización de los proyectos de que se trate, independientemente de

que se encuentren en zonas particularmente importantes desde el punto de vista histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico.

El Tribunal recuerda su reiterada jurisprudencia sobre las exigencias del artículo 3 de la Directiva EIA y la necesidad de tener en cuenta el impacto del proyecto sobre la población y la salud humana, la biodiversidad, la tierra, el suelo, el agua, el aire y el clima, pero también, en aplicación del concepto amplio de impacto ambiental recogido en el Derecho de la Unión, sobre los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje. Conforme a ello, es posible que los Estados miembros introduzcan umbrales para determinar la necesidad de EIA (artículos 5 a 10 de la Directiva), pero deberán estudiarse caso por caso los efectos de dichos proyectos sobre el medio ambiente, considerando los criterios establecidos en el anexo III de la Directiva referidos, fundamentalmente, a la naturaleza, dimensiones o localización del proyecto. En consecuencia, no es posible atender exclusivamente a la dimensión del proyecto, como hacía la norma austriaca.

Por otro lado, el Tribunal concluye que un órgano jurisdiccional podrá adoptar la decisión de someter o no a EIA el proyecto, pero en todo caso esta decisión debe poder ser recurrida por el «público interesado».

Finalmente, el TJUE afirma que no es posible conceder licencias de obras para proyectos individuales de construcción inscritos en el marco de proyectos de urbanización más amplios hasta que no se haya realizado la evaluación de impacto ambiental del proyecto completo o se haya finalizado el estudio caso por caso de los efectos sobre el medio ambiente de tal proyecto para determinar si la EIA es necesaria o no.

El 15 de junio de 2023, el TJUE volvió a pronunciarse sobre la autorización de un proyecto de construcción de 320 viviendas en las proximidades de dos zonas de protección especial de Irlanda, para el cual consideró que no era necesaria una evaluación ambiental conforme a la Directiva EIA ni una evaluación adecuada conforme a la Directiva sobre los hábitats, pese a que dos asociaciones ambientales habían planteado dudas en cuanto al posible impacto del proyecto sobre la calidad de las aguas del río Boyne y sobre las especies protegidas (C-721/21, ECLI: EU: C:2023:477).

Uno de los aspectos interesantes de esta sentencia es el pronunciamiento del Tribunal sobre la obligación de motivación explícita y detallada de la decisión de no someter a evaluación un plan o proyecto. Así, el Tribunal concluye que, aunque el Derecho de la Unión no obliga a la autoridad competente a responder en la motivación de su resolución a todas las cuestiones de hecho

y de Derecho planteadas por los interesados, sí debe indicar de modo suficiente los motivos que le hayan permitido, antes de conceder tal autorización, tener la certeza de que, a pesar de los dictámenes contrarios y de las dudas razonables que hayan podido expresarse en ellos, ha quedado excluida cualquier duda científica razonable sobre la posibilidad de que el proyecto afecte de forma apreciable a dicho lugar.

El otro aspecto relevante de esta sentencia es que, para determinar si es precisa la evaluación del plan o proyecto, el TJUE permite considerar las características del mismo que impliquen la eliminación de contaminantes y, por lo tanto, puedan reducir sus repercusiones negativas, siempre que tales características hayan sido incorporadas al plan o proyecto como características estándar, independientemente de toda incidencia en dicho lugar. Este pronunciamiento matiza, como se recoge en la sentencia, el pronunciamiento de este Tribunal de 12 de abril de 2018, People Over Wind y Sweetman, (C-323/17, ECLI: EU: C:2018:244).

6. **OTROS PRONUNCIAMIENTOS RELEVANTES**

Para terminar el análisis de las sentencias del TJUE en materia ambiental dictadas en 2023 es necesario mencionar, aunque sea brevemente cuatro pronunciamientos adicionales.

6.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO DE AARHUS Y EXCEPCIONES AL DERECHO DE INFORMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

En su sentencia de 6 de julio de 2023 (asuntos acumulados C-212/21 P y C-223/21, ECLI: EU: C:2023:546), el TJUE confirma una sentencia anterior del Tribunal General y declara la posibilidad de aplicar el Reglamento 1367/2006, interpretado a la luz del Convenio de Aarhus, a la actividad financiera del Banco Europeo de Inversiones (BEI), pese a su independencia en el ámbito de sus operaciones financieras.

En concreto en esta sentencia se resuelve el recurso de casación presentado contra una sentencia del Tribunal General cuyo origen fue la aprobación de financiación por el BEI de un proyecto de construcción, en el municipio de Curtis (La Coruña), de una central de biomasa de producción de electricidad con una capacidad apro-

ximada de 50 megavatios eléctricos, alimentada por los residuos forestales recogidos en un radio de 100 km.

La decisión del TJUE, confirmatoria de la del Tribunal General, utiliza un concepto amplio de Derecho ambiental, entendiendo que este abarca cualquier acto de la Unión que, independientemente de su fundamento jurídico, participe en la realización de los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente.

Por otro lado, en su sentencia de 23 de noviembre de 2023 (C-84/22, ECLI: EU: C:2023:910), el TJUE profundiza en las excepciones al derecho de información ambiental, analizando si una organización irlandesa sin ánimo de lucro, tenía derecho a acceder a todos los documentos relativos a las deliberaciones del Consejo de Ministros sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de Irlanda mantenidas en reuniones celebradas entre 2002 y 2016. El Tribunal, recordando jurisprudencia anterior, delimita los conceptos de «comunicación interna» y «procedimientos de las autoridades públicas», así como el régimen jurídico de cada una de estas excepciones contenidas en el artículo 4 de la Directiva 2003/4/CE.

La excepción de 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, 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.

En relación a la excepción relativa a los «procedimientos de las autoridades públicas», el TJUE recuerda que solo se aplicará si el intercambio de información sucede durante la etapa final de un proceso de toma de decisiones claramente definido como un «procedimiento» en el Derecho nacional y cuya confidencialidad esté dispuesta por la ley.

Asimismo, el Tribunal recuerda que no es posible aplicar de forma acumulativa ambas excepciones, de forma que, si a juicio del tribunal remitente (que es quien deberá determinarlo) se cumplen efectivamente los requisitos de aplicación de las dos excepciones, como podría ser el caso del supuesto de autos, deberá aplicarse la más específica, esto es, la establecida para los «procedimientos de las autoridades públicas», por lo que su aplicación prevalecerá sobre la excepción relativa a las comunicaciones internas, cuyo alcance es más general.

Junto a lo anterior el TJUE se pronuncia sobre el principio de fuerza de cosa juzgada, que interpreta a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad.

6.2 DIFERENCIA ENTRE PRIORIDAD DE ACCESO Y ACCESO GARANTIZADO EN MATERIA DE ENERGÍA

La sentencia de 20 de abril de 2023 (C-580/21, ECLI: EU: C:2023:304) aclara los conceptos de «prioridad de acceso» y «acceso garantizado» referidos en la derogada Directiva de energía renovable.

Con la finalidad de promover la utilización de energía renovable, el Tribunal afirma que disfrutarán de prioridad de acceso a la red eléctrica todas las instalaciones de generación de electricidad que utilicen fuentes de energía renovables, independientemente de que lo hagan en exclusiva a partir de dichas fuentes o de que utilicen tanto fuentes de energía renovables como convencionales. No obstante, en el caso de utilizar ambas fuentes, la prioridad de acceso a la red se aplicará exclusivamente para la parte de electricidad verde.

Serán los Estados miembros quienes deban «establecer las modalidades de aplicación de esta prioridad de acceso, fijando criterios transparentes y no discriminatorios que, sin dejar de tener en cuenta los requisitos relativos al mantenimiento de la fiabilidad y la seguridad de la red, permitan establecer un orden de prioridad en función de la importancia de la cuota de fuentes de energía renovables utilizadas por cada instalación de generación de electricidad» (apartado 58).

6.3 EVALUACIÓN DE RIESGOS EN ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE

Por último quiero comentar la sentencia de 7 de febrero de 2023 (C-688/21, ECLI: EU: C:2023:75) en la cual el TJUE se pronuncia sobre las exenciones de la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente.

En esencia, el Tribunal concluye que la interpretación de la Directiva, de conformidad con el principio de cautela y al objetivo de proteger la salud humana y el medio ambiente, implica que únicamente están excluidos de su ámbito de aplicación los organismos obtenidos mediante técnicas o métodos de mutagénesis que hayan venido siendo utilizados convencionalmente en varios usos y para los que se dispone de una amplia experiencia de utilización segura.

Sin embargo, los efectos inherentes a los cultivos *in vitro* no justifican, como tales, que se excluyan de esta exención los orga-

Sin embargo, los efectos inherentes a los cultivos *in vitro* no justifican, como tales, que se excluyan de esta exención los organismos obtenidos mediante la aplicación *in vitro* de una técnica o un método de mutagénesis que han venido siendo utilizados convencionalmente en varios usos *in vivo* y para los que se dispone de una amplia experiencia de utilización segura con respecto a dichos usos.

V. Alemania: la sentencia del TC sobre cambio climático y la motorizada legislación ambiental

FRANZ REIMER
Universidad de Gießen
JULIA ORTEGA BERNARDO
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. *La sentencia del TC alemán sobre cambio climático de 24 de marzo de 2021*. 1.1 Introducción. 1.2 Contexto constitucional. 1.3 Aspectos relevantes de los recursos interpuestos. 1.4 Principales tesis del TC alemán. 1.4.1 El mandato de protección de los derechos fundamentales en relación con el mandato de protección climática. 1.4.2 Dimensión internacional de la protección frente al cambio climático. 1.4.3 Predeterminación legislativa de la obligación constitucional de protección climática. 1.4.4 La obligación de protección climática se proyecta sobre las libertades fundamentales de modo diacrónico. 1.4.5 Consecuencias de la STC para el legislador. 1.5 Valoración crítica de la sentencia por parte de la comunidad jurídica alemana. 1.6 Recursos posteriores ante el Tribunal Constitucional Federal. –2. *Principales novedades en la política y el Derecho medioambiental alemán*. 2.1 Derecho en materia de cambio climático. 2.2 Derecho de las infraestructuras. 2.3 Regulación de la economía circular y del sector de gestión de los residuos. 2.4 Derecho de protección de las importaciones. 2.5 Derecho energético. 2.6. Regulación de la cadena de suministro.–*Bibliografía para consultar sobre la STC alemán de 24.3.2021.–Otra bibliografía.*

RESUMEN

La Sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre la Ley de protección del clima constituye un hito para la interpretación constitucional relativa a la protección de los derechos fundamentales de las generaciones futuras. Aquí se resume y exponen sucintamente las principales características que convierten a esta sentencia en una declaración histórica. Asimismo, se ponen de relieve los rápidos y abundantes cambios normativos a los que está siendo sometido el Derecho ambiental alemán en los primeros años de la tercera década del siglo XXI, principalmente orientados al intento de luchar contra el cambio climático.

ABSTRACT

The decision of the German Constitutional Court on the Climate Protection Act marks a milestone in the constitutional interpretation about the protection of fundamental rights of future generations. Here we summarize and briefly set out the main features that make this judgment a historic statement. It also highlights the rapid regulatory changes to which German environmental law is undergoing in the early years of the third decade of the 21st century, mainly to combat climate change.

PALABRAS CLAVE

Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de protección del clima, modificaciones en la legislación alemana, cambio climático, electromovilidad, energía, residuos.

KEYWORDS

German Federal Constitutional Court's ruling on the Climate Protection Act, changes of german legislation, climate change, electromobility, energy, waste.

1. LA SENTENCIA DEL TC ALEMÁN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE 24 DE MARZO DE 2021

1.1 INTRODUCCIÓN

Uno de los hitos más importantes en los últimos tres años en el Derecho y la política del medio ambiente en Alemania lo constituye la adopción por el Tribunal Constitucional federal *(Bundesverfassungsgericht*) de la famosa Sentencia de 24 de marzo de 2021. A partir de esta histórica sentencia se interpretan con otro alcance los preceptos constitucionales relativos al medio ambiente (art. 20a de la Constitución alemana o *Grundgesetz*, en adelante citada por sus abreviaturas GG) y se les dota de mucha más efectividad jurídica. Se viene afirmando que esta Sentencia – conocida como Resolución contra el cambio climático *(Klimabeschluss)*- ha servido para sacar del letargo a las previsiones constitucionales sobre protección ambiental, después de que hubieran pasado una larga temporada durmiendo el sueño de los justos.

A continuación, se explica el contexto constitucional de esta sentencia y las principales conclusiones que se extraen ella. También se incorpora un escueto resumen de la valoración y el impacto que ha tenido sobre la comunidad jurídica en Alemania. Finalmente se alude a los distintos recursos que después se han interpuesto

ante el TC al hilo de la estela que ha dejado este épico pronunciamiento constitucional.

1.2 CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Para valorar el impacto de la mítica Sentencia de 24 de marzo de 2021 del TC alemán hay que poner de relieve, en primer lugar, que la Constitución alemana *(Grundgesetz)* contiene escasas disposiciones que aludan expresamente al medio ambiente, tampoco recoge de forma expresa el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado. Ahora bien, con el transcurso del tiempo, el TC alemán ha ido derivando ciertas consecuencias del artículo 2 GG, apartado 1, en su segunda frase; de este precepto que reconoce a todos «el derecho a la vida y a la integridad física» la jurisprudencia constitucional ha extraído no sólo la prohibición a los poderes públicos de injerencias o restricciones excesivas, sino también mandatos de protección. Bien es verdad que estas exigencias constitucionales se proyectan sobre el legislador conforme a una concepción comúnmente admitida de que a éste le corresponde en todo caso un amplio espacio de configuración. Con todo, y a pesar de los avances en esta línea de la doctrina jurisprudencial, no podría llegar a afirmarse que el derecho a la vida y a la integridad física pudieran identificarse realmente con el reconocimiento de un derecho constitucional a un medio ambiente adecuado. Esto es claramente así, sobre todo si se tiene en cuenta que el debate –que surgió en la década de los años 90 del siglo pasado– sobre la incorporación a la Constitución de un derecho fundamental al medio ambiente se cerró en su momento sin lograr ningún resultado en ese sentido. En lugar de ello, la reforma constitucional de 1994 introdujo una cláusula relativa a la protección ambiental por medio de la cual se integró ésta como un fin más del Estado. Desde entonces, la Constitución alemana en el art. 20.a) *GG* garantiza la protección del medio ambiente como un objetivo estatal (*Staatsziel*) y con ello dispone que los distintos poderes del Estado deben esforzarse por proteger el entorno y los recursos naturales, teniendo en cuenta también a las generaciones futuras. Con el transcurso del tiempo, paulatinamente se ha ido incorporando el mismo fin público en todas las Constituciones de los 16 estados federales (*Bundesländer*). De este modo quedo configurada la protección del medio ambiente a nivel jurídico-constitucional como un derecho constitucional objetivo que vincula claramente a todos los poderes del Estado, pero que, en principio, no confiere por sí mismo derechos públicos subjetivos a los ciudadanos. Este objeti-

vo estatal resulta posteriormente complementado en el año 2002, cuando con otra reforma del texto constitucional se incluyó adicionalmente el fin relativo a promover el bienestar de los animales. Durante mucho tiempo resultaba una opinión ciertamente extendida en Alemania que estos fines del Estado no habrían resultado del todo eficientemente cumplidos. Esta percepción ha cambiado en el último período de tiempo, especialmente a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el cambio climático.

1.3 ASPECTOS RELEVANTES DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS

La decisión del BVerfG (abreviaturas de *Bundesverfassungsgericht*, Tribunal Constitucional federal) sobre el cambio climático de 24 de marzo de 2021 se dictó en relación a cuatro recursos de amparo interpuestos por varios grupos de demandantes entre 2018 y 2020: una asociación de particulares residentes en Alemania, un grupo de particulares residentes en Bangladesh y Nepal afectados por el cambio climático, un grupo de menores de edad residentes en Alemania y un grupo de residentes en las islas alemanas o en lugares cercanos a la costa alemana. Los grupos alemanes alegaban, entre otras cosas, que el cambio climático podía llegar a impedirles continuar con sus actividades hoteleras o agrícolas familiares. También se encontraban entre los demandantes varias asociaciones ecologistas. Los recursos se interpusieron contra las disposiciones de la Ley Federal de Protección del Cambio Climático (*Bundes-Klimaschutzgesetzes*, en sus abreviaturas en alemán *KSG*, Boletín Oficial Federal I p. 2513), del 12 de diciembre de 2019 – a la que en su momento se hizo referencia en el estudio elaborado para el Observatorio de políticas ambientales, Reimer Franz, Ortega Bernardo, Julia. (2021) «Hitos recientes de la evolución del derecho ambiental en Alemania», *Observatorio de políticas ambientales 2020* coord. por Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda, Alba Nogueira López.

Antes de entrar a subrayar las cuestiones más relevantes que plantea la sentencia, es necesario poner de relieve que los recursos fueron en su mayoría admitidos. Los únicos inadmitidos fueron los recursos de las asociaciones de protección del medio ambiente, por cuanto fundamentaron sus reclamaciones en la lesión del art. 20.a) *GG*, pero no aludieron en ningún caso a la vulneración sustantiva de sus propios derechos fundamentales, tal y como exige en todo caso el artículo 92 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional

(*Bundesverfassungsgerichtgesetz*, BVerfGG). Por el contrario, a los recurrentes en amparo procedentes de Bangladesh y Nepal sí se les reconoció legitimación por cuanto invocaron la afectación y posible lesión a sus propios derechos fundamentales. No frenó su recurso la alegación del carácter extraterritorial que cabría entonces asociar a los efectos de la acción o de la inactividad de los poderes públicos alemanes.

Los recurrentes alegaron que el Estado no había puesto en marcha una regulación que fuera suficiente para una eficaz reducción de los gases de efecto invernadero, especialmente el dióxido de carbono (CO_2), lo que resultaría necesario para limitar el aumento de la temperatura del planeta a 1,5 ºC o por lo menos muy por debajo de 2 ºC, que era uno de los objetivos previstos por el legislador federal.

En cuanto a la base constitucional para fundamentar sus pretensiones, los recursos hicieron valer el mandato de protección de los derechos fundamentales, previsto en el artículo 2.1 *GG* (libre desarrollo de la personalidad) y del art. 14.1 *GG* (derecho de propiedad). Al mismo tiempo invocaron el «derecho fundamental a un nivel ecológico mínimo de subsistencia (mínimo vital ecológico)» o un «derecho a un futuro acorde con la dignidad humana», que, a su juicio, se derivan de los mencionados preceptos constitucionales, en relación con el art. 20.a) *GG* y art. 1.1 *GG*. El TC alemán, sin embargo, consideró que un mínimo vital exige también el establecimiento de unos estándares ecológicos mínimos y que esta pretensión ya está cubierta con la invocación de otros derechos.

1.4 PRINCIPALES TESIS DEL TC ALEMÁN

La tesis fundamental de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de marzo de 2021, que estima parcialmente los recursos interpuestos conduce a la declaración de inconstitucionalidad de la omisión en la que incurre el Legislador federal a la hora de adoptar medidas adecuadas y prospectivamente suficientes para cumplir con el presupuesto nacional de CO_2 calculado en función de la población en el futuro, concretamente a partir de 2031. Específicamente resultaron objeto de anulación aquellos preceptos legales de la Ley de protección del clima que ponían de manifiesto que el legislador federal República Federal Alemana no habría dispuesto la adopción de disposiciones adecuadas para hacer frente al cambio climático a partir de la referida fecha.

Para valorar la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley Federal de Protección del Cambio climático el Tribunal distingue entre dos periodos de tiempo: alude en primer lugar, al efecto de

las medidas que regulan la emisión de CO_2 desde la actualidad hasta el año 2030 (cuestiones reguladas en el art. 3.1 segunda frase y el art. 4.1 tercera frase de la Ley impugnada en relación con el Anexo 2, en el que se establecen los volúmenes de emisión de CO_2 por sectores económicos) y, con posterioridad, se refiere al efecto de dichas medidas a partir del año 2030 hasta el logro de la meta nacional de neutralidad de emisiones en el año 2050 (período de tiempo en el que la Ley impugnada omite su regulación en la medida que dispone que los volúmenes de emisión serán regulados por una norma reglamentaria del Gobierno Federal alemán, que deberá ser adoptada en el año 2025).

Por lo que respecta a las previsiones legislativas relativas al primer período de tiempo comprendido entre la actualidad y el año 2030, el Tribunal declaró su constitucionalidad después de barajar la hipótesis contraria. Esto es así, por cuanto sostuvo que tales disposiciones jurídicas serían inconstitucionales si permitiesen el consumo de una cantidad tan elevada del presupuesto restante de CO_2 que hiciesen después impracticable el ejercicio de las libertades protegidas por la Ley Fundamental. Esto es, se tiene en cuenta que las cantidades de emisiones de gases de efecto invernadero permitidas hasta el año 2030 según el art. 3 (1) segunda frase y el art. 4 (1), tercera frase de la Ley de protección del clima en relación con el Anexo 2 podrían tener efectos y exigir aumentar desproporcionadamente los esfuerzos de reducción que se requerirán a partir de entonces. Se sostiene así que seguramente los recurrentes se verán en la necesidad de asumir necesariamente cargas claramente más onerosas (que comportan más restricciones en sus derechos fundamentales) derivadas de una intensa e ineludible reducción de gases de efecto invernadero a partir del año 2031. Se considera, por tanto, que este efecto anticipado sobre las libertades futuras claramente podría producir la vulneración de los derechos fundamentales de los recurrentes. Se afirma en este sentido que las disposiciones podrían implicar un efecto de «injerencia anticipada» (*eingriffsähnliche Vorwirkung*) en la libertad de los recurrentes, libertad que está ampliamente protegida por la Ley Fundamental.

En definitiva, se considera que ciertos preceptos de la ley impugnada –los relativos a las emisiones hasta 2030– podrían ser inconstitucionales en cuanto que constituyeran un riesgo de afectación desproporcionada en el ejercicio de los derechos fundamentales en el futuro. Esto es debido a que las cantidades de emisiones previstas en las dos disposiciones hasta el año 2030 reducirían significativamente las posibilidades de emisión que quedarían después del 2030, y con ello se afectaría el ejercicio de derechos que

comportan la emisión de gases de efecto invernadero. Esta es la hipótesis de la que se parte, pero como el TC no está totalmente seguro de la conclusión a la que conduce, alude expresamente a la incertidumbre científica que se tiene al respecto –para lo que se remite a los informes de IPCC de la Naciones Unidas –y por ello no llega a declarar inconstitucional la regulación establecida. En definitiva, el TC concluye que respecto a las medidas adoptadas por el legislador hasta el año 2030 se carece de elementos de juicio suficientes como para declararlas inconstitucionales; esto es así debido a que existe incertidumbre científica con respecto al volumen del presupuesto de CO_2 restante, de modo que esta inseguridad conferiría en todo caso al legislador un ámbito de discrecionalidad para determinar en la actualidad su política –con sus respectivos niveles de control de emisiones de CO_2–.

En cambio en el periodo correspondiente al año 2031 al año 2050, el Tribunal declara que la falta de regulación respecto al volumen de emisiones de CO_2 permitido por sectores productivos, sí representa claramente una amenaza anticipada a la libertad fundamental de los recurrentes. Para ello recurre a un análisis de proporcionalidad que se proyecta teniendo en cuenta el factor tiempo. De esta manera el Tribunal afirma «Cuanto mayor sea la necesidad de implementar medidas legislativas que permitan reducir los volúmenes permitidos de CO_2, tanto mayor será la afectación del derecho a la libertad general de acción». De este modo se razona que cuanto menor sea el presupuesto CO_2 restante disponible y mayores los niveles de emisión que hay que limitar, menos tiempo quedará para implementar los desarrollos tecnológicos y sociales necesarios para modificar el estilo de vida actual fuertemente basado en la producción de CO_2. Esto implica a su vez que cuanto menos tiempo se tenga para implementar tales desarrollos, más intensamente se afectará a los titulares de derechos fundamentales mediante restricciones justificadas constitucionalmente. El Tribunal concluye que el legislador ha violado su deber, derivado del principio de proporcionalidad, de asegurar que la reducción de las emisiones de CO_2 se distribuya a lo largo del tiempo, de manera prospectiva tal y como es exigido por el art. 20.a) *GG*, y de este modo cabe constatar que más intensamente se afectará a los titulares de derechos fundamentales mediante restricciones injustificadas constitucionalmente.

En resumen, el TC alemán reconoce que a los recurrentes que viven en Alemania (fundamentalmente adolescentes y jóvenes adultos) se les lesiona su derecho a la libertad debido a que la legislación vigente se deriva necesariamente que tendrán que imponerse en el futuro unos altos niveles de restricción de emisiones que con-

dicionaran el ejercicio de sus derechos para después del año 2030. Para entender el alcance de la tesis del TC alemán resumidamente se desgranan las cuestiones más relevantes de la sentencia.

1.4.1 **El mandato de protección de los derechos fundamentales en relación con el mandato de protección climática**

Descartada la afectación a ciertos bienes como la relativa a un «derecho fundamental a un nivel ecológico mínimo de subsistencia –mínimo vital ecológico–» (que fue alegada por los recurrentes), el Tribunal Constitucional se centra en señalar que han podido resultar afectadas las libertades previstas específicamente en el catálogo de la Constitución alemana en cuanto que posibles manifestaciones del desarrollo de la personalidad protegidas por el derecho fundamental a la libertad general de acción del art. 2.1 *GG*.

En primer lugar, hay que poner de relieve que en esta histórica sentencia el Tribunal Constitucional alemán hace valer además de la dimensión subjetiva, como derechos de defensa frente a cualquier injerencia injustificada, la vertiente objetiva de los derechos fundamentales.

La primera conclusión a la que llega el TC alemán es que «la protección de la vida y la integridad física según el artículo 2.2, frase 1 *GG.* incluye la protección contra el menoscabo de los derechos fundamentales protegidos en la Constitución a raíz de la contaminación ambiental, independientemente de quién y qué circunstancias la amenacen». Aunque como se ha dicho ya, según el propio Tribunal Constitucional, el art. 20.a) *GG* no contiene derecho subjetivo alguno, la obligación de protección medioambiental que dicho artículo impone al Estado alemán sí tiene como punto de referencia las limitaciones al ejercicio de *la libertad ampliamente protegida por la Ley Fundamental*, (art. 2.1. *GG*) por ello se adopta una perspectiva de análisis basada en el propio art. 20.a) *GG*.

En esta línea el propio Tribunal Constitucional, además de citar su propia jurisprudencia, se remite también a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con las obligaciones positivas al Estado para la protección de la vida y la salud contra los riesgos que plantean las afectaciones al medio ambiente. A pesar de esta cita, termina declarando que esta jurisprudencia no conduce a una protección de mayor alcance que la que exige el art. 2 (2) primera frase de la Constitución alemana.

Pero no acaba aquí la sentencia, el ámbito a protección que delimita es altísimo puesto que reconoce que frente estas limitaciones se han de proteger las libertades no sólo en el momento actual,

sino que incluso también llega a afirmar que se protege de estas injerencias a las generaciones futuras:

> «El deber de protección del Estado derivado del art. 2 (2) primera frase LF no solo tiene aplicación después de que las violaciones ya se hayan producido, sino que también se proyecta hacia el futuro (cf. BVerfGE 49, 89 <140 ss.>; 53, 30 <57>; 56, 54 <78>; 121, 317 <356>). Del deber de brindar protección contra los riesgos para la vida y la salud también se puede derivar una obligación de protección frente a las generaciones futuras ([referencias a la doctrina jurídica alemana]). Esto es aún más valido cuando están en juego procesos irreversibles».

Relevante en la sentencia es que se parta de que el artículo 20 de la GG, cuyo texto no menciona el clima, sino únicamente los «fundamentos naturales de la vida» en general, es un precepto aplicable a la lucha contra el cambio climático. Con ello el Tribunal Constitucional federal alemán viene a reafirmar su eficacia y justiciabilidad. Esta sería la segunda gran conclusión:

> «Art. 20.a) GG obliga al Estado a actuar en favor del cambio climático. Este fin también tiene por objeto el mandato de neutralidad climática (de no inducir a cambios respecto de las condiciones climáticas)».

Adicionalmente en relación con el contenido del art. 20 *GG*, el TC también afirma:

> «El contenido del artículo 20 bis de la GG no tiene por sí mismo prioridad absoluta sobre otros intereses, sino que, en caso de conflicto, debe equilibrarse su protección con otros bienes y principios jurídico-constitucionales. Sin embargo, la importancia relativa (esto es, el peso cuando se produce la comparación con otros bienes jurídicos) de la protección del clima en la ponderación en la que está en juego la lucha contra el cambio climático sigue aumentando».

En definitiva, lo que viene a decir el Tribunal y lo dice expresamente es que el ejercicio de la libertad tendrá cada vez menos peso relativo en el proceso de ponderación debido a la intensificación de la contaminación ambiental.

En caso de incertidumbre científica sobre las causas del deterioro medioambiental, la obligación especial de diligencia que el artículo 20 bis del *GG* impone al legislador, también en beneficio de las generaciones futuras, lleva a tener en cuenta indicios, que sí se consideran ciertos, de los que se deriva en todo caso la posibilidad de daños graves o irreversibles.

1.4.2 **Dimensión internacional de la protección frente al cambio climático**

Asimismo, este mandato de protección del clima contenido en el artículo 20 *GG* de la Constitución alemana tiene una dimensión internacional. En la sentencia también se declara que el hecho de que la naturaleza global de los problemas climáticos y del calentamiento global excluya la posibilidad de que un solo Estado resuelva los problemas del cambio climático no se opone al compromiso nacional en esta materia. El mandato de protección con relación a la lucha contra el cambio climático exige que los Estados actúen a nivel internacional para proteger el clima mundial y se comprometan a actuar en el marco de la cooperación internacional, pero un Estado no puede eludir su responsabilidad haciendo referencia a las emisiones de gases de efecto invernadero de otros Estados. Sin embargo, el TC reconoce «que un deber de protección con respecto a los recurrentes que viven en Bangladesh y Nepal no tendría el mismo contenido que el que existe con respecto a las personas que viven en Alemania». En general, el contenido del mandato de protección que se deriva de los derechos fundamentales en relación con las personas que viven en el extranjero puede diferir del contenido de la acción de protección de derechos fundamentales respecto a las personas que viven en Alemania. De hecho, se desestima el recurso interpuesto por aquellos.

Ahora bien, como se ha expuesto, en la Sentencia se aclara que el Estado tampoco podría eludir su responsabilidad remitiendo a las emisiones de gases de efecto invernadero que se producen en otros Estados (se remite a la jurisprudencia del Tribunal Contencioso-administrativo de Berlín, Sentencia de 31 de octubre de 2019 –10K 412.18–, nm. 74; también a la Corte Federal Contencioso-administrativa) y a jurisprudencia de otros Altos Tribunales (Sentencia de 30 de junio de 2005 del Tribunal federal contencioso-administrativo alemán –7 C 26/04–, nm. 35 s.; High Court of New Zealand, Sentencia de 2 de noviembre de 2017, CIV 2015-485-919 [2017] NZHC 733, nm. 133 s.; Gerechtshof Den Haag, Sentencia de 9 de octubre de 2018, 200.178.245/01, núm. 64; Hoge Raad de los Países Bajos, Sentencia de 20 de diciembre de 2019, 19/00135, núm. 5.7.7; United States Court of Appeals forthe Ninth Circuit <Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Noveno Circuito>, Sentencia de 17 de enero de 2020, núm. 18-36082, p. 19 s.). Se entiende que de la dependencia específica de la comunidad internacional se sigue la necesidad constitucional de implementar efectivamente las

propias medidas de protección climática a nivel nacional, en consenso con la comunidad internacional siempre que sea posible.

Asimismo, se afirma precisamente que en la medida en que el Estado es dependiente de la cooperación internacional para el cumplimiento efectivo de su obligación de protección climática en virtud del art. 20a *GG,* se debe evitar que otros Estados socaven esta colaboración. A través de su propia actuación el Estado debe fortalecer la confianza internacional en la posibilidad de la protección climática. La solución práctica del problema global de la protección climática depende en gran medida de la existencia de confianza mutua, en el hecho de que los otros también realizarán esfuerzos para el logro de los objetivos acordados internacionalmente.

1.4.3 **Predeterminación legislativa de la obligación constitucional de protección climática**

Cuestión central en esta sentencia es que el TC parte de que en el ejercicio de su función de predeterminación normativa, el legislador ha definido actualmente cómo ha de entenderse el objetivo de protección climática constitucional, previsto en el artículo 20 bis de la *GG*. La predeterminación en sede legislativa se traduce en que el aumento de la temperatura media mundial debe limitarse a un nivel muy inferior a 2 ºC y, en la medida de lo posible a 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales. Esto es realmente crucial y está conectado con la tesis por la que el TC declara que el artículo 20 bis de la *GG* es una norma jurídica que contiene un contenido controlable judicialmente, que requiere vincular el proceso político en favor de los intereses medioambientales también con vistas a las generaciones futuras, y es lo que a la postre fundamenta el fallo del Tribunal Constitucional alemán, que admite que los recursos de amparo constitucional estuvieran al menos parcialmente fundamentados. Para ello se basa en la idea de que los conocimientos científicos actuales obligan a asumir que, si se respetan los requisitos del artículo 20.a) de la *GG*, concretizados por el Acuerdo de París y el artículo 1 de la Ley de protección del clima, sólo queda un presupuesto residual de CO_2. Cuanto más tarde se adopten medidas eficaces para reducir las emisiones de CO_2, más radicales deberían ser los límites que se impondrán en el futuro sobre las libertades, lo que privaría a los futuros titulares de derechos fundamentales de una libertad sustancial:

> «Los demandantes podrían verse vulnerados en sus derechos de libertad, ya que la Ley de protección del clima aplaza una parte sig-

nificativa de la carga de reducción de gases de efecto invernadero exigida por el artículo 20a de la GG a períodos posteriores a 2030.

1.4.4 La obligación de protección climática se proyecta sobre las libertades fundamentales de modo diacrónico

La premisa fáctica del Tribunal es que las libertades fundamentales y las conductas que amparan dependen, en su mayoría, de la emisión de CO_2 en el modo de vida actual, cuestión que el Tribunal ya había dejado bien clara desde el principio de la sentencia (apartado 37): *«No sólo el funcionamiento de grandes instalaciones industriales, sino también los comportamientos cotidianos contribuyen a menudo directa o indirectamente a las emisiones de CO_2»*. Prácticamente todas las libertades se ven potencialmente afectadas, ya que casi todos los ámbitos de la vida humana están relacionados con las emisiones de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, pueden verse amenazados por restricciones drásticas después de 2030, y, en consecuencia, con pérdidas de libertad. La libertad se garantiza por la Ley Fundamental por medio de la salvaguarda de derechos fundamentales específicos, y en cualquier caso por el derecho fundamental de libertad enunciado en el artículo 2.1, de la Constitución 1 GG como libertad general de acción garantizada.

En relación con esta cuestión, la premisa de la que parte el Tribunal Constitucional es que establecer un paréntesis legislativo que conduzca en un futuro a la imposición de un «freno total» (una expresión de los demandantes) resultaría inconstitucional. El Tribunal resume esta premisa en su Conclusión núm. 4 del siguiente modo:

> *«La Ley Fundamental obliga, en determinadas condiciones, a garantizar la libertad protegida en las distintas manifestaciones de los derechos fundamentales a lo largo del tiempo, de modo que se distribuyan proporcionalmente las oportunidades, circunstancias, en las que se ejerce la libertad a lo largo de las generaciones. Desde un punto de vista subjetivo, los derechos fundamentales, como garantía de libertad de carácter intertemporal, protegen contra el desplazamiento unilateral hacia el futuro de los gravámenes procedentes de reducción de gases de efecto invernadero con base en lo previsto en el artículo 20 bis de la GG.»*

En este sentido se considera que la misión objetiva de protección del artículo 20 bis de la CG incluye también la necesidad urgente de gestionar las condiciones y fundamentos naturales de la vida con el cuidado suficiente y de transmitirlos a la posteridad en

un estado tal que las generaciones sucesivas puedan conservarlos no sólo a costa de abstenerse total y radicalmente de usarlos.

1.4.5 **Consecuencias de la STC para el legislador**

En primer lugar, aunque el desarrollo y concreción art. 20.a) *GG* se apoya en la función legislativa (el Estado protegerá los fundamentos naturales de la vida […] a través de la Legislación […]»), este mismo precepto sirve para vincular al legislador en la concreción de su contenido material, lo hace, en palabras del TC alemán, «para proporcionar un contrapeso al proceso político». El Alto Tribunal entiende que: *«la Constitución establece así, límites al margen de maniobra del que se disfruta en el proceso de toma de decisiones políticas para determinar si se deben adoptar o no medidas de protección ambiental. En el art. 20.a) LF, la protección del medio ambiente se eleva a una cuestión de importancia constitucional pues un proceso político democrático solo se organiza a corto plazo, en el marco de periodos electorales. Esto significa que existe un riesgo estructural de reaccionar de manera menos receptiva a las preocupaciones ecológicas que deben perseguirse a largo plazo. También se debe a que las generaciones futuras, las que se encontrarán particularmente afectadas, naturalmente no tienen voz propia para dar forma a la agenda política actual. Debido a estas condiciones institucionales, el art. 20.a) GG impone unas restricciones materiales a la toma de decisiones en el proceso democrático ([...])».*

Curiosamente, a pesar del gran alcance que aporta la Sentencia con este nuevo criterio de valoración diacrónico al que antes se ha hecho referencia, el Tribunal Constitucional Federal está devolviendo la pelota a la esfera de la política. En efecto, sólo es inconstitucional la renuncia a la predeterminación por ley parlamentaria de la evolución que ha de seguir reducción de gases de efecto invernadero para el período posterior a 2030, es decir, la transferencia a un tiempo posterior de esta decisión normativa de gran alcance sin el fundamento legal suficiente, como exige la habilitación legal que establece el art. 80.1 GG en relación con el principio de reserva de ley.

En definitiva, como consecuencia del fallo del TC alemán queda claro que corresponde al legislador establecer a través de las normas legales necesarias el nivel total de emisiones permitidas para determinados períodos. Consecuentemente se entiende que no basta la mera participación parlamentaria mediante la autorización por el Parlamento federal (*Bundestag)* en los Decretos dictados en el futu-

muchos otros casos, el legislador federal no agotó el plazo establecido, sino que ya en agosto de 2022 aprobó la *Ley de modificación de la Ley de protección del clima de 2019,* y reguló en ella con precisión la evolución de los niveles de reducción de emisiones a partir de esa fecha. El mandato del Tribunal Constitucional Federal se cumplió de forma prácticamente inmediata.

1.5 VALORACIÓN CRÍTICA DE LA SENTENCIA POR PARTE DE LA COMUNIDAD JURÍDICA ALEMANA

Para valorar críticamente la decisión del TC alemán ha de tenerse en cuenta que la misma forma parte de una serie de decisiones de Tribunales constitucionales y Supremos en Europa y en el mundo, que también se han pronunciado en los últimos años sobre estas cuestiones. En esta línea la sentencia no sería más que una expresión puntual de un proceso jurídico que evoluciona hacia la generación y la plasmación de un Derecho medioambiental en la lucha contra el cambio climático de naturaleza transnacional. Dentro de este contexto la sentencia no es única, y como todas las demás ha recibido tanto serias críticas como apoyos considerables.

En resumen, se puede constatar que la opinión dominante en la comunidad jurídica alemana considera que la sentencia resulta especialmente valorable desde tres ángulos distintos:

(1) Se considera excelente el tratamiento jurídico que se ha realizado relativo al fenómeno de la lucha contra el cambio climático desde una aproximación que engloba tanto una perspectiva científica como el punto de vista de su impacto social. El Tribunal en la sentencia presenta con rigor toda la problemática relativa a esta cuestión, tomándose realmente en serio el carácter irreversible que presenta el cambio climático. Un rasgo muy relevante, además de la precisa construcción dogmática que contiene la sentencia, es que el Tribunal se base y baraje datos empíricos. Estos datos fueron usados para justificar su decisión, se tomó en cuenta y valoró información científica pormenorizada para determinar el grado de afectación de los derechos fundamentales de los recurrentes y también se tuvo en cuenta la incertidumbre científica como criterio para no extralimitarse en su decisión.

(2) La institución dogmáticamente innovadora del efecto intertemporal de las libertades es realmente una apuesta jurídico-constitucional que puede calificarse de valiente, incluso audaz. Lo que se abre es un nuevo espacio a que el Estado a través de futuras normas reguladoras sobre los límites de las emisiones pueda afec-

mación científica pormenorizada para determinar el grado de afectación de los derechos fundamentales de los recurrentes y también se tuvo en cuenta la incertidumbre científica como criterio para no extralimitarse en su decisión.

(2) La institución dogmáticamente innovadora del efecto intertemporal de las libertades es realmente una apuesta jurídico-constitucional que puede calificarse de valiente, incluso audaz. Lo que se abre es un nuevo espacio a que el Estado a través de futuras normas reguladoras sobre los límites de las emisiones pueda afectar –en el sentido de limitar– el ejercicio de los derechos fundamentales en el futuro que impliquen el consumo de fuentes de energía fósil. Y que estas restricciones sobre el ejercicio de los derechos fundamentales no implicarán de por sí una injerencia injustificada. De esta manera, cabría afirmar que los límites impuestos al consumo de energía procedentes de fuente fósil aunque fueran muy radicales e impidieran, por ejemplo, el acceso motorizado a una manifestación, ello no implicaría en todo caso una injerencia desproporcionada en la libertad de reunión; o si los feligreses tuvieran que celebrar servicios religiosos en iglesias sin calefacción, de ello tampoco cabría derivar ninguna injerencia injustificada o desproporcionada en la libertad religiosa. Desde este punto de vista, la figura doctrinal de la «garantía intertemporal de las libertades» se puede considerar que efectúa un sobredimensionamiento de las disposiciones constitucionales, es decir, una extensión del contenido de lo que se entiende por Derecho constitucional (*Überkonstitutionalisierung*), y que esto se realiza a expensas de la política: las cuestiones relativas a la disponibilidad de las libertades fundamentales quedan subordinadas a los propios derechos fundamentales, sin que los derechos fundamentales sean entonces objeto de ponderación en relación exclusivamente con sus dimensiones anteriores (dimensión de la defensa, dimensión de la obligación de proteger, dimensión de la prestación, etc.) en el momento actual. Hasta ahora cuánto espacio de libertad podían extraer las generaciones de personas vivas a expensas de la libertad y los derechos de las generaciones futuras podía considerarse, desde luego, una cuestión meramente política, en este pronunciamiento del TC alemán, resulta evidente que esto se aborda y se evalúa como una cuestión de índole jurídico-constitucional.

(3) Al mismo tiempo, la decisión es prudente e incluso tiene una incidencia mínima. Solo se declara inconstitucional la omisión legislativa de los niveles de contaminación en el futuro, por incompatible con la Constitución, por cuanto contraria al principio de esencialidad (*Wesentlichkeitsdoktrin)* en la reserva de ley, esto es, contra-

ria al cumplimiento del principio constitucional que exige que los elementos esenciales de una injerencia en los derechos fundamentales se decidan en el marco de la Legislación parlamentaria. Se cuestionan con ello decisiones relativas a la técnica normativa seguida. El dato de que se pospongan a un ulterior desarrollo reglamentario las decisiones importantes sobre la evolución de los límites restrictivos de las emisiones con posterioridad a 2030 es lo que resulta criticado y declarado incompatible con la Ley Fundamental. Por lo demás, el propio tribunal no indica cuál deben ser la evolución jurídico-normativa en relación con los niveles de reducción de emisiones.

La sentencia es especialmente interesante desde una perspectiva jurídico-constitucional, en cuanto en ella se plasman y materializan claramente cuestiones fascinantes muy utilizadas y conocidas en el ámbito del Derecho constitucional: la distinción entre derechos fundamentales (en particular, el artículo 2.2 primera frase, de la *GG*) y los fines del Estado (artículo 20 bis de la *GG*), así como el margen de decisión que corresponde al poder legislativo en el marco de las obligaciones o mandatos de protección de los derechos fundamentales.

1.6 **Decisiones posteriores del Tribunal Constitucional Federal**

La Sentencia del TC sobre el cambio climático ha tenido, sin duda, un efecto llamada. Con posterioridad, diversas personas y asociaciones ecologistas (hasta un total de 13 recurrentes) influidos por el fallo sin precedentes de la sentencia del TC que aquí comentamos han interpuesto recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional Federal por cuestiones relativas al cambio climático. Varios de estos recursos han sido resueltos cumulativamente en la STC de 18 de enero de 2022 –BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 18.1.2022– 1 BvR 1565/21 u.a., NJW 2022, S. 844, LS 1. En su mayoría se trataba de menores (convenientemente representados) y de jóvenes que se oponían la aprobación de ciertas leyes de protección climática de los *Länder*, así sucedió en los supuestos de los textos legales de Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen y Niedersächsen– correspondientes con las siguientesnormas: *Bayerisches Klimaschutzgesetz* (BayKlimaG) vom 23. November 2020, *Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen* (KSG NRW) vom 1. Juli 2021, *Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg* (KSG BW) vom 23. Juli 2013. *Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels* de 10 de diciembre de 2020 -. A ellos también se

sumaron recursos interpuestos frente a la inactividad normativa de los poderes públicos correspondientes del respectivo Land. En esta línea los recurridos fueron los *Länder* de MecklenburgVorpommern, Hessen, Sachsen-Anhalt, Saarland y Sachsen.

Todos estos recursos se han fundamentado en la nueva institución dogmática introducida por la STC de 24 de marzo de 2021, de forma que incluían como parte esencial de sus reclamaciones la violación de sus libertades fundamentales en una dimensión intertemporal. El Tribunal Constitucional Federal ha desestimado estos recursos y en resumidas cuentas, lo ha justificado en la falta de competencia para que los respectivos *Länder* puedan adoptar medidas de reducción que puedan afectar al ejercicio de los derechos fundamentales de generaciones futuras. Este juicio el TC alemán se basa en la actual distribución de competencias existente en este ámbito. Concretamente declaró que los Estados federados carecían de competencias suficientes conforme a la legislación federal básica para fijar los límites de emisión con tal alcance e intensidad que con ello puedan entenderse afectados los derechos fundamentales de las generaciones futuras.

Tampoco tuvo éxito el recurso constitucional presentado por una asociación de protección del medio ambiente para imponer un límite de velocidad en las autopistas alemanas. Este recurso se resuelve en la STC de 15 de diciembre de 2022, -BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), –1 BvR 2146/22, Zeitschrift für Umweltrecht 2023, 234 f. –

Los demandantes no habían demostrado la posibilidad de que se produjera una lesión en los derechos fundamentales, derivada de la omisión legislativa en la que el Parlamento federal habría incurrido en el sector del transporte (precisamente de la ausencia de un límite de velocidad). Los recurrentes no lograron convencer al Tribunal de que tal omisión provocara una lesión en el ámbito protegido por los derechos fundamentales, conforme a los parámetros de la Decisión sobre el clima de 24 de marzo de 2021.

Resulta también muy relevante una tercera sentencia del TC alemán de 27 de septiembre de 2022, en la que se impugnaba por los recurrentes los obstáculos a un mayor desarrollo de la energía eólica en el *Land* de Turingia, (BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 – 1 BvR 2661/21, BVerfGE 163, 1 = ZUR 2023, S. 104 ff.). Mediante una modificación de La ley forestal, el legislador del *Land* prohibió toda modificación del uso de las zonas forestales para la construcción de instalaciones de energía eólica. Ante esta medida legislativa, varios propietarios de terrenos forestales invocaron los derechos fundamentales de propiedad

(artículo 14. 1 *GG*) e igualdad (art. 3. 1 *GG*). El TC les dio la razón y consideró que el contenido normativo de la Ley forestal de Turingia impugnada era inconstitucional porque el legislador del *Land* carecía de competencia normativa. En este caso se constataba una clara incidencia sobre el estatuto jurídico de la propiedad, objeto del Derecho urbanístico, que afectaba a una competencia legislativa concurrente de la Federación art. 74.1. n.º 18 *GG* que se ejerce conforme a lo previsto en el art. 72.1. *GG*. Así, en el ámbito de la legislación concurrente, los *Länder* tienen la facultad de legislar en la medida que la Federación no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa. Como en este caso la Federación había ya en su momento aprobado el artículo 35.1 n.º 5 de la Ley del suelo, que sí permite e incluso fomenta en general la construcción de instalaciones exteriores de energía eólica, no cabría el ejercicio la competencia regulatoria de los *Länder* al respecto. En definitiva, el precepto citado de la Ley del suelo no les deja a los Estados miembros ningún margen de decisión y mucho más si se trata de una norma que contradice, como la impugnada (la Ley forestal de Turingia), lo dispuesto en la legislación federal, en la medida que prohibía expresamente las instalaciones eólicas en terrenos forestales.

2. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA POLÍTICA Y EL DERECHO MEDIOAMBIENTAL ALEMÁN

El resumen que figura a continuación se centra en las normas medioambientales más importantes adoptadas o reformadas durante el período de referencia en este informe 2021-2023. En síntesis puede decirse que la República Federal de Alemania atraviesa un momento muy dinámico en el ámbito de la legislación ambiental: en estos últimos tres años se han publicado más de 80 leyes y reglamentos medioambientales en el Boletín federal Oficial.

2.1 DERECHO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

En respuesta a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre cambio climático –a la que hemos hecho referencia *supra 1*–, conocida como decisión climática (*Klimabeschluss)* de 24 de marzo de 2021, el legislador modificó, como se ha expuesto, rápidamente la Ley Federal de Protección del Clima (*Bundes-Klimaschutzgesetz*). El Parlamento aprobó el 24 de junio

de 2021, tan sólo 2 semanas después de que el Tribunal publicase su sentencia, una enmienda a la Ley Federal de Protección del Clima. Concretamente, se introdujeron en el Anexo 3 nuevos objetivos anuales de reducción para los años 2031 a 2040. Al margen de lo previsto en la referida Sentencia del Tribunal Constitucional Federal, en el artículo 3 de esta Ley federal se fija también una contribución adicional a la disminución de los gases de efecto invernadero que se proyecta sobre adicionales sectores de la actividad humana: abarca los ámbitos concretos relativos al «uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura». Por otro lado, el objetivo de alcanzar un nivel de neutralidad con respecto a la producción de gases de efecto invernadero se fija nuevamente en esta reforma para el año 2045 y no en 2050 como previamente establecía la primera versión de la Ley.

Además de la reforma de la Ley Federal de Protección del Clima durante este último período se ha elaborado y aprobado otra legislación medioambiental transversal de gran relevancia en la lucha contra los cambios meteorológicos: la Ley Federal de Adaptación al Clima (*Bundes-Klimaanpassungsgesetz*, por sus siglas en alemán: KAnG). Se aprobó en diciembre de 2023, y entra en vigor el 1 de julio de 2024. El objetivo fundamental de esta Ley Federal es paliar, en la medida de lo posible, el cambio climático, esto es, reducir al máximo los efectos adversos de este fenómeno con la finalidad de proteger la vida y la salud, la sociedad, la actividad económica y las infraestructuras, así como la naturaleza y los ecosistemas (artículo 1, primera frase, de la KAnG). Asimismo, en este texto legal se persigue como finalidad incrementar la resiliencia de los sistemas ecológicos y de la sociedad (art. 1, frase 2) y evitar el aumento de las desigualdades sociales debido a los efectos del propio cambio climático (art. 1, frase 3).

La Ley parte del presupuesto de que las condiciones meteorológicas extremas, que ya causan enormes daños y perjuicios en Alemania y en toda Europa, serán más frecuentes en el futuro y obligarán a toda la sociedad a prepararse y adaptarse a ellas. Con la aprobación de esta Ley de Adaptación Climática, la ministra federal de Medio ambiente, Steffi Lemke, puso de manifiesto que por «*primera vez se materializaba la responsabilidad de toda la Federación en una regulación que fijaba un marco de adaptación a las consecuencias de la crisis climática*».

Esta Ley de Adaptación Climática constituye un marco vinculante para los tres niveles de gobierno, federal, estatal y local.

El gobierno federal se compromete a presentar una estrategia preventiva de adaptación climática con objetivos mensurables, que

debe actualizarse sucesivamente y aplicarse de forma continua, además de quedar sometida a una supervisión periódica. (arts. 3 y ss. de la KAnG). En esta estrategia del Gobierno Federal también se integra un análisis del riesgo climático (art. 4 de la KAnG).

Por su parte, los *Länder* tienen la tarea de presentar e implementar sus propias estrategias de adaptación climática. Asimismo, deben garantizar que las medidas locales de adaptación al clima se elaboren basándose en análisis de riesgos y deben informar al Gobierno federal de en qué medida se han de adoptar medidas en ese nivel local, que, por lo tanto, corresponda asumir a los municipios (*Gemeinden*) y comarcas (*LandKreise*). Ha de advertirse que a los distintos niveles de gobierno se les atribuye un amplio margen de configuración, con el fin de que adopten medidas de precaución específicas y proporcionadas, teniendo en cuenta los objetivos que se han de alcanzar. En todo caso se debe garantizar, según esta norma legal, que las autoridades públicas correspondientes tengan en cuenta este objetivo de adaptación al clima de manera interdisciplinar e integrada cuando ejerzan cualquiera de sus competencias relativas a la planificación y a la toma de decisiones.

En esta ley que analizamos está asimismo previsto que el Gobierno federal recopile periódicamente datos cuantitativos sobre los daños que pueden atribuirse a los perjuicios causados por fenómenos meteorológicos extremos, así como que cuantifique el gasto federal global de adaptación al cambio climático. Este deber aparece recogido de forma transversal: «En sus planes y decisiones, los titulares de funciones públicas tendrán en cuenta el objetivo de la adaptación al cambio climático a que se refiere el artículo 1 de forma interdisciplinar e integrada» (artículo 8, apartado 1, primera frase, de la KAnG). Esta regulación, al igual que muchas de las normas aprobadas para luchar contra el cambio climático se configuran como instrumentos jurídicos de carácter transversal que sirven para la programación y la planificación de las distintas políticas. Aun así, con carácter específico, la ley también obliga a que las personas jurídicas de derecho público a nivel federal elaboren planes de adaptación al cambio climático (artículo 6 de la KAnG) y a que las propiedades federales se adapten concretamente a las consecuencias del cambio climático (artículo 7 de la KAnG). Esta obligación de tener en cuenta el cambio climático de forma puntual, se concreta con medidas de carácter transversal, pues, como se ha expuesto, esta circunstancia de la lucha contra el cambio climático debe de tenerse en cuenta en todas las políticas públicas – concretamente esta obligación se encuentra recogida, como ya se ha expuesto, en el artículo 8 de la KAnG y resulta aplicable a todos los procedimientos

de decisión pública a partir del 1 de enero de 2025–. En julio de 2021, el Ministerio Federal de Medio Ambiente (en realidad también para la protección de la naturaleza, la seguridad nuclear y la protección del consumidor: *Bundesministerium für Umweltschutz, Naturschutz, Nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*, BMUV) abrió el Centro de Adaptación Climática (*Zentrum Klimanpassung*, en alemán por sus abreviaturas conocido como ZKA) que tiene como cometido cooperar y asesorar tanto a las comunidades locales como a los agentes sociales sobre estas cuestiones de adaptación a las modificaciones del clima y prestarles apoyo en la creación de redes para cooperar.

Otro de los instrumentos jurídicos utilizados para la lucha contra el cambio climático tiene que ver con la legislación en materia de electromovilidad. En los últimos tiempos se advierte una marcada tendencia en la política ambiental alemana en perseguir un desarrollo acelerado de la electromovilidad. Prueba de ello es la aprobación en marzo de 2021 de la Ley para la constitución de una infraestructura integrada de carga y conducción para la electromovilidad (*Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetz* – por sus abreviaturas GEIG) y la Ley sobre la provisión de una infraestructura integral de carga rápida para vehículos eléctricos puros de batería (Ley de Carga Rápida - *Schnellladegesetz* – SchnellG). En esta última norma legal se adoptan medidas para una cuestión tan relevante como es la construcción y gestión de puntos de carga rápida en las carreteras federales, operación calificada como una cuestión de interés público primordial.

Otra de las grandes líneas políticas para la lucha contra el cambio climático se centra en fomentar la «energía eólica», es decir, la electricidad generada por centrales eólicas situadas principalmente en el norte de Alemania, aunque también en alta mar (especialmente en el Mar del Norte). Para Alemania es prioritario que este tipo de energía pueda resultar susceptible de transportarse a los centros industriales del sur. Para ello les resulta esencial avanzar rápidamente en el desarrollo de la red eléctrica, en particular mediante la construcción de líneas de alta tensión en todo el país que transporten este tipo de energía. Aunque en el ordenamiento jurídico alemán ya estaba prevista la garantía de suministro eléctrico, en concreto, la Ley federal de planificación de la demanda energética (*Energiewirtschaftsgesetzes*) de 2013, - su art. 12.e en relación con el art. 1.1- ya se refería a que «aquellos proyectos incluidos en el Anexo de la ley que fueran integrados en el plan federal de demanda energética habrían de ejecutarse inmediatamente para garantizar el funcionamiento seguro y fiable de la red por razones prevalentes

de interés público y en garantía de la seguridad pública»; nada ha impedido que con posterioridad la Ley de 25 de febrero de 2021, por la que se reforma la ley federal de planificación de las necesidades energéticas, haya añadido en su articulado como proyectos preferentes más de 30 líneas de alta tensión.

En cuarto lugar, en relación con los preparativos para actuar contra el cambio climático, habría que mencionar el régimen alemán de comercio de derechos de emisión de combustibles que se ha activado recientemente con base en lo previsto en la Ley de comercio de emisiones de combustibles de 2019 (*Brennstoffemissionshandelsgesetz*, por sus *siglas* en alemán BEHG), que es un sistema complementario del régimen de comercio de derechos de emisión de la Union europea, concretamente planteado para los sectores de la calefacción y la refrigeración y el transporte. Como ya se comentó en su momento (en Reimer, Franz/Ortega Bernardo, Julia, (2021) «Hitos recientes de la evolución del derecho ambiental… *op. Cit*. epígrafe II.4) esta norma de Comercio de Emisiones de Combustibles es una ley federal alemana que se aprobó expresamente para contribuir a lograr los objetivos de protección climática establecidos por el Gobierno federal en el Plan de Protección Climática 2050, concretamente es una ayuda para alcanzar los objetivos alemanes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con el Reglamento 2018/842, de protección del clima de la UE. Con base en esta norma legal se ha constituido a partir de 2021 el funcionamiento un mercado de emisiones para que a nivel nacional se pudieran comercializar derechos de emisión para los sectores mencionados de la calefacción y el transporte, que no quedaban cubiertos por la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, sobre el comercio de derechos de emisión. Como es sabido esta Directiva autoriza a los Estados miembros a ampliar unilateralmente el comercio de certificados de emisiones a actividades y gases adicionales. Este mercado de derechos de emisión en estos sectores referidos se ha mantenido en funcionamiento gracias a una serie de modificaciones reglamentarias. Hasta el 31 de diciembre de 2025, el sistema se encuentra todavía en la fase de implantación, en la que el intercambio se produce con precios fijados sobre los derechos de emisión (artículo 10, apartado 1, párrafo segundo, de la BEHG). En la actualidad, el precio de un permiso de emisión es de 35 euros (artículo 10, apartado 2, segunda frase, punto 4, de la BEHG).

Por último, en este ámbito de la lucha contra el cambio climático hay que destacar una nueva modificación de la Ley de Energía Atómica (*Atomgesetz*). Esta nueva reforma prorrogó brevemente

tres meses y medio la vida útil de los tres últimos reactores nucleares en funcionamiento en Alemania, con el fin de evitar la escasez de energía. Esta novedad no altera el objetivo último de abandono definitivo de las centrales nucleares, que sigue siendo una cuestión políticamente controvertida, pero que en última instancia por el momento tiene carácter irreversible.

2.2 DERECHO DE LAS INFRAESTRUCTURAS

En Alemania, la percepción general es que la planificación y la realización de los proyectos de grandes infraestructuras se alarga excesivamente en el tiempo. A raíz de ello, desde hace ya años, ha venido considerándose objetivo prioritario acelerar y abreviar el tiempo de duración de los procedimientos referidos a estas cuestiones. Esto es especialmente urgente en un momento como el actual en el que la lucha contra el cambio climático, por un lado, y la crisis energética provocada por la guerra de Ucrania, por otro, hacen necesario reorientar los sistemas de producción de energía y de las redes para su transporte. Como consecuencia de todo ello se han promulgado nuevas leyes y se han adaptado otras varias a través de las correspondientes reformas legislativas. En este contexto cabe subrayar especialmente la aprobación de la Ley de aceleración del uso del gas natural licuado (GNL-*Beschleunigungsgesetz* - LNGG) del 24 de mayo de 2022, que permitió la construcción inmediata de terminales de gas natural licuado en la costa del norte de Alemania.

A esta misma finalidad de agilización de los procedimientos de aprobación de nuevas infraestructuras sirven igualmente las excepciones previstas a la evaluación del impacto medioambiental que se han introducido en diversas leyes sectoriales: en la ya citada Ley para acelerar el uso de gas natural licuado -*Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases* (LNG-Beschleunigungsgesetz - LNGG)-, y también en otras normas legales sectoriales de indudable trascendencia, como son La ley federal alemana de prevención contra la contaminación procedente de inmisiones, - *Bundesimmissionsschutzgesetz* (BImSchG), La ley federal de protección de la naturaleza, (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz* - BNatSchG) y la ley del abastecimiento de agua (*Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts*, WHG)

Otras leyes que plasman este objetivo de aceleración procedimental son también la Ley de 8 de diciembre de 2022 por la que se modifica la Ley de garantía de planificación, (*Planungssicherstellungsgesetz*) que prorrogó por un año la Ley de garantía de plani-

ficación derivada de la pandemia, y por último, la Ley por la que se aceleran los procedimientos administrativos en el ámbito de las infraestructuras (*Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich*) de 14 de marzo de 2023 y la Ley de aceleración de los procedimientos de autorización en el ámbito del transporte (*Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich*) de 28 de diciembre de 2023 por la que se transpone la Directiva (UE) 2021/1187 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 sobre la racionalización de las medidas para avanzar en la realización de la red transeuropea de transporte.

2.3 REGULACIÓN DE LA ECONOMÍA CIRCULAR Y DEL SECTOR DE GESTIÓN DE LOS RESIDUOS

Las modificaciones introducidas en el sector de los residuos y en el Derecho de la llamada economía circular son clara y exclusivamente inducidas por la necesidad de incorporar el Derecho de la Unión Europea aprobado en este ámbito. Concretamente se trata de cambios derivados de la transposición de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos y la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre los efectos de determinados productos plásticos en el medio ambiente. Ya en 2021 el legislador federal había aprobado una Ley por la que se integraron en el ordenamiento jurídico alemán los requisitos de la Directiva D (UE) 2019/904, de 5 de junio de 2019 sobre plásticos de un solo uso y de la Directiva marco sobre residuos a través de la Ley de envases y otras leyes de residuos de 9 de junio de 2021. Concretamente sobre la base de la Ley de Economía Circular de 2021 para la transposición de esta Directiva 2019/904, se adoptó el «Reglamento por el que se prohíbe la comercialización de determinados productos de plástico de un solo uso y de productos de plástico oxodegradable» (*Einwegkunststoffverbotsverordnung* EWKVerbotsV) de 20 de enero de 2021, así como el «Reglamento sobre la naturaleza y el etiquetado de determinados productos de plástico de un solo uso» (*Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung* EWKKennzV) de 24 de junio de 2021. En 2023, mediante la «Ley por la que se transpone el artículo 8, apartados 1 a 7, de la Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente», de 11 de mayo de 2023, el legislador

federal adoptó la «Ley sobre el Fondo de plástico desechable (*Einwegkunststofffondsgesetz* – EWKFondsG)». Esta norma desarrolla jurídicamente la responsabilidad de los fabricantes de productos de plástico de un solo uso (artículo 2, apartado 1, de la EWKFondsG). Para ello también regula la creación y financiación del Fondo de plástico de un solo uso (artículos 4 y siguientes de la EWKFondsG) y el impuesto sobre plásticos de este tipo (artículos 12 y siguientes de la EWKFondsG). Sobre la base de los artículos 14 y 19 de norma legal (EWKFondsG), el 11 de octubre de 2023 se adoptó otra norma infralegal para posibilitar la mejor aplicación de la anterior: el «Reglamento sobre los tipos de las exacciones y el sistema de puntos del Fondo Único» *(Einwegkunststofffondsverordnung* – EWKFondsV).

2.4 DERECHO DE PROTECCIÓN DE LAS IMPORTACIONES

Como reacción ante la guerra de Ucrania y a la consiguiente interrupción del suministro de gas por parte de Rusia, se han tenido que introducir medidas relacionadas con el aseguramiento de la importación de energía. De esta forma se ha incorporado en la ley federal alemana de prevención contra la contaminación procedente de inmisiones, - *Bundesimmissionsschutzgesetz* (BImSchG), una sección con disposiciones especiales en caso de escasez de gas (§ 31e – 31k de la BImSchG), en particular con la ampliación del instrumento de inicio anticipado (§ 8a de la BImSchG) de las instalaciones correspondientes. Además, se han modificado varios decretos relativos a esta última ley: el cuarto BImSchV (Reglamento relativo a las instalaciones que requieren autorización), el trigésimo BImSchV (Reglamento relativo a las instalaciones de tratamiento biológico de residuos) y el cuadragésimo cuarto BImSchV (Reglamento relativo a las instalaciones medianas de combustión, turbinas de gas y motores de combustión) que desarrolla a su vez el Reglamento (UE) 2016/1628 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, relativo a los requisitos relativos a los límites de emisión de gases y partículas contaminantes y a la homologación de tipo de los motores de combustión interna destinados a las máquinas móviles no de carretera.

2.5 DERECHO ENERGÉTICO

Entre los numerosos cambios introducidos en la legislación energética alemana se encuentran dos leyes destinadas a reducir

los precios de la energía durante la crisis energética provocada por la guerra de Ucrania: la ley de 20 de diciembre de 2022 por la que se establece un freno en los precios de la electricidad y se modifican otras disposiciones de la legislación energética (*Gesetz zur Einführung einer Strompreisbremse und zur Änderung weiterer energierechtlicher*) y la ley de introducción de freno en los precios del gas natural y el calor por conductos que modifica la legislación energética (*Strompreisbremsegesetz*, en abreviatura: StromPBG y *Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz* (EWPBG). Asimismo se adoptó legislación en materia de planificación térmica y descarbonización de las redes de calefacción, de 20 de diciembre de 2023, con la nueva ley general, la Ley de planificación térmica (WPG), que tiene por objeto el suministro de calefacción, agua caliente y calor a partir de energías renovables (artículo 1 de la WPG), estableciendo una obligación de planificación térmica: «Los Estados federados están obligados a garantizar que en su territorio se elaboren planes de calefacción de conformidad con la presente Ley, a más tardar en las fechas indicadas en el apartado 2», «a saber, hasta el 30 de junio de 2026 para todos los municipios existentes con más de 100.000 habitantes registrados a 1 de enero de 2024, y [...] a más tardar el 30 de junio de 2028 para todas las aglomeraciones existentes cuya población inscrita sea igual o inferior a 100 000 habitantes a 1 de enero de 2024.» (artículo 4, apartados 1 y 2, de la WPG).

2.6 REGULACIÓN DE LA CADENA DE SUMINISTRO

La polémica «Ley de diligencia debida de las empresas para prevenir las violaciones de los derechos humanos en las cadenas de suministro» (*Lieferkettengesetzes* LkSG) de 2021 obliga a las empresas que tienen su centro de actividad principal en Alemania y que dan empleo al menos a 3.000 personas (y a partir de enero de 2024, a partir de 1.000) a informar sobre las medidas de diligencia debida destinadas a la prevención y mitigación de los riesgos de la violación de los derechos humanos y los daños medioambientales que se producen lo largo de las cadenas de suministro en el extranjero. La ley también afecta indirectamente a varios miles de proveedores de esas empresas.

Las empresas que estén dentro del alcance de aplicación de la ley están obligadas (artículo 3 de la LkSG) a realizar periódicamente, al menos una vez al año, análisis de riesgos sobre si sus operaciones o las de sus proveedores (directos y en ocasiones indirectos) afectan o no a los derechos humanos y a la protección del

medio ambiente. Asimismo, se ven obligadas a efectuar análisis de riesgos específicos a proveedores indirectos cuando se tenga conocimiento fundado de que vulneran los derechos humanos y/o lesionan la protección medioambiental. Asimismo, para cumplir con esta finalidad, se les obliga a una serie de obligaciones formales y documentales, tales como la de adoptar una declaración de principios, a implementar medidas preventivas y correctoras, a constituir un procedimiento de reclamación y a aplicar obligaciones de diligencia debida con respecto a los riesgos de los subcontratistas indirectos (§§ 4-10 de la LkSG). La ley se centra claramente en la diligencia debida en relación con los derechos humanos; los riesgos relacionados con el medio ambiente se abordan mediante la referencia a ocho acuerdos internacionales en materia de medio ambiente en el artículo 2.1 de la Ley.

La ley está diseñada para ser efectiva y consecuentemente cumplida: las sanciones por su incumplimiento pueden llegar a ascender hasta el dos por ciento de la facturación anual de una empresa. De todas formas, para facilitar el entendimiento de la ley y su efectiva aplicación la agencia gubernamental alemana que supervisa su cumplimiento, la BAFA, (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*) ofrece una serie de explicaciones y pautas metodológicas para posibilitar su conocimiento y correcta aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía específica sobre la STC alemán de 24.3.2021:

Bifulco, (2021) «Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale», *Luiss Open*.

Bin, R. (2021) «La Corte tedesca e il diritto al clima. ¿Una rivoluzione?», laCostituzion.info.

Britz, G., (2023) «Grundrechtliche Schutzpflichten in bald 50 Jahren Rechtsprechung des BVerfG», *NVwZ*, pp. 1449 y ss.

Berkemann, J. (2021) «Freiheitschancen über die Generationen« (Art. 20a GG) – Intertemporaler Klimaschutz im Paradigmenwechsel», *DÖV*, p. 701 y ss.

De Armenteras Cabot, M. (2023) «¿Es Posible la protección «intertemporal» de la libertad? La expansión del concepto de libertad en la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Neubauer». *Revista de Estudios Políticos* núm. 200, 187-215.

Gelinsky, K. (2021) «Protección del clima made in Karlsruhe. ¿El Tribunal Constitucional Federal como creador de tendencias internacionales?», *Konrad-Adenauer-Stiftung: Monitor Sostenibilidad*, núm. 4.

Kotulla, K. y Kotulla, M. (2022). «Bundesverfassungsgericht und Klimaschutz – wenn die Zukunft über die Gegenwart mitentscheiden darf». *Natur und Recht*, 44(1), 1-10.

Faßbender, K. (2021) «Der Klima-Beschluss des BVerfG – Inhalte, Folgen und offene Fragen», *NJW*, p. 2085 y ss.

Palombino, G., Barrilao Sánchez, J. F. (2021) «La protección del medio ambiente en Europa ante la sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 24 de marzo de 2021», *Revista de derecho constitucional europeo*, n.º. 36, pp. 253.

Portocarrero Quispe, J. A. (2022) «La proporcionalidad en la protección anticipada de las libertades fundamentales: análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional federal alemán de 24 de marzo de 2021 sobre la Ley federal de protección del clima.» *Teoría y Realidad Constitucional,* núm. 49, pp. 387-407

Ruiz Prieto, M. (2022) «Cambio climático y derechos fundamentales diacrónicos: la Sentencia alemana del Cambio climático y su doctrina» *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 17.

Möllers, C. y Weinberg, N. (2021). «Die Klimaschutzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. *Juristen Zeitung,* 76, 1069-1078. ENLACE

Möllers, M. H. W. (2021). «¿Grenzenlose Schutzpflichten im Klimaschutz-Beschluss?» *Recht und Politik,* 3(54), 284-290.

Valencia Martín, G. (2021) «Cambio climático y garantía intertemporal de la libertad (reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 24 de marzo de 2021)», *Derecho y energías renovables* / Juan Rosa Moreno (dir.), Germán Valencia Martín (dir.), págs. 927-1006

Otra bibliografía:

Fellenberg, F./Dingemann, K. /Römling, D., (2024) «Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven», p. 281 y ss.

Bier, W./Bick, U. (2023) «Gesetz zur Beschleunigung von verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Infrastrukturbereich», *NVwZ,* pp. 457 y ss.

VI. Argentina: el cambio climático y la necesaria transición energética

NÉSTOR A. CAFFERRATA

SUMARIO. 1. *Ley 1470, del 2 de enero de 2023, de Gestión del cambio climático de la Provincia de Tierra del Fuego.*–2. *Ley 27707, de 18 de abril de 2023, que crea el Parque Nacional y Reserva Nacional Laguna El Palmar.*–3. *Reforma Parcial del 21 de junio del 2023, de la Constitución de la Provincia de Jujuy 2023.*–4. *Ley 10614, de 17 de febrero de 2023, Energías Renovables de la Provincia de La Rioja.*–5. *Resolución N.º 146/2023, de 24 de abril de 2023, por la que se aprueba el Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.*

RESUMEN

El cambio climático domina el escenario de las nuevas regulaciones en materia ambiental de la Argentina. Así, el Acuerdo de París 2015 y la Ley 27520/2019 de presupuestos mínimos de protección ambiental, del gobierno Nacional de Argentina tiene su necesario reflejo en las Provincias, las que no tardaron en dictar leyes de gestión del cambio climático, tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 3871/2011), que antes de la norma nacional, dispuso su propia reglamentación en materia de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático y más recientemente de la Provincia de Jujuy (ley 6230/2021), y la Provincia de Tierra del Fuego (Ley 1470/2023), que se expone en esta reseña de la legislación ambiental 2023. En otro aspecto, se comenta la Ley 27707, de creación del Parque Nacional y Reserva Laguna El Palmar, sobre una superficie aproximada de (5600 has), de los cuales (3000 has) pertenecen a humedales, que incluyen a la Laguna El Palmar, ubicados en el Departamento de Bermejo, a unos 70 kilómetros de Resistencia, en el sudeste de la Provincia de Chaco. Una novedad que se registra en las Constituciones Provinciales, es la sanción de la Reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Jujuy, que contiene una serie de artículos en protección ambiental (del llamado «constitucionalismo verde»), en especial referidos a la adaptación y mitigación del cambio climático. Asimismo, vinculado con la problemática del cambio climático, y la transición energética, la Ley 10614, del 17 de febrero de 2023, de Energías Renovables de la Provincia de La Rioja. Y un breve comentario de la Resolución N.º 146/2023, de 24 de abril de 2023, del MAYDS por la que se aprueba el Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.

ABSTRACT

Climate change dominates the scenario of the new environmental regulations in Argentina. Thus, the 2015 Paris Agreement, and Law 27520/2019 on minimum environmental protection budgets, of the National Government of Argentina has its necessary reflection in the Provinces, which did not take

long to dictate climate change management laws, such is the case of the Autonomous City of Buenos Aires (Law 3871/2011), which before the national standard, established its own regulations on Adaptation and Mitigation to Climate Change and more recently of the Province of Jujuy (law 6230/2021), and the Province of Tierra del Fuego (Law 1470/2023), which is set out in this review of the 2023 environmental legislation. In another aspect, Law 27707, creating the Laguna El Palmar National Park and Reserve, on an area approximately (5,600 hectares), of which (3,000 hectares) belong to wetlands, which include Laguna El Palmar, located in the Department of Bermejo, about 70 kilometers from Resistencia, in the southeast of the Province of Chaco. A novelty that is recorded in the Provincial Constitutions is the sanction of the partial Reform of the Constitution of the Province of Jujuy, which contains a series of articles on environmental protection (so-called «green constitutionalism»), especially referring to adaptation and climate change mitigation. Likewise, linked to the problem of climate change, and the energy transition, Law 10614, of February 17, 2023, on Renewable Energies of the Province of La Rioja. And a brief comment on Resolution No. 146/2023, of April 24, 2023, of the MAYDS which approves the Second National Plan for Adaptation and Mitigation of Climate Change.

PALABRAS CLAVES.¡

Cambio Climático. Acuerdo de París 2015 y la Ley 27520/2019 de presupuestos mínimos de protección ambiental. Provincia de Tierra del Fuego (Ley de cambio climático 1470/2023). Creación en Chaco del Parque Nacional y Reserva Laguna El Palmar. Constitucionalismo verde. Constituciones Provinciales: sanción de la Reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Jujuy, conteniendo normas ambientales. Ley 10614, de Energías Renovables de la Provincia de La Rioja. Resolución N.º 146/2023, Segundo Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.

KEYWORDS

Climate change. Paris Agreement 2015 and Law 27520/2019 on minimum environmental protection budgets. Province of Tierra del Fuego (Climate change law 1470/2023). Creation in Chaco of the Laguna El Palmar National Park and Reserve. Green constitutionalism. Provincial Constitutions: sanction of the partial Reform of the Constitution of the Province of Jujuy, containing environmental regulations. Law 10614, on Renewable Energies of the Province of La Rioja. Resolution No. 146/2023, Second National Plan for Adaptation and Mitigation of Climate Change.

1. LEY 1470, DEL 2 DE ENERO DE 2023, DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO

La ley de Gestión Integral para la adaptación y mitigación del cambio climático 1470 de la Provincia de Tierra del Fuego, Antárti-

da e Islas del Atlántico (B. O 02/01/2023), instituye el marco normativo provincial complementario a la Ley nacional 27.520, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en todo el territorio nacional en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Como antecedente de esta clase de legislación ambiental, referida al cambio climático, cabe recordar que en la Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue la primera jurisdicción local, en sancionar una ley específica sobre este tema. La Ley 3871/11 de *Adaptación y Mitigación al Cambio Climático* de la Ciudad de Buenos Aires fue sancionada en el año 2011 y reglamentada a través del Decreto N.º 039 del año 2014. Tiene por objeto establecer las acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático en la Ciudad de Buenos Aires, para reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios. Asimismo, la Provincia de Jujuy dictó la ley 6230 (sancionada el 12/08/2021, promulgada el 19/08 (2021, B. O. 20/08/2021, denominada Ley marco provincial de cambio climático.

La Provincia de Tierra del Fuego es la provincia con mayor potencial para la captura de carbono, uno de los gases de efecto invernadero que causa el calentamiento global y que genera la actual crisis climática que atraviesa el planeta. Así lo indica un informe de *National Geographic Society* y el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación de Naciones Unidas, que muestra cómo la protección de las turberas (humedales del Sur Patagónico) que han acumulado carbono durante milenios es necesaria para mantener el equilibrio en la atmósfera.

Asimismo, la investigación internacional identificó que la Península Mitre, en Tierra del Fuego, almacena el equivalente a más de tres años de emisiones de dióxido de carbono de Argentina por la particularidad de su ecosistema, compuesto mayormente por turberas. Las turberas son un tipo de humedal, que se caracterizan porque en ellas se produce y acumula progresivamente materia orgánica muerta llamada turba. La turba es materia orgánica semidescompuesta que proviene de plantas adaptadas a vivir en condiciones de saturación permanente de agua, baja presencia de oxígeno y escasa disponibilidad de nutrientes. La turba está formada por musgos del género Sphagnum.

En lo referido a las acciones concretas en materia de adaptación y mitigación a desarrollarse para dar cumplimiento a la Ley, se establece que las mismas se enmarcan dentro del denominado

«Plan Provincial de Respuestas al Cambio Climático» (art. 17º). Dicho plan, deberá ser elaborado por el Poder Ejecutivo a través de los organismos que correspondan y coordinado por el Gabinete Provincial de Cambio Climático, y actualizado cada 5 años (art. 18º). La Ley define además los contenidos mínimos, de medidas y acciones, que deberá contener este plan (art. 20º), las medidas y acciones mínimas de adaptación (art. 22º) y medidas y acciones para las evaluaciones de impactos, vulnerabilidad y adaptación (art. 23º) para afrontar los impactos del cambio climático; medidas y acciones mínimas de mitigación (art. 24º), y medidas y acciones concretas de mitigación (art. 25º).

El Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático tiene como finalidad (art. 19º): a) la proyección de políticas de Estado en materia de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático para las presentes y futuras generaciones de fueguinos; b) el desarrollo de métodos y herramientas para evaluar los impactos y la vulnerabilidad y permitir la adaptación al cambio climático en los diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ambientales de nuestra provincia; c) la integración de las políticas, estrategias y las medidas de mitigación y adaptación a los procesos claves de planificación a corto, mediano y largo plazo; d) la incorporación del concepto de los riesgos climáticos futuros, su monitoreo y el manejo de riesgos, en los planes de formulación de políticas públicas provinciales;

Los planes de respuesta al cambio climático serán desarrollados por la autoridad de aplicación de esta ley a través de un proceso participativo (art. 21º) e incluyen, sobre la jurisdicción respectiva (municipios, sistemas naturales específicos, áreas naturales protegidas, sectores productivos), la siguiente información: a) la línea de base y el patrón de emisiones de gases de efecto invernadero; b) el diagnóstico y análisis de impactos, vulnerabilidad y capacidad de adaptación considerando los escenarios actuales y futuros del cambio climático; c) al menos una meta cualitativa y/o cuantitativa de emisiones de gases de efecto invernadero vinculadas con los esfuerzos necesarios a nivel provincial en materia de mitigación y al menos una meta cualitativa y/o cuantitativa vinculada a los esfuerzos necesarios en materia de adaptación, las cuales deben ser incrementadas de manera progresiva en cada actualización del Plan; d) las medidas de mitigación y adaptación necesarias para lograr el cumplimiento de las metas de mitigación y adaptación, incluyendo para cada medida una hoja de ruta en la cual se analice información disponible sobre barreras y necesidades, avances en el diseño de instrumentos para la implementación, financiamiento e indicadores de progreso y monitoreo; e) el proceso o esquema de

actualización regular del Plan de Respuesta al Cambio Climático y su sistema de monitoreo e indicadores;

Las medidas y acciones del Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático deben propender a la adaptación a la variabilidad climática, a la modificación del régimen de lluvias, a los eventos naturales extremos, otras amenazas prioritarias y al aumento del nivel de las aguas para reducir la vulnerabilidad humana y de los ecosistemas al cambio climático (art. 22º).

Fondo Provincial para el Financiamiento Climático (art. 30º). Se crea el Fondo Provincial para el Financiamiento Climático. El Fondo será destinado y afectado exclusivamente a financiar los gastos que demande el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente, con el objeto de captar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales y destinarlos a la implementación de las acciones que derivan de la aplicación del Plan Provincial de Respuesta del Cambio Climático. Quedando expresamente prohibido la utilización para otro fin que no corresponda el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

La ley incluye a su vez normas de acceso a la información para todos los actores interesados. En igual sentido, se define el deber de la Autoridad de Aplicación de promover procesos de participación pública de los actores interesados, que conduzcan a la definición de las mejores acciones de adaptación y mitigación (art. 26º). La Ley Nº1470, establece la elaboración de un informe de avance de la aplicación del Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático, que contenga un análisis y evaluación de las medidas implementadas y a implementarse, sus actualizaciones y su articulación con los tres municipios de la Provincia y con el Gobierno Nacional, luego de cada actualización (art. 28º).

La Autoridad de Aplicación de la Ley Nº1740 es el Ministerio de Producción y Ambiente, que debe convocar, articular y presidir el Gabinete Provincial de Cambio Climático (arts. 7º y 10º), cuya función será fortalecer la cooperación entre las áreas de Gobierno provincial en la definición, ejecución y articulación de las políticas provinciales de cambio climático; y ser ámbito de consulta para la elaboración, actualización y monitoreo del Plan de Respuesta Provincial al Cambio Climático, en el marco de la Ley nacional 27.520. A estos fines, se crea la figura de un Coordinador Técnico Administrativo (art. 11º). El Gabinete Provincial de Cambio Climático convocará a un Consejo Asesor Externo del Plan de Respuesta Provincial al Cambio Climático.- La Ley Nº1470, establece la creación de un Consejo Asesor Externo, que es un organismo consultivo y permanente, cuya función es asistir y asesorar en la elaboración

de políticas públicas relacionadas con el cambio climático (art. 13º). Está integrado por reconocidos académicos y representantes de ONGs con antecedentes acreditados en estas temáticas (art. 14º).

Dicha ley 1470, objeto de este breve comentario en las novedades legislativas 2023 de la Argentina, establece un marco que permita orientar el proceso de gestión integral para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 1º), a fin de poder reducir la vulnerabilidad y el riesgo tanto de los asentamientos humanos como de los sistemas naturales, sobre los efectos negativos de los impactos del cambio climático; garantizando un desarrollo humano ambientalmente sostenible, socialmente justo y económicamente equitativo.

Los Objetivos de esta ley (art. 3º) son: a) promover la articulación e integración de acciones relativas a cambio climático en las políticas públicas; b) establecer estrategias, políticas, acciones y herramientas de gestión sostenible, para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero, contribuir a la transición hacia la eficiencia energética y las energías renovables, la gestión sostenible y el involucramiento ciudadano y potenciar las capacidades de los sumideros de carbono en la Provincia, en materia de mitigación al cambio climático; c) establecer estrategias, políticas de adaptación al cambio climático, para fortalecer la acción destinada a la gestión integral del riesgo y la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades ante los efectos del cambio climático, priorizando los grupos más vulnerables; y d) promover la participación ciudadana, el acceso a la información y educación ambiental y la investigación científica y tecnológica, en relación al cambio climático (art. 3º).

La pasión por enunciar principios de derecho ambiental, se expresa una vez más, en la especialidad en las leyes de gestión para la adaptación y mitigación del cambio climático.

Prueba de ello, es que la ley 27520 de presupuestos mínimos, contiene principios en el artículo 4º, que se reproducen textualmente en la ley 1470 de Tierra del Fuego, artículo 5º, en tanto que la Ley 3871/11 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los menciona en el artículo 3º, en coincidencia total con el régimen de la legislación de base. En tanto que la Provincia de Jujuy en la ley 6230/2021, enuncia, en el art. 3º, un número mayor de principios en materia de adaptación y mitigación del cambio climático.

Las políticas públicas provinciales en materia de adaptación y mitigación al cambio climático deben tener en cuenta los siguientes principios (art. 5º): a) responsabilidades comunes pero diferenciadas: de acuerdo con este principio establecido en la Convención

Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC); b) transversalidad del cambio climático en las políticas de Estado: debe considerar e integrar todas las acciones públicas y privadas, así como contemplar y contabilizar el impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos en el cambio climático; c) prioridad: las políticas de adaptación y mitigación deben priorizar las necesidades de los grupos sociales en condiciones de mayor vulnerabilidad al cambio climático; y d) complementación: las acciones de adaptación deben complementarse con las acciones de mitigación del cambio climático.

2. LEY 27707, DE 18 DE ABRIL DE 2023, QUE CREA EL PARQUE NACIONAL Y RESERVA NACIONAL LAGUNA EL PALMAR

La Ley 27707 (B. O 18/04/2023) crea el Parque Nacional y Reserva Nacional Laguna El Palmar, sobre una superficie aproximada de CINCO MIIL SEISCIENTAS HECTÁREAS (5600 has), de los cuales TRES MIL (3000 has) pertenecen a humedales, que incluyen a la Laguna El Palmar, ubicados en el Departamento de Bermejo, a unos 70 kilómetros de Resistencia, en el sudeste de la Provincia de Chaco.

Esta zona, de gran diversidad biológica en flora y fauna, se suma a más de 700.000 hectáreas del Sistema de áreas protegidas. Se destaca que el Parque Nacional Laguna El Palmar alberga entre otras especies, el surubí a lunares, un pez de marca influencia cultural en la región litoraleña, en tanto que en las áreas de bosques fluviales, resaltan la presencia del aguará guazú, pumas y zorros. También alberga diversos ambientes, como lagunas, esteros, cañadas, pastizales, palmares de palma blanca o caranday, bosques de aliso de río y sauce criollo y bosques de madura dura o monte fuerte. El área, forma parte del sitio Ramas Humedales Chaco, de más de 500.000 hectáreas, y tiene un valor histórico por haber sido escenario de la Guerra de la Triple Alianza, entre Paraguay y Argentina, Brasil y Uruguay.

Argentina tiene 38 Parques Nacionales, entre los que se destacan el Parque Nacional Iguazú, el Parque Nacional Los Glaciares, y el Parque Nacional Nahuel Huapi, primer Parque Nacional, compartido entre dos provincias, Neuquén y Río Negro.- que tiene una historia vinculada a un notable naturalista, Francisco P. Moreno («Perito Moreno»), quien intervino en la demarcación de los límites entre Argentina y Chile, a quien el gobierno nacional le otorgó

en compensación, 25 leguas cuadradas de tierra, ubicadas en la Región de la Patagonia, en 1903, y de las cuales, parte de ese territorio (3 leguas), fueron destinadas como área protegida, y que en 1922 pasó a ser el Parque Nacional del Sur, el primero en América Latina, siguiendo la idea que llevara a Estados Unidos a crear el Parque Nacional Yellowstone, que luego se expandiría y en 1934 sería rebautizado, como Parque Nacional Nahuel Huapi.

Los Parques Nacionales, son áreas del territorio que se encuentran protegidas debido a su valor ecológico, histórico y cultural. En Argentina, estos espacios se crean con el objetivo principal de conservar la biodiversidad existente en ellos y preservar sus recursos naturales para las generaciones futuras. Estos lugares contienen una gran diversidad biológica que incluye especies endémicas cuya supervivencia es fundamental para mantener un equilibrio natural. La gestión de los Parques Nacionales de Argentina está a cargo de la Administración de Parques Nacionales (APN), un organismo encargado no solamente del mantenimiento y seguridad dentro de dichas zonas, sino también de la difusión de campañas informativas y de concientización acerca de temas ambientales relevantes.

La ley 22351 de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas nacionales prevé que, «podrán declararse Parque Nacional, Monumento Natural o Reserva Nacional, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora o fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de seguridad nacional. En cada caso la declaración será hecha por ley» (art. 1º). Las tierras fiscales pertenecientes a los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, serán del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las Reservas Nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la Autoridad de Aplicación (art. 2º).

El trámite requiere de dos pasos necesarios los que comparten la decisión final: primero la cesión a favor del Estado Nacional de dos elementos: el dominio, la jurisdicción sobre el área respectiva.

Las categorías de conservación estricta son:

Parques nacionales: Son las áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitozoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de defensa nacional adoptadas para satisfacer necesidades de seguridad nacional. En ellos está prohibida toda

explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación (art. 4º).

Monumentos naturales: Serán monumentos naturales las áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas, de interés estético, valor histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta. Serán inviolables, no pudiendo realizarse en ellos o respecto de ellos actividad alguna, con excepción de las inspecciones oficiales e investigaciones científicas permitidas por la autoridad de aplicación, y la necesaria para su cuidado y atención de los visitantes (artículo 8º).

Reservas nacionales: Serán reservas nacionales las áreas que interesan para: la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas protectoras del parque nacional contiguo, o la creación de zonas de conservación independientes, cuando la situación existente no requiera o admita el régimen de un parque nacional. La promoción y desarrollo de asentamientos humanos se hará en la medida que resulte compatible con los fines específicos y prioritarios enunciados (artículo 9º).

En estos espacios las competencias del Gobierno nacional son concurrentes con las locales, bajo el presupuesto de no interferencia reglado en el artículo 75 inc. 30 Constitución Nacional Argentina. Según el mismo las provincias conservan sus facultades de policía en la medida que no provoquen interferencia sobre el ejercicio de las competencias por las cuales el espacio fue declarado de utilidad nacional es decir a los fines de la protección y conservación de la naturaleza.

La Constitución de la Nación Argentina de 1994 (Artículo 41), reconoce el derecho ambiental: «Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer la de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.- Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos».

Así la Constitución distribuye la competencia legislativa ambiental, en una categoría especial de competencias concurrentes o compartidas, entre la Nación, a quien corresponde dictar las normas de presupuestos mínimos de protección (legislación básica), reservando a las provincias, la facultad de maximizar lo mínimo (legislación adicional). A su vez, la Constitución Nacional prevé en el artículo 124, que corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. El «reverdecer» de las normas Constitucionales, curiosamente, en Argentina, se produjo antes en las Provincias, que en la Nación. Con el retorno de la democracia (1983), los Estados provinciales que reformaron la Constitución, introdujeron una cláusula ambiental en su Carta Magna.

3 REFORMA PARCIAL DEL 21 DE JUNIO DEL 2023, DE LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE JUJUY 2023

El 20 de junio de 2023 se sancionó y se publicó en el Boletín Oficial del 21 de junio de 2023 la Reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Jujuy. El artículo 22º de la Constitución Provincial, adopta una redacción similar a la Constitución Nacional, en cuanto consagra el derecho ambiental como un derecho-deber: derecho al ambiente sano y equilibrado, y el deber de cuidado y protección, con un «enfoque intergeneracional», fórmula que recuerda que en el derecho ambiental es clave el concepto del desarrollo sostenible, y que en el derecho ambiental se debe velar con una visión prospectiva, por la tutela y la protección, no solo en interés de las generaciones presentes, sino también en interés de las generaciones futuras.

Asimismo, declara que el Estado: a) garantiza el desarrollo de un sistema de áreas protegidas, representativas de sus diversas ecorregiones; b) impulsa vínculos cooperativos con la sociedad y con los sectores público, privado y académico para fortalecer abordajes que promuevan el derecho a un ambiente sano y equilibrado; c) favorece la gobernanza ambiental multinivel, intersectorial y multidisciplinaria; d) impulsa el ordenamiento del territorio con perspectiva ambiental y climática.

En otro aspecto, la «cuestión climática» aparece en este relevante artículo para luego ampliarse en otros artículos de la misma normativa de la Constitución jujeña. Por ejemplo, en el art. 68º, se declara que esta Constitución «ratifica la potestad de la Provincia para la regulación de toda forma de aprovechamiento económico o

financiero que se derive de la reducción o mitigación de gases de efecto invernadero que se generen a partir de actividades que se desarrollen dentro de su territorio».

La Constitución de Jujuy, contiene una norma que ratifica el pleno dominio y la titularidad exclusiva de la Provincia sobre los recursos naturales, biodiversidad, recursos genéticos y demás bienes ambientales comunes existentes en su territorio. Y que el Estado asegura la protección de los recursos naturales existentes en su territorio frente a cualquier injerencia indebida de la Nación o de otras provincias promoviendo el aprovechamiento sostenible de esos recursos y bienes comunes en procura del beneficio del desarrollo humano y el progreso de la población.

La cuestión de la transición energética es energética es objeto de regulación. El art. 69º se refiere a las energías renovables o no contaminantes, en cuanto establece que todas las personas tienen derecho a consumir y producir energía de fuentes renovables o no contaminantes, conforme lo establezca la ley. Y que el Estado promueve: la producción de energía como presupuesto para garantizar el desarrollo humano y el progreso económico de la Provincia y fomenta la investigación, el desarrollo y la producción de nuevas tecnologías aplicadas al cambio de la matriz energética; asimismo, la descarbonización del sector energético y del transporte, mediante la transición hacia una matriz energética basada en fuentes renovables o no contaminantes; la industrialización con valor agregado de minerales, productos y tecnologías aplicadas al cambio de la matriz energética, el almacenamiento de energía y la electromovilidad; la educación y la eficiencia en materia energética; planes estratégicos para el cumplimiento de metas de descarbonización.

En línea con lo expuesto, el art. 70 de la Constitución de Jujuy, contiene normas en materia de cambio climático. Esta Constitución establece que la adaptación y mitigación de los efectos negativos del cambio climático son deberes del Estado y de los particulares, con el fin de promover el disfrute de un clima seguro y de fomentar una economía baja en carbono. El Estado promoverá la educación, la concientización, la capacitación y la participación ciudadana en asuntos relacionados con el cambio climático, fomentando una cultura de responsabilidad ambiental. El Estado implementará mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto de las políticas y medidas adoptadas para abordar el cambio climático, considerando el balance de sus recursos y mejoras en los enfoques productivos, con el objetivo de lograr la neutralidad de carbono en la Provincia. El Estado fomentará la investigación científica y tecnológica aplicada al cambio climático, impul-

sando la generación de conocimiento y la innovación para lograr soluciones de adaptación y mitigación efectivas y sostenibles. El Estado promoverá la cooperación nacional e internacional en respuesta al cambio climático, buscando alianzas y acuerdos para enfrentar este desafío global de manera conjunta.

En la Constitución de la Provincia de Jujuy, «la adaptación y mitigación de los efectos negativos del cambio climático son deberes del Estado y de los particulares, con el fin de promover el disfrute de un clima seguro y de fomentar una economía baja en carbono».

Más ampliamente, el cambio climático tiene un lugar preponderante en cinco de las Constituciones de América Latina y el Caribe: el Estado Plurinacional de Bolivia (art. 407, «desastres naturales e inclemencias climáticas»), Cuba (art. 16, se refiere al «enfrentamiento al cambio climático que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes pero diferenciadas»), la República Bolivariana de Venezuela (art. 127, en donde el aire... el clima, la capa de ozono...), Ecuador (art. 194 «acorde con la adaptación climática»), República Dominicana (art. 194, «acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático»). En América Latina y el Caribe, nueve países de la región, disponen de leyes especiales en materia de cambio climático. La Argentina cuenta con la ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático),

En relación a la actividad productiva y la industria, se destaca que el art. 92 de la Constitución de Jujuy, establece que El Estado impulsará políticas públicas de fomento a la producción, industrialización y comercialización acorde a los principios de sostenibilidad, sustentabilidad, promoviendo un enfoque regional, buenas prácticas, aprovechamiento responsable de los recursos, la diversificación de la matriz productiva, la creación de valor en las cadenas productivas, la economía circular, innovación y la incorporación de nuevas tecnologías, reducción de riesgos ambientales y cualquier otro que contribuya a mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social.- Asimismo, se declara impulsará la minería responsable, sustentable y sostenible, en especial la industrialización de minerales críticos para la transición energética y el transporte.-

Por último, con relación a la protección de las cuencas hídricas, el art. 95 declara que corresponde a la Provincia regular el uso y aprovechamiento de todas las aguas de su territorio, conforme los principios de sostenibilidad, sustentabilidad y preservación del ambiente.

4. LEY 10614, DE 17 DE FEBRERO DE 2023, ENERGÍAS RENOVABLES DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

La ley 10.614 de la Provincia de La Rioja de Política de desarrollo de las Energías de Fuentes Renovables (Modifica las leyes 10.049 y 10.150), fue promulgada el 10/02/2023; BO 17/02/2023.

La distribución de Energía Renovable destinada a la Red Eléctrica Pública, mediante ley provincial 10.150; se entiende expresamente realizadas conforme a lo establecido en el art. 124 de la CN, en cuanto corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, y a lo establecido en el art. 41 de la misma, en cuanto corresponde a la Provincia complementar la legislación destinada a preservar un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y los arts. 1 ejercicio de la soberanía popular; 64 dominio originario de las fuentes naturales de energía y 68 protección del medio ambiente y obligación de recomposición, todos de la Constitución Provincial.

El Ministerio de Agua y Energía será Autoridad de Aplicación de la presente ley y sus similares 8190, 9109, 9902, 9818 y 10.150; en tal carácter dictará las normas técnicas y administrativas necesarias para su correcta (art. 3º). Por el art. 4º se definen como Proyectos de Generación de Energías de Fuentes Renovables de Gran Envergadura a aquellos proyectos de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables cuya potencia máxima de acople exceda el límite máximo establecido en la normativa de Generación Distribuida, lo que se establecerá en la reglamentación.

El Art. 20 Declara de Interés Provincial los proyectos elaborados y desarrollados por Parque Eólico Arauco SAPEM para la construcción y funcionamiento de plantas de generación de energía fotovoltaica y eólica dentro del territorio provincial, que constituyen proyectos prioritarios en el marco del Diálogo Estratégico Argentina-China para la Cooperación y la Coordinación Económica (DECCE), aprobado por ley nacional 27.122».

Se autoriza al Ejecutivo Provincial, en los términos del art. 72 de la Constitución de la Provincia, a obtener los empréstitos necesarios para la construcción y puesta en funcionamiento de plantas de generación de energía fotovoltaica del proyecto 'Parque Solar Arauco' y generación eólica del proyecto 'Parque Eólico Arauco II etapas 3, 4, 5 y 6', proyectos a emplazarse en el territorio provincial, estableciendo un tope de Doscientos Cincuenta Millones de Dólares (U$S 250.000.000) para ambos proyectos».

También se autoriza a Parque Eólico Arauco SAPEM por intermedio del representante provincial ante su Asamblea de Accionistas, a ejecutar todos los actos jurídicos y contrataciones directas necesarias para la realización de los proyectos de generación de energía renovable que se sometan al proceso de calificación y adjudicación indicado en el artículo precedente, a los efectos de acceder al financiamiento concesional de conformidad con lo dispuesto por el art. 5º y concordantes del Convenio de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular de China y su Convenio Complementario en Materia de Infraestructura, aprobado por ley nacional 27.122.

5. RESOLUCIÓN N.º 146/2023, DE 24 DE ABRIL DE 2023, DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA NACIÓN POR LA QUE SE APRUEBA EL SEGUNDO PLAN NACIONAL DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Es conocido que la Argentina dictó la Ley 27.520, Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, que fue sancionada el 20/11/2019, promulgada el 18/12/2019 y publicada en el BO del 20/11/2019. Luego por decreto 1030/2020, reglamenta dicha Ley de Presupuestos Mínimos.

Por el art. 3º de esta reglamentación, faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su carácter de Autoridad de Aplicación Nacional de la ley 27.520, a dictar las normas complementarias y aclaratorias que resulten necesarias para la aplicación de dicha ley y del decreto, lo que se hace en el anexo I de la norma.

En el art. 8.º del decreto 1030/2020 se regula el instituto del Gabinete Nacional de Cambio Climático, que es un órgano colegiado presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros y establece que ejercerá sus funciones en el marco de la reunión de ministros, espacio en el cual se reunirán las máximas autoridades nacionales. Dicha reunión de ministros será asistida por Mesas de Trabajo.

A tal fin, se crean las siguientes Mesas de carácter permanente:

1. Mesa de Puntos Focales: Estará constituida por al menos un o una representante designado o designada por cada uno de los ministerios cuya competencia abarque las áreas de gobierno

referidas en el art. 8º de la ley. Los representantes serán designados de forma permanente a efectos de cumplir las funciones que les sean asignadas en el reglamento interno del Gabinete Nacional de Cambio Climático.

2. Mesa de Articulación Provincial: Los representantes serán los miembros de la Comisión de Cambio Climático del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) de cada una de las provincias del país y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o en su defecto, aquellos o aquellas que establezca en plenario la Asamblea del COFEMA.

3. Mesa Ampliada: Estará conformada por toda otra persona humana o jurídica interesada en la temática.

El decreto 1030/2020, se refiere al Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático incluirá información sobre pérdidas y daños, vulnerabilidad, fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero, transferencia y desarrollo de tecnología, financiamiento climático e impactos al cambio climático, sistema de monitoreo y evaluación y ejes transversales, entre otros. Este será utilizado para monitorear los impactos y la integridad socioambiental de las estrategias, políticas, planes, acciones y medidas tanto nacionales como provinciales y que la Autoridad de Aplicación Nacional, a través de la Coordinación Técnica Administrativa, instrumentará el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

Asimismo, la reglamentación se refiere a las finalidades del «Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático». El art. 19 del decreto establece que la Autoridad de Aplicación Nacional podrá ampliar los contenidos mínimos del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. En tanto que regula los Planes de Respuesta al cambio climático, de adaptación y mitigación desarrollados por cada una de las jurisdicciones locales. Cabe agregar que la Mesa de Articulación Provincial, en conjunto con la Autoridad de Aplicación Nacional, podrá ampliar la información mínima que deben contener los Planes de Respuesta jurisdiccionales.

Con esta introducción, vamos a analizar brevemente el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.

El Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático al 2030 (presentado en el marco de la COP27, Egipto) sintetiza las políticas del país para limitar las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y generar respuestas coordinadas que adapten a los territorios, ecosistemas, sectores y comunidades vulnerables frente a los impactos del cambio climático y

también una estrategia para alcanzar la neutralidad de sus emisiones de carbono en 2050.

Su contenido va en línea con los compromisos climáticos asumidos por la Argentina en el plano nacional e internacional, y resulta del trabajo conjunto desde el Gabinete Nacional de Cambio Climático, un espacio consolidado a partir de la Ley n.º 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

Participaron de la elaboración del Plan Nacional: a) todos los ministerios nacionales, a través de Reuniones de Ministros y Ministras y de la Mesas de Puntos Focales del GNCC; b) las 24 jurisdicciones, por medio de la Mesa de Articulación Provincial del GNCC, con aportes enfocados principalmente en el componente de adaptación y las prioridades de desarrollo regionales; c) Representantes de la comunidad científica, organizaciones ambientales, universidades y entidades académicas, entidades empresariales, partidos políticos, sindicatos y pueblos originarios, a través de la Mesa Ampliada y del Consejo Asesor Externo del GNCC.

A través del Plan, el país detalla los medios y acciones a llevar adelante para alcanzar las meta as de adaptación y mitigación planteadas en su Segunda NDC (Contribución Determinada a Nivel Nacional, conf. Acuerdo de París adoptado en la COP21 en 2015) y su actualización.

En la mitigación, como veremos, el objetivo es no exceder la emisión neta de 349 MtCO2e para 2030, mientras que la meta de adaptación busca construir capacidades, fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático.

Meta de mitigación: no exceder la emisión neta de 349 MtCO2e (mega toneladas de dióxido de carbono equivalente) para 2030, objetivo aplicable a todos los sectores de la economía. La Argentina presentó su primera NDC en 2016 y la segunda NDC en 2020: el país se comprometió en su Segunda NDC (nivel de contribución) a no exceder la emisión neta de 359 MtCO2e en el año 2030. En 2021, el país actualizó su NDC, reduciendo el umbral de emisiones a 349 MtCO2e para el 2030. Como referencia en 2018 el país emitió 366 MtCO2e.

Meta de adaptación: construir capacidades, fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad frente al cambio climático, en los distintos gobiernos locales y sectores, a través de medidas que prioricen a las comunidades y los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, y que incorporen el enfoque de género y la equidad intergeneracional.

El documento plantea 250 medidas a aplicar, de aquí al 2030, sobre la base de 6 ejes estratégicos.

1. «Transición energética», para promover tanto la eficiencia energética como la transformación hacia una matriz más limpia y resiliente.
2. «Transición productiva», con medidas para desarrollar cadenas de valor nacionales, fomentar la economía circular, vincular la gestión del riesgo climático a la planificación productiva e impulsar la innovación de procesos.
3. «Movilidad sostenible», para adaptar la infraestructura y operación del transporte ante el cambio climático, planificar la movilidad urbana, hacer un uso eficiente de la energía y contribuir al reemplazo progresivo de los combustibles fósiles.
4. Territorios sostenibles y resilientes, que incluye acciones para fortalecer la sostenibilidad de la vivienda y la resiliencia de la infraestructura, prevenir eventos extremos y mejorar las herramientas de gestión de residuos y efluentes.
5. Conservación de la biodiversidad y bienes comunes, con medidas para fortalecer el rol de los ecosistemas en la mitigación y absorción de gases de efecto invernadero, hacer un Ordenamiento Ambiental del Territorio y restaurar y conservar ecosistemas.
6. Gestión sostenible de los sistemas alimentarios y bosques, que incluye medidas para promover la conservación de suelos, impulsar el uso sostenible de los bosques nativos, aumentar la diversificación y eficiencia productiva y gestionar los riesgos climáticos agroforestales y pesqueros.

Se adoptaron cuatro enfoques transversales: Género y Diversidades | Gestión integral del riesgo | Salud | Transición laboral justa.

En la COP27, la Argentina presentó también la Estrategia de Desarrollo Resiliente con Bajas Emisiones a Largo Plazo (ELP) a 2050, con el objetivo de formalizar el compromiso de la Argentina de alcanzar la neutralidad de sus emisiones de gases efecto invernadero en 2050, en línea con lo planteado en el Acuerdo de París.

La Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC, por su sigla en inglés) refleja un tratamiento equilibrado y una mejora en los pilares básicos de la lucha contra el cambio climático. En tal sentido, la República Argentina incrementa su compromiso respecto a la meta de mitigación presentada en 2016, incorpora una meta de adaptación en conformidad con el art. 7.1 del Acuerdo de París, e incluye una mención a la necesidad de contar con los medios de implementación suficientes para hacer frente al desafío del cambio climático, en línea con su compromiso de promover un desarro-

llo integral y sostenible en el marco de una transición justa. La nueva meta es ambiciosa, ya que equivale a una disminución total del 19% de las emisiones hacia 2030 en comparación con el máximo histórico de emisiones alcanzado en el año 2007, y una reducción del 25,7% respecto de la NDC anterior. Asimismo, y en cumplimiento con el art. 4.4 del Acuerdo de París, la meta es absoluta, incondicional y aplicable a todos los sectores de la economía.

En esta línea, la Segunda NDC establece 15 ejes rectores que guiarán el diseño, la implementación y el monitoreo de todas las acciones de adaptación y mitigación nacionales: Agenda 2030 de las Naciones Unidas y Objetivos de Desarrollo Sostenible; federalización; participación; derechos humanos; transición justa; equidad; género; interculturalidad; salud; adaptación basada en comunidades; gestión integral del riesgo; innovación, ciencia y tecnología; educación ambiental; adaptación basada en ecosistemas; seguridad energética; seguridad alimentaria; transparencia, exactitud, comparabilidad, consistencia y exhaustividad.

VII. ¿Una luz al final del túnel? Breve análisis de la nueva legislación brasileña en 2023

PEDRO CURVELLO SAAVEDRA AVZARADEL[1]

SUMARIO: 1. *Valoración general.*–2. *Un comienzo extraordinario.*–3. *Fondos: gobernanza y recursos.*–4. *Pueblos indígenas: marco temporal, ministerio, comités y demarcaciones.*–5. *Bosques y cambios climáticos.*–*Bibliografía*.

RESUMEN

Este artículo pretende describir los principales cambios legislativos ocurridos en Brasil en 2023 con el objetivo de evaluar si es posible afirmar que hubo avances o retrocesos, así como hasta qué punto es posible «ver una luz al final del túnel» después de seis años marcados sobre todo por retrocesos ambientales. Se analizarán leyes y decretos emitidos por el Gobierno Federal, así como algunos datos sobre políticas ambientales e indígenas disponibles para el periodo en cuestión. Las normas fueron investigadas en el portal de legislación del gobierno, y se presentarán aquellas cuyo contenido gira en torno a los siguientes temas: reestructuración administrativa, fondos ambientales y gobernanza, pueblos indígenas, bosques y clima. No se han enumerado otras materias debido al espacio y al propósito de esta publicación. También destacaremos algunas decisiones de la Corte Suprema en materia ambiental, elegidas en función de su temática –con el mismo enfoque establecido para las leyes y decretos. Como veremos, el año 2023 puede caracterizarse por una «vuelta a la normalidad» y por algunos avances importantes. Sin embargo, no podemos descartar retrocesos ni tampoco la aparición de otros en 2024.

ABSTRACT

This article seeks to describe the main legislative changes that took place in Brazil in 2023 in order to assess whether it is possible to say that there have been advances or setbacks, as well as to what extent it is possible to «see a light at the end of the tunnel» after at least six years marked mainly by environmental setbacks. Laws and decrees issued by the Federal Government will be analyzed, as well as some data on environmental, forest and indigenous policies available for that period. The regulations were found on the government's legislation portal, and limited to those whose content revolves around the following subjects will be presented: administrative restructuring, environmental funds and governance, indigenous peoples, forests and climate change. Other matters have not been listed due to the space and purpose of this publication. We will also highlight some decisions of the Federal

[1] Profesor adjunto en la Universidad Federal Fluminense (UFF). És Postdoctor en Derecho Ambiental por la Universidad de París I. Profesor y coordinador del Programa de Postgrado en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UFF.

Supreme Court, chosen on the same basis above. As we shall see, the year 2023 can be characterized by a «return to the so called normality» and some important advances. However, we cannot neither dismiss the occurrence of setbacks nor the emergence of future ones in 2024.

PALAVRAS CHAVE

Brasil. Retrospectiva 2023. Leyes y decretos federales. Retrocesos y avances.

KEYWORDS

Brazil. Retrospective 2023. Federal laws and decrees. Setbacks and advances.

1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2023 empezó con expectativas positivas por parte de los movimientos ambientalistas e indígenas. Con el inicio de un nuevo gobierno, en principio comprometido con las agendas mencionadas y con el cambio climático, se esperaban muchos cambios buenos, contrariamente a la tendencia observada en los cinco años anteriores, marcados indeleblemente por graves retrocesos en la gestión pública ambiental.

Como se puede observar, el periodo anterior, especialmente en los años comprendidos entre 2019[2] e 2022 se caracterizó por una serie de retrocesos promovidos por el propio gobierno federal: la supresión o modificación de los órganos de participación, en detrimento de la participación de la sociedad civil; la aprobación de normas que pretendían desregular y/o flexibilizar la protección ambiental, incluso por parte del Consejo Nacional del Medio Ambiente (por ejemplo, la Resolución 500); una fuerte reducción del presupuesto destinado a la protección ambiental, reduciéndolo a niveles claramente insuficientes (Avzaradel y Tavares, 2023).

No por casualidad, los niveles de deforestación en la Amazonia Legal[3] han alcanzado niveles récord y alarmantes, preocupando a

[2] La agenda de retrocesos ambientales fue retomada en discursos y políticas oficiales, destacando la expresión «pasarse los bueyes» pronunciada en el inicio de la pandemia por el entonces Ministro de Medio Ambiente, mientras una reunión ministerial, para expresar la voluntad del gobierno de aquellos días de flexibilizar intencionadamente la legislación ambiental. Una primera valoración de este cambio de rumbo, que ya es claramente visible en 2019, puede extraerse de (Pitombeira, Purvin, Walcacer 2020).

[3] Los datos de Imazon destacan 2022 como el año con mayor deforestación de los últimos 15 años. En los últimos cinco años se han batido sucesivamente récords de deforestación, siendo 2022 el punto álgido de este periodo. Disponible en https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos/.

la comunidad internacional. Una de las consecuencias de esta situación fue la aparición de una «agenda verde» en el Tribunal Supremo, con un número significativamente mayor de demandas que cuestionan las políticas medioambientales presentadas directamente ante este tribunal (Avzaradel y Tavares, 2023).

En cuanto a los pueblos indígenas, habían sido abandonados delante la pandemia del Covid-19, así como en situaciones críticas de contaminación por el mercurio utilizado en territorios con actividades mineras ilegales. En este último sentido, la contaminación por mercurio ha afectado de forma notoria y más grave a los pueblos Yanomami[4] y Munduruku (Apib, 2024).

Si analizamos el año 2023 a partir de las normas –leyes y decretos– promulgadas por el Gobierno Federal, observamos un cambio considerable desde el principio. Las Medidas Provisionales y los Decretos emitidos en los primeros días del año tuvieron como objetivo restablecer la gobernanza y una estructura más coherente dentro de la Administración Pública orientada a la protección del medio ambiente.

En este primer momento, subrayamos la creación: del Ministerio de Pueblos Indígenas; de la Cámara Técnica de Justicia Climática en la estructura del CONAMA –en la estructura del Ministerio del Medio Ambiente y del Cambio Climático. También en el ámbito de la gobernanza, sobresale el restablecimiento de la participación de la sociedad civil en los Fondos Amazónico y Nacional de Medio Ambiente. La «vuelta a la normalidad»[5] ha hecho posible que esos fondos volvieran a funcionar, especialmente en el caso del Fondo Amazonia.

En lo que se refiere a la agenda de los pueblos indígenas, además del Ministerio de Pueblos Indígenas, se destaca el surgimiento de comités destinados a promover: políticas sociales; gestión territorial y ambiental; y desalojamiento de no-indígenas de Tierras Indígenas. También podemos mencionar cinco nuevas demarcaciones (tierras homologadas), lo que representa una reanudación de estos actos después de un vacío de años.

---

[4] En el caso del pueblo Yanomami, el abandono por parte del gobierno federal durante la pandemia y la contaminación del agua con mercurio (debido a la minería ilegal) provocaron la muerte de más de 500 niños entre 2019 y 2022. Véanse los datos compilados en: Instituto Socioambiental (ISA). Lo que hay que saber para entender la crisis en la Tierra Indígena Yanomami. Disponible en https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/o-que-voce-precisa-saber-para-entender-crise-na-terra-indigena-yanomami.

[5] Expresión utilizada por el gobierno actual y la prensa para demarcar la vuelta de las actuaciones institucionales en consonancia con sus atribuciones legales y constitucionales en un contexto democrático, con la garantía de espacios de participación de la sociedad civil.

Sin embargo, mismo con estos avances y el nuevo aparato administrativo puesto en marcha, debemos resaltar que la violencia contra los pueblos indígenas sigue siendo una triste realidad. Asimismo, lamentamos que el número de indígenas yanomami asesinados no haya disminuido –al contrario, ha aumentado– durante 2023. Aunque la diferencia porcentual sea pequeña, este aumento es preocupante, porque estamos hablando de vidas perdidas. Aún, no podemos dejar de señalar algunas de las denuncias realizadas por los pueblos indígenas en el sentido de que el actual Gobierno no ha realizado en algunas ocasiones importantes la consulta previa obligatoria prevista en el Convenio 169 de la OIT.

En cuanto a la protección de los bosques, a principios de año se reanudaron la Comisión Interministerial y los planes de acción para la prevención y el control de la deforestación ilegal en los biomas brasileños. Aunque los datos apunten una reducción significativa de las tasas y áreas deforestadas en la Amazonia, se nota que los niveles siguen siendo de los más elevados de la serie histórica. Por último, en el bioma del Cerrado se ha producido un aumento significativo de la deforestación, relacionado con la expansión de las fronteras agrícolas. Como hemos visto, el foco de la creación y expansión de áreas protegidas en 2023 fue precisamente la región norte de Brasil, donde se encuentra el bosque amazónico. El desafío sigue siendo reducir considerablemente las tasas de deforestación y las áreas totales deforestadas, con el objetivo de una deforestación ilegal nula o inexistente en todos los biomas.

En lo que respecta al cambio climático, observamos la actualización de las estructuras administrativas y el refuerzo de la gobernanza en los órganos colegiados existentes, así como en el Comité de Gestión del fondo específico. A excepción de los datos sobre deforestación –que no permiten previsiones optimistas, nos parece precipitado hacer valoraciones sobre los resultados concretos de estos cambios, que deberán generar resultados en medio y largo plazos –suponiendo que no se produzcan nuevos retrocesos.

En conclusión, seguimos con muchos retos, mismo con los cambios positivos arriba apuntados. Es imprescindible invertir más recursos y crear las condiciones adecuadas para la gestión pública federal (autonomía, contratación de funcionarios, medios materiales y financieros, etc.). Sin embargo, es importante destacar que este esfuerzo no debe darse sólo en la esfera federal, sino también en los estados federados y en las municipalidades. Para ello sigue siendo necesario cambiar la mentalidad, aún predominante y equivocada, de que la protección del medio ambiente es un peso y una razón de retraso.

En esto contexto, pasamos a subrayar las normas (leyes y decretos federales), sea positiva, sea negativamente, del año 2023, aportando algunos datos acerca de la gestión ambiental.

2. UN COMIENZO EXTRAORDINARIO

A principios de año se publicaron leyes que indicaban un importante cambio de rumbo. En el ámbito de la organización interna del gobierno federal, el Ministerio de Medio Ambiente recuperó algunas de las competencias que se le habían quitado en años anteriores. Los cambios fueron introducidos por la Medida Provisional (MP) 1.154/2023, firmada el 1 de enero y convertida por el Congreso en la Ley 14.600, de 19 de junio del mismo año. Además, el ministerio pasó a denominarse Ministerio del Medio Ambiente y del Cambio Climático. Aún, se creó el Ministerio de Los Pueblos Indígenas.

Cuestión que incluso fue sometida al Supremo Tribunal Federal por medio del ADPF n.º 623 (Brasil, 2021), la composición del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) tuvo su gobernanza restablecida con la nueva composición desde el Decreto 11.417, de 6 de febrero, quedando la sociedad civil organizada con el espacio que le corresponde. Además, se estableció que las Cámaras Técnicas (órganos colegiados internos que elaboran documentos y proyectos de resolución) tengan representantes de diversos sectores y también la diversidad entre los miembros (raza y género). Por fin, subrayamos y la creación de la Cámara Técnica Permanente para la Justicia Climática.

Piedra angular de la política pública ambiental brasileña, existiendo incluso antes de que el derecho a un medio ambiente equilibrado fuera incluido en la Constitución, este consejo adquirió, entre los años de 2019 y 2022, una especie de protagonismo a la inversa, aprobando resoluciones que buscaban desregular o debilitar la protección ambiental. Como resultado, varios casos fueron sometidos a la Suprema Corte, que cambió su jurisprudencia –antes consolidada en el sentido de que era imposible el examen directo de las resoluciones– y comenzó a declarar inconstitucionales tales actos normativos secundarios (Avzaradel y Tavares, p. 85-88). También se observa una disminución en el número de resoluciones emitidas, destacándose el año 2022 en que no se aprobó ninguna.

Con la nueva composición, tenemos conocimiento de tres Resoluciones emitidas en 2023 –publicadas en el sitio oficial del gobierno: la número 503 trata de la reutilización de aguas residuales

industriales en sistemas de «fertirrigación»; la número 504 revoca la número 502, reviviendo las Resoluciones 06/89 y 292/02 y la disciplina que existía anteriormente para el Registro Nacional de Organizaciones no Gubernamentales Ambientales. A su vez, la Resolución 505 reglamenta las etapas de vegetación del Bioma Mata Atlántica en el estado de Goiás.

3. **FONDOS: GOBERNANZA Y RECURSOS**

Otro punto importante se refiere a la gestión y gobernanza de los fondos públicos destinados a la protección del medio ambiente, especialmente el Fondo Amazonia, cuyas donaciones internacionales –sobre todo de países como Alemania y Noruega– se interrumpieron durante el gobierno anterior. El motivo de la suspensión del flujo fue precisamente el cambio adverso en los criterios de gobernanza.

En el caso del Fondo Amazonía, los Decretos 10.144/2019 y 10.223/2020 habían extinguido, respectivamente, el Comité Técnico (responsable de verificar los cálculos relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación) y el Comité de Orientación (COFA) –órgano que detenía participación de la sociedad civil y con la atribución de analizar los proyectos que competían por el uso de medios financieros. Con la extinción del COFA, se paralizó el análisis de los proyectos que podrían utilizar los recursos económicos del fondo. Según el Observatorio del Clima (2023), cerca de 3.300 millones de reales y 14 proyectos en fase avanzada de aprobación quedaron «congelados».

En el caso del Fondo Nacional del Medio Ambiente, el Decreto 10.224/2020 había establecido una nueva estructura para su Consejo Deliberativo, excluyendo cualquier participación del tercer sector.

Dichas medidas fueran la razón de la interposición de la Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental –ADPF– n.º 651 (Brasil, 2023). En esta acción, tales medidas fueron juzgadas inconstitucionales. Veamos la sentencia, publicada el 29 de agosto de 2022 y parcialmente reproducida a continuación.

> Decisão: O Tribunal, por maioria, recebeu o aditamento à petição inicial, conheceu da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e julgou procedente a ação para declarar inconstitucional a norma do art. 5.º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabele-

> cendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4.º do Decreto n. 3.524/2000, e também julgou procedente a ação para (a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3.º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; e (b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1.º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, tudo nos termos do voto da Relatora [...]

En 2023, precisamente en el 1 de enero de 2023, se firmaron los decretos 11.368 y 11.372, que devolvieron al Fondo Amazonia y al Fondo Nacional del Medio Ambiente una estructura de gobernanza con participación de la sociedad civil. Según CNN Brasil (2024), en 2023 el Fondo Amazonía recibió 726 millones de reales en donaciones, la segunda mayor cantidad en un período de un año, sólo por detrás de 2009, cuando se lo creó. Además, según la Agencia de Noticias BNDES (2024), en el mismo año, el mismo Fondo aprobó 1.300 millones de reales para proyectos, un récord histórico para el mismo periodo.

En cuanto al Fondo Nacional del Medio Ambiente, la Ley 14.691/2023, que modifica el artículo 73 de la Ley 9.605/1998 (conocida como Ley de Delitos Ambientales), incluyó otro fondo –el Fondo Nacional de Catástrofes Públicas, Protección y Defensa Civil (Funcap)– como otro nuevo posible destino de las multas recaudadas de delitos y/o infracciones ambientales. En lo que respecta a las sanciones impuestas por el Gobierno Federal, la Ley de 2023 añadió que al menos el 50% de las cantidades recaudadas deben destinarse al Fondo Nacional del Medio Ambiente. Sin embargo, se ha dejado un campo de discrecionalidad a los otros organismos recaudadores –pertenecientes a los Estados federados o a las municipalidades, que podrán fijar un porcentaje diferente[6].

4. PUEBLOS INDÍGENAS: MARCO TEMPORAL, MINISTERIO, COMITÉS Y DEMARCACIONES

Uno de los ámbitos en los que se aprecia un cambio de rumbo es el de los pueblos indígenas. El año 2023 puede destacarse por la aparición de una estructura administrativa sólida destinada a garan-

[6] La redacción anterior, que fue derogada, incluía, además del Fondo Nacional de Medio Ambiente, el Fondo Naval y los fondos estatales o municipales de medio ambiente, según el organismo recaudador. Por lo tanto, la novedad a este respecto fue la inclusión de otra opción de fondo, el Funcap.

tizar los derechos a esas poblaciones y prevenir las violaciones de esos mismos derechos. Eso contrasta con los años anteriores, marcados por crisis como la sanitaria –debida a Covid-19[7]– y la humanitaria.

Como vimos, con la reformulación de la Administración Federal, se creó a principios de año el Ministerio de Pueblos Indígenas. A pesar de que el Ministerio de Justicia ha mantenido la tarea de demarcación y reconocimiento de las Tierras Indígenas –Ley 14.600, art. 35, inc. XXV–, hay que hacer hincapié en el avance de la creación de un ministerio específico para atender a esos pueblos. Sus áreas de actuación están enumeradas en el artículo 42 de la mencionada ley, a saber: I - política indigenista; II - bienestar, reconocimiento, garantía y promoción de los derechos de estos pueblos; III - defensa, usufructo exclusivo y gestión de sus tierras y territorios; IV - protección de los pueblos aislados y recientemente contactados; y VI - acuerdos y tratados internacionales, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. El Consejo Nacional de Política Indígena (órgano consultivo con participación de diversos representantes de pueblos y organizaciones indígenas), que anteriormente funcionaba en el ámbito del Ministerio de Justicia, pasó a formar parte de la estructura del nuevo Ministerio desde el Decreto 11.509/23.

Además de la creación de este Ministerio se crearon otras importantes estructuras complementarias. Por ejemplo, el Decreto 11.707/23 creó el Comité de Promoción de Políticas Públicas para la Protección Social de los Pueblos Indígenas, órgano deliberativo que reúne a representantes de varios ministerios, autarquías y órganos gubernamentales con el objetivo de «planificar, articular, coordinar, proponer y monitorear acciones» en este ámbito. Los Decretos 11.512/23 y 11.702/23 también crearon los siguientes comités: a) de Gestión Territorial y Ambiental de las Tierras Indígenas –formado por representantes de pueblos y organizaciones indígenas; b) Interministerial para el desalojo de los no-indígenas de las Tierras Indígenas.

En cuanto a la implementación de políticas indígenas, nos cumple subrayar la demarcación[8] de cinco Tierras Indígenas, por los Decretos 11.504, 11.505, 11.506, 11.507 y 11.689, a saber: Arara

[7] La situación llevó a la Articulación de los Pueblos Indígenas a presentar la ADPF 709, cuestionando las omisiones del gobierno federal al largo de la pandemia y el abandono de las políticas de salud indígena justamente en esta misma época.

[8] En breves líneas, la demarcación es el procedimiento administrativo que termina con la homologación por parte Del Ministerio de La Justicia, se difunde por decreto presidencial y reconoce las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas, de conformidad con el artículo 231 de la Constitución Brasileña.

do Rio Amônia; Rio dos Índios; Tremembé da Barra do Mundaú; Avá-Canoeiro y Acapuri de Cima.

Desafortunadamente, esto no significa que los problemas de los pueblos indígenas hayan terminado, ni que el gobierno federal no haya cometido errores. Por ejemplo, la Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) solicitó, a principios de 2024 y en el proceso de la ADPF 709 (litigio estructural), que se adoptaran medidas para desalojar efectivamente a los no-indígenas y quitar sus campamentos de minería ilegal del territorio yanomami. Según la APIB, el Ministerio de Defensa estaría obstaculizando las acciones en este sentido (Apib, 2024a). Además, la misma organización critica que, en la reestructuración de la Agencia Brasileña de Apoyo a la Gestión[9] (mediante una medida provisional convertida en la Ley 14.621/23), ampliando su alcance para abarcar también la promoción de la salud indígena, el gobierno no habría consultado a los principales interesados, violando el Convenio 169 de la OIT, además de debilitar la Secretaría Especial de Salud Indígena (Apib, 2024b).

En pocas palabras, no hay dudas de que toda la estructura que ha surgido en 2023 tiene un gran potencial para desarrollar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, especialmente en comparación con el período anterior, marcado por el abandono y la hostilidad oficiales. Por otro lado, lastimosamente, han continuado las muertes de liderazgos, las amenazas y agresiones a pueblos y territorios, como en el caso de los Pataxó, pueblo que incluso obtuvo una medida cautelar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Apib, 2023). También es lamentable constatar que, pese a todas las estructuras creadas y/o reforzadas, las muertes del pueblo indígena Yanomami aumentaron un 6% (seis por ciento) en 2023 en comparación con 2022 (G1, 2024).

Asimismo, el Congreso sigue votando proyectos de ley que debilitan los logros históricos de los indígenas. El ejemplo más reciente es la Ley 14.701, aprobada en 2023 con el veto presidencial a disposiciones que buscaban establecer el la tesis jurídica del «marco temporal»[10] (con énfasis en el artículo 4, párrafos 2, 3 y 4), recientemente declarado inconstitucional por el Supremo Tribunal

[9] Informaciones disponibles en https://agenciasus.org.br/quem-somos. Acesso em 29 fev. 2024.

[10] Sin intentar agotar el tema en este trabajo, podemos decir que, en términos generales, la tesis jurídica del marco temporal sometería el derecho de ocupación de las tierras indígenas a la prueba de que la ocupación se estuviera produciendo en el momento de la promulgación de la Constitución, el 5 de octubre de 1988. Esta interpretación se contradice con la historia de expulsiones y desplazamientos forzados de los pueblos indígenas, que viene desde la época colonial y persistió a lo largo de los períodos imperial y republicano. Véase Souza (2019).

Federal en el Recurso Extraordinario (RE) n.º 1017365, en el que se reconoció la repercusión general de la demanda, expandiendo sus efectos como si fuera una acción de control abstracto de constitucionalidad (Avzaradel y Tavares, 2023).

Además, la ley también proponía –en los artículos vetados– la prohibición de la ampliación de áreas y la nulidad de demarcaciones ya realizadas, en desacuerdo con la constitución una vez que buscaba aplicarse con carácter retroactivo (arts. 13, 14 y 15). Cabe mencionar que el Congreso ha logrado anular el veto presidencial. Sin embargo, ya se sabe que se ha presentado la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 7582 contra esta ley (Brasil, 2024).

5. **BOSQUES Y CAMBIOS CLIMÁTICOS**

Otras agendas que han experimentado importantes cambios de rumbo, al menos desde el punto de vista de las estructuras legales de las políticas públicas (no necesariamente con los resultados concretos ideales) se refieren a la protección de los bosques y a la lucha contra la deforestación ilegal.

En el primero de enero de 2023 se publicaron importantes decretos federales. Por ejemplo, el Decreto 11.367 creó la Comisión Interministerial Permanente de Prevención y Control de la Deforestación –órgano colegiado vinculado a la Presidencia de la República (art. 3), con la Secretaría Ejecutiva a cargo del Ministerio de Medio Ambiente y Cambio Climático (art. 5). El mismo decreto restablece el Plan de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonia Legal– PPCDAm, además de reglamentar planes similares para los biomas Cerrado, Mata Atlántica, Caatinga, Pampa y Pantanal.

También sobresale el retorno al Ministerio del Medio Ambiente y del Cambio Climático del Servicio Forestal Brasileño –que, en el 2019, había pasado al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los mismo se puede decir acerca del retorno de la administración del Registro Ambiental Rural(CAR). Esto se hizo mediante la Medida Provisional 1.154, mencionada anteriormente y, como hemos visto, fue convertida en ley.

Igualmente, deben destacarse los cambios introducidos en la Ley de Gestión de los Bosques Públicos (Ley 11.284/2006). Esta ley tuvo varias disposiciones modificadas, adicionadas y suprimidas por la Ley 14.590. De esas alteraciones, subrayamos: a) la sustitución del plan anual por el plan plurianual de concesión forestal, con plazo de 4 años y compatible con el plan plurianual de presu-

puestos públicos (arts. 9 a 11 de la Ley alterada); b) la adecuación de la ley (en sus referencias y remisiones) a la Nueva Ley de Licitaciones y Contratos (Ley 14.121/2021), sustituyendo las menciones a la ley revocada; c) En lo que se refiere a la exigencia de autorizaciones medioambientales, nos parece que la Ley 14. 590 no fue positiva al sustituir el régimen antes detallado del artículo 18 modificado –que traía la previsión de casos sometidos a la evaluación de impacto ambiental– por una disposición genérica y con excepción de las concesiones para restauración y conservación (ahora no más sometidas a ningún control ambiental sustancial).

Aún acerca de los bosques, La Ley 14.595 modificó el actual Código Forestal (Ley 12.651/2012). Una vez más, se amplió el plazo para inscribirse en el Registro Ambiental Rural (CAR), un registro digital con informaciones que ayudan al monitoreo ambiental –especialmente cuando la inscripción se hace completa y de forma correcta. Se amplió el plazo para inscribir propiedades con más de 4 módulos fiscales[11] hasta finales de 2023. Y las propiedades con hasta 4 módulos tienen hasta el final de 2025. Además, se actualizó el Programa Bolsa Verde –con el fin de adaptarlo a la nueva estructura ministerial– mediante el Decreto 11.635. Este programa apoya a familias en situación de extrema pobreza que realicen acciones de conservación ambiental, y se rige por el Decreto 7.572/2011, que reglamenta el artículo 41 del Código Forestal.

Volcándonos al tema de las áreas protegidas (en Brasil se utiliza la expresión «Unidades de Conservação»), en junio y septiembre se publicaron decretos de creación o ampliación de esos espacios. Se crearon las siguientes áreas protegidas: el Parque Nacional de Serra do Teixeira (Decreto 11.552), el Bosque Nacional de Parima (Decreto 11.685). A su vez, se ampliaron las siguientes «Unidades de Conservação»: la Reserva Extractiva Chocoaré-Mato Grosso (Decreto 11.551), el Parque Nacional de Viruá (Decreto 11.683), la Estación Ecológica de Maracá (Decreto 11.684).

Se nota que la creación y la expansión de esas áreas en 2023 se ha concentrado en la región norte de Brasil, especialmente en el Estado de Roraima. Recordamos que la creación de áreas protegidas requiere, de acuerdo con la respectiva Ley del Sistema Nacional de «Unidades de Conservação» (Ley 9.885/2000, art. 22), un estudio técnico y una consulta pública previos. Sin embargo, el hecho de que se puedan crear por Decretos –instrumentos sin poder de creación de

[11] Un módulo fiscal puede tener entre 5 y 120 hectáreas, según el municipio, de acuerdo con el marco jurídico de la reforma agraria.

gastos, presupuestos o cargos públicos) hace que muchas de estas unidades no cumplan realmente sus con finalidades.

En cuanto al cambio climático, además de la reforma ministerial (que lo incluyó expresamente en el nombre del ministerio de Medio Ambiente y reforzó sus atribuciones), cabe destacar una serie de decretos sobre el tema, todos publicados el 5 de junio.

El Decreto 11.547 actualizó el Comité Técnico de la Industria de Baja Emisión de Carbón –ya antes existente. Este órgano colegiado, compuesto por representantes de los ministerios y del sector industrial, tiene carácter consultivo y puede contribuir a la llamada 'descarbonización' de la economía. Sus reuniones ordinarias deben realizarse a cada cuatro meses y su secretaría ejecutiva es ahora responsabilidad de la Secretaría de Economía Verde, Descarbonización y Bioindustria del Ministerio de Fomento, Industria, Comercio y Servicios.

Otra actualización se produzco en la Comisión Nacional para la Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal, la Conservación de las Reservas Forestales de Carbono, la Gestión Forestal Sostenible y el Aumento de las Reservas Forestales de Carbono - REDD+. Aquí, sin embargo, cabe destacar positivamente que el Decreto 11.548 ha ampliado considerablemente la participación de la sociedad civil en este órgano colegiado, que se debe reunir a cada seis meses. El mismo se puede decir de la actualización, hecha por el Decreto 11.549, del Comité de Gestión del Fondo Nacional de Cambio Climático –ahora con más representantes de los Ministerios (especialmente el de Pueblos Indígenas) y del tercer sector. En la misma línea, cabe destacar la ampliación de la gobernanza en la Comisión Interministerial de Cambio Climático, renovada por el Decreto 11.150.

Finalmente, el Decreto 11.549, de 5 de junio de 2023, reforzó la participación de la sociedad civil en el Comité Gestor del Fondo Nacional de Cambio Climático. Según informaciones del IBAMA (2023), el fondo reanudó su actividad en 2023 con una contribución de 10.000 millones de reales, destinada a acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los datos sobre deforestación son extremadamente importantes para calibrar las políticas climáticas públicas y así como las destinadas a proteger los bosques (aquí, en un sentido amplio, podemos incluir las áreas protegidas y las Tierras Indígenas, por ejemplo).

Por un lado, ha habido una caída significativa en las tasas de deforestación en la Selva Amazónica –en un 62% (CNN Brasil, 2024), especialmente en los bosques públicos dentro de la

Amazonia Legal– en alrededor del 73%, cuando se comparan las áreas deforestadas en 2023 con las del año anterior, 2022 –datos de IMAZON (Agência Brasil, 2024).

Por otro lado, incluso con esta mejora, según datos del citado instituto, la superficie deforestada es la sexta mayor de los últimos 16 años (Imazon, 2024). Además, la deforestación creció cerca de un 40% en el bioma del Cerrado. Por lo tanto, podemos decir que las emisiones evitadas, al reducirse la deforestación en la selva amazónica, han «escapado» –al menos en parte– a la región donde se encuentra el bioma del Cerrado. Cuando analizamos los datos recogidos por el sistema DETER –gestionado por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE)– percibimos una reducción del 50% en la Amazonia y un aumento del 43% en el Cerrado (CNN Brasil, 2024b). Por primera vez, este último bioma tuvo una superficie deforestada mayor que el primero, lo que es preocupante si se tiene en cuenta que la superficie total del Cerrado es mucho menor que la del bioma amazónico (Greenpeace Brasil, 2024).

BIBLIOGRAFÍA

Agência Brasil. Disponível em https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-01/desmatamento-em-areas-protegidas-da-amazonia-cai-73-em-2023#:~: text=O%20total%20de%20terras%20ind%C3%ADgenas, em%202022%20(217%20km%C2%B2). Acesso em 29 mar. 2024.

Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Apib e Apoinme enviam nova manifestação à CIDH sobre a violência contra o Povo Pataxó. Disponível em https://apiboficial.org/2023/10/17/apib-e-apoinme-enviam-nova-manifestacao-a-cidh-sobre-a-violencia-contra-o-povo-pataxo/. Acesso em 29 fev. 2024.

— Após petição da Apib, Barroso intima Advocacia-Geral da União e Procuradoria-Geral da República. Disponível em https://apiboficial.org/2024/02/05/apos-peticao-da-apib-barroso-intima-advocacia-geral-da-uniao-e-procuradoria-geral-da-republica/. Acesso em 29 fev. 2024.

— Indígenas do povo Munduruku têm níveis alarmantes de mercúrio no corpo, aponta Fiocruz. Disponível em https://apiboficial.org/2024/02/26/indigenas-do-povo-munduruku-tem-niveis-alarmantes-de-mercurio-no-corpo-aponta-fiocruz. Acesso em 29 fev. 2024.

— Nota Pública sobre a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AGSUS), Disponível em https://apiboficial.org/2024/02/27/apib-nota-publica-sobre-a-agencia-brasileira-de-apoio-a-gestao-do-sistema-unico-de-saude-agsus/. Acesso em 29 fev. 2024.

Avzaradel, Pedro C. Saavedra; tavares, Rodrigo Souza. Democracia, retrocessos ambientais e caráter contramajoritário da constituição no Brasil: uma análise entre 2012 e 2022. In: avzaradel, Pedro C. Saavedra; montero, Carlos E. Peralta, VAL, Eduardo M. (Orgs.). Leite, José R. Morato (Coord.) Direito

Constitucional Ambiental - Desafios e Perspectivas para a América Latina e o Caribe. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2023, p. 65-98.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Agência de Notícias. Com R$ 1,3 bi, Fundo Amazônia tem recorde histórico de aprovações em 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Com-R$-13-bi-Fundo-Amazonia-tem-recorde-historico-de-aprovacoes-em-2023/. Acesso em 22 fev. 2024.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, n. 651/DF. Min. Relatora Cármen Lúcia. Julgada por maioria pelo Tribunal Pleno. Decisão publicada no DJE em 29 ago. 2022.

— Decreto n. 11.349, de 1.º de janeiro de 2023. Aprova a nova estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível emhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11349.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

— Decreto n. 11.367, de 1.º de janeiro de 2023. Institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11367.htm. Acesso em 23 mar. 2023.

— Decreto 11.368, de 1.º de janeiro de 2024. Altera o Decreto n.º 6.527, de 1.º de agosto de 2008, para dispor sobre a governança do Fundo Amazônia. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11368.htm. Acesso em 22 fev. 2024.

— Decreto 11.372, de 1.º de janeiro de 2024. Altera o Decreto n.º 10.224, de 5 de fevereiro de 2020, que regulamenta a Lei n.º 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11372.htm. Acesso em 22 fev. 2024.

— Decreto 11.417, de 6 de fevereiro de 2023. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11417.htm. Acesso em 20 fev. 2024.

— Decreto n. 11.504, de 28 de abril de 2023. Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Arara do Rio Amônia, localizada no Município de Marechal Thaumaturgo, Estado do Acre. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11504.htm. Acesso em 27 fev. 2024.

— Decreto n. 11.505, de 28 de abril de 2023. Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Rio dos Índios, localizada no Município de Vicente Dutra, Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11505.htm. Acesso em 27 fev. 2024.

— Decreto n. 11.506, de 28 de abril de 2023. Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Tremembé da Barra do Mundaú, localizada no Município de Itapipoca, Estado do Ceará. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11506.htm. Acesso em 27 fev. 2024.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, Decreto n. 11.507, de 28 de abril de 2023. Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Avá-Canoeiro, localizada nos Municípios de Minaçu e Colinas do Sul, Estado de Goiás. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11507.htm. Acesso em 27 fev. 2024.

— Decreto n. 11.509, de 28 de abril de 2023. Institui o Conselho Nacional de Política Indigenista. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11509.htm#art21. Acesso em 27 fev. 2024.
— Decreto n. 11.512, de 28 de abril de 2023. Institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11512.htm. Acesso em 27 fev. 2024.
— Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 623, Relatoria: Ministra Rosa Weber. Decisão Liminar em 17 de dezembro de 2021 e convertida em definitiva em 22 de maio de 2023. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620. Acessl em 16 fev. 2024.
— Lei n. 14.590, de 24 de maio de 2023. Altera a Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e a Lei n.º 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14590.htm. Acesso em 23 mar. 2023.
— Lei n. 14.595, de 5 de junho de 2023. Altera a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma a regulamentar prazos e condições para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), e a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14595.htm. Acesso em 23 mar. 2024.
— Decreto n. 11.547, de 5 de junho de 2023. Dispõe sobre o Comitê Técnico da Indústria de Baixo Carbono. Disponível https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11547.htm. Acesso em 24 de março.
— Decreto n. 11.548, de 5 de junho de 2023. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11548.htm. Acesso em 24 mar. 2024.
— Decreto n. 11.549, de 5 de junho de 2023. Altera o Decreto n.º 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11549.htm. Acesso em 24 mar. 2024.
— Decreto n. 11.550, de 5 de junho de 2023. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11550.htm. Acesso em 24 mar. 2024.
— Decreto n. 11.551, de 5 de junho de 2023. Amplia a Reserva Extrativista Chocoaré-Mato Grosso, localizada nos Municípios de Santarém Novo e São João de Pirabas, Estado do Pará. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11551.htm. Acesso em 23 mar. 2023.
Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, Decreto n. 11.552, de 5 de junho de 2023. Cria o o Parque Nacional da Serra do Teixeira. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11552.htm. Acesso em 23 mar. 2023.
— Lei 14.600, de 19 de junho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em https://

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em 20 fev. 2024.
— Decreto n 11.635, de 16 de agosto de 2023. Altera o Decreto n.º 7.572, de 28 de setembro de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11635.htm. Acesso em 23 mar. 2024.
— Decreto n. 11.683, de 5 de setembro de 2023. Amplia o Parque Nacional do Viruá, localizado no Município de Caracaraí, Estado de Roraima. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11683.htm. Acesso em 23. Mar. 2024.
— Decreto n. 11.684, de 5 de setembro de 2023. Amplia a Estação Ecológica de Maracá, localizada nos Municípios de Alto Alegre e Amajari, Estado de Roraima. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11684.htm. Acesso em 23 de mar. 2024.
— Decreto n. 11.685, de 5 de setembro de 2023. Cria a Floresta Nacional do Parima, localizada no Município de Amajari, Estado de Roraima. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11685.htm. Acesso em 23 mar. 2024.
— Decreto n. 11.689, de 5 de setembro de 2023. Homologa a demarcação administrativa da terra indígena Acapuri de Cima, localizada no Município de Fonte Boa, Estado do Amazonas. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11689.htm. Acesso em 27 fev. 2024.
— Decreto 11.702, de 12 de setembro de 2023. Institui o Comitê Interministerial de Desintrusão de Terras Indígenas. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11702.htm#art11. Acesso em 27 fev. 2024.
— Decreto n. 11.707, de 18 de setembro de 2023. Institui o Comitê para a Promoção de Políticas Públicas de Proteção Social dos Povos Indígenas. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11707.htm. Acesso em 23 fev. 2024.
— Lei 14.691, de 3 de outubro de 2023. Altera as Leis n.ºs 12.340, de 1.º de dezembro de 2010, e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para destinar parcela das arrecadações de recursos financeiros advindos do pagamento de multas por crimes e infrações ambientais e de acordos judiciais e extrajudiciais de reparação de danos socioambientais para o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14691.htm. Acesso em 22 fev. 2024.
— Lei 14.701, de 20 de outubro de 2023. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n.ºs 11.460, de 2007, 4.132, de 1962 e 6.00,1 de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm#promulgacao. Acesso em 1 mar. 2024.
Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, Supremo Tribunal Federal: Entidade indígena e partidos pedem que STF invalide lei do marco temporal, Disponível em Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em 28 mar. 2024.
CNN Brasil. Fundo Amazônia recebeu R$ 726 milhões em 2023 e deve receber mais R$ 3,1 bilhões, diz governo. Disponível em https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fundo-amazonia-recebeu-r-726-milhoes-em-2023-e-deve-receber-mais-r-31-bilhoes-diz-governo/#:~: text=O%20Fundo%20Amaz%C3%B4nia%20recebeu%20R, negocia%C3%A7%C3%A3o%20sejam%20recebidos%20pelo%20fundo. Acesso em 22 fev. 2024.

— Desmatamento na Amazônia em 2023 é o menor registrado desde 2018, diz Imazon. Disponível em https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/desmatamento-na-amazonia-em-2023-e-o-menor-registrado-desde-2018-diz-imazon/. Acesso em 29 mar. 2024.
— Desmatamento cai pela metade na Amazônia em 2023, mas sobe 43% no Cerrado. Disponível em https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/desmatamento-cai-pela-metade-na-amazonia-em-2023-mas-sobe-43-no-cerrado-2/. Acesso em 29 mar. 2024.

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Informações disponíveis em: https://conama.mma.gov.br. Acesso em 23 fev. 2024.

Greenpeace Brasil, Desmatamento 2023: queda na Amazônia e alta no Cerrado escancara descaso com o bioma. Disponível em https://www.greenpeace.org/brasil/blog/desmatamento-2023-queda-na-amazonia-e-alta-no-cerrado-escancara-descaso-com-o-bioma/. Acesso em 29 mar. 2024.

Gi Portal de Notícias. Mortes de indígenas yanomami em 2023 crescem 6% em relação a 2022, mostram dados do Ministério da Saúde. Informações disponíveis em https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/02/23/mortes-de-indigenas-yanomami-em-2023-crescem-6percent-em-relacao-a-2022-mostram-dados-do-ministerio-da-saude.ghtml. Acesso em 28 mar. 2024.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Fundo Nacional sobre Mudança do Clima é retomado com aporte de R$ 10 bilhões. Disponível em https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2023/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima-e-retomado-com-aporte-de-r-10-bilhoes. Acesso em 22 fev. 2024.

Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), Amazônia perdeu 3 mil campos de futebol por dia de floresta em 2022, maior desmatamento em 15 anos. Disponível em https://imazon.org.br/imprensa/amazonia-perdeu-quase-3-mil-campos-de-futebol-por-dia-de-floresta-em-2022-maior-desmatamento-em-15-anos/. Acesso em 25 mar. 2024.
— Desmatamento cai 61% na Amazônia de janeiro a outubro, mas ainda é o 6.º maior em 16 anos. Disponível em https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cai-61-de-janeiro-a-outubro-mas-ainda-e-o-6o-maior-em-16-anos/. Acesso em 29 mar. 2024.

Instituto Socioambiental (ISA), O que você precisa saber para entender a crise na Terra Indígena Yanomami, Diponsível em https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/o-que-voce-precisa-saber-para-entender-crise-na-terra-indigena-yanomami. Acesso em 25 mar. 2024.

Observatório do Clima, Fundo Amazônia está de volta, após quatro anos parado. Disponível em https://www.oc.eco.br/fundo-amazonia-esta-de-volta-apos-quatro-anos-parado/. Acesso em 22 fev. 2024.

Pitombeira, Sheila; Purvin, Guilherme; Walcacer, Fernando (orgs.). Direito Ambiental e a proibição de retrocesso. Florienópolis: Tribo da Ilha, 2020, 392 páginas.

Souza, Márcio. História da Amazônia. Rio de Janeiro: Record, 2019.

VIII. Colombia: una apuesta por la paz ambiental

CAROLINA MONTES CORTÉS[1]

SUMARIO. 1. *Introducción*.–2. *Biodiversidad*.–3. *Áreas Protegidas*.–4. *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: «Colombia, Potencia Mundial de la Vida» – Ley 2294 de 2023*.–5. *Fenómeno de El Niño: Estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira y su declaratoria de inexequibilidad*.–6. *Sistemas de Información Ambiental*.–7. *Áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos*.–8. *Pasivos Ambientales*.–9. *Contaminación por plásticos*.

RESUMEN

El presente escrito tiene como propósito realizar un breve recuento de las principales normas que han sido expedidas en Colombia en torno al tema ambiental exponiendo los aspectos más relevantes incluidos en ellas. El año 2023, fue para el país un año coyuntural que estuvo marcado por un cambio de gobierno que quiso enfatizar en la protección ambiental incluyendo la protección del medio ambiente como un eje estructural de su Plan Nacional de Desarrollo por lo que son variadas las normas que fueron expedidas sobre la materia. En especial, la declaratoria del Estado de Emergencia en el departamento de la Guajira generaron polémica y su posterior inexequibilidad.

ABSTRACT

The purpose of this document is to make a brief account of the main regulations that have been a problematic in Colombia regarding the environmental issue, exposing the most relevant aspects included in them. 2023 was a conjunctural year for the country that was marked by a change in government that wanted to emphasize in environmental protection, including an environment structural axis of its National Development Plan, which is why the different regulations that were issued. In particular, the declaration of the State of Emergency in the department of La Guajira generated controversy and its subsequent unenforceability.

PALABRAS CLAVE

Biodiversidad, áreas protegidas, plan nacional de desarrollo, fenómeno del niño, información ambiental, pasivos ambientales contaminación por plásticos.

[1] Docente, investigadora y miembro del Grupo de Investigaciones en Derecho del Medio Ambiente y directora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia.

KEY WORDS

Biodiversity, protected areas, national development plan, el niño phenomenon, environmental information, environmental liabilities, plastic pollution.

LISTADO DE ABREVIATURAS

Consejos Territoriales del Agua	CTA
Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático	CMNUCC
Departamento Nacional de Planeación	DNP
Gases de Efecto Invernadero	GEI
Instituto Colombiano Agropecuario	ICA
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	IDEAM
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	MADS
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	MVCT
Pago por Servicios Ambientales	PSA
Parque Nacional Natural	PNN
Plan Nacional de Desarrollo	PND
Planes de Ordenamiento Territorial	POT
Plásticos de un solo uso	PUSU
Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones	PNCTE
Sistema de Información Ambiental para Colombia.	SIAC
Sistema Nacional de Áreas Protegidas	SINAP
Soluciones Basadas en la Naturaleza	SBN
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria	UPRA

1. **INTRODUCCIÓN**

En Colombia, el año 2023 fue un año marcado por la expectativa generada a partir de la llegada al poder de un nuevo gobierno con promesas de cambio y el logro de una Paz Total. Un gobierno, con una visión renovada de la administración pública, propuso al Congreso de la República cambios legislativos relevantes que, con el tiempo, fueron rechazados en la rama legislativa debido a la falta de rigor técnico y viabilidad financiera de sus proyectos; lo ante-

rior, sumado a escándalos de corrupción y a las cuestionadas medidas adoptadas en medio de su administración. No obstante, su hoja de ruta, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, fue aprobado por el Congreso de la República constituyéndose en la Ley 2294 de 2023. Su título, *«Colombia, Potencia Mundial de la Vida»* aludió no solo al logro de la paz social sino también al logro de la paz ambiental por lo que introdujo algunas modificaciones a la legislación ambiental existente e incluyó aspectos novedosos sobre la materia con el fin de mejorar las condiciones de desigualdad que afectan la sostenibilidad social, ambiental y económica del país.

En este contexto político, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira con ocasión de la inminente llegada del Fenómeno de El Niño. No obstante, tanto el Decreto Legislativo de la declaratoria como las 13 normas que fueron expedidas para atender el referido Estado de Emergencia fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional al no encontrar satisfecho el juicio de suficiencia en la declaratoria debido a que la inminente crisis climática del departamento de La Guajira debía ser atendida a través de los instrumentos ordinarios previstos por la Constitución Política para ello, y no, a través de un Estado de Emergencia.

Bajo un clima político complejo y polarizado, el Gobierno del cambio ha avanzado en la protección ambiental con el liderazgo del ministerio del ramo. Sobresale, en materia ambiental, el interés de esta cartera por apostarle a la protección de los recursos naturales y los ecosistemas, como un aporte a la construcción de la paz y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del territorio nacional. Así las cosas, empezando el año 2023, la cartera de ambiente decidió atender una de las problemáticas más críticas de nuestro país como es la pérdida de biodiversidad la cual es acelerada por la introducción de especies invasoras en el territorio nacional; tomando medidas para frenar el avance de determinadas especies en los ecosistemas colombianos. Asimismo, se decidió prohibir el uso de determinados agroquímicos vinculados a la preocupante mortalidad de abejas Apis Mellifera en Colombia. Esta protección de la biodiversidad se vio reforzada con la reserva y declaratoria de varias áreas del territorio colombiano como áreas protegidas restringiéndose, a través de ellas, el desarrollo de actividades contrarias a los objetivos de conservación previstos en las normas ambientales.

Otra de las apuestas del Gobierno se enfocó en ajustar los Sistemas de Información Ambiental y en la prevención de la contaminación derivada de los plásticos de un solo uso. En cuanto a los

Sistemas de Información Ambiental, con las modificaciones introducidas se pretende que el país se actualice en torno al manejo de la información y las tecnologías apropiadas para el funcionamiento de tales sistemas conforme a los avances que se reportan en el ámbito internacional y, en cuanto a la prevención de la contaminación por plásticos, se reglamentó la prohibición del ingreso de estos materiales a las áreas protegidas y ecosistemas sensibles del territorio nacional.

Finalmente, en materia legislativa también fueron relevantes los avances reportados. En primer lugar, la Ley 2320 de 2023 fue expedida por el Congreso de la República con el fin de modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 la cual consagraba la obligación de los entes territoriales de adquirir predios para la restauración, rehabilitación y recuperación ecológica de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales y cuyo cumplimiento era limitado. A partir de esta nueva ley, se busca permitir inversiones con enfoque de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, así como para financiar esquemas de PSA en las referidas áreas de importancia estratégica. Y, en segundo lugar, encontramos la Ley 2327 de 2023 referente al manejo de los pasivos ambientales la cual incluyó un concepto novedoso sobre estos y determinó las estrategias para su identificación, comprobación, registro y manejo a partir de metodologías técnicas de referencia y criterios fijados por la cartera de ambiente, así como las obligaciones de los responsables de su generación.

Los temas anteriormente referidos serán presentados en las siguientes páginas con el fin de resaltar los aspectos más relevantes en materia normativa en Colombia durante el año 2023, los cuales han sido clasificados en ejes temáticos para una mejor comprensión.

2. **BIODIVERSIDAD**

Con el fin de atender una relevante problemática del país relacionada con la protección de la diversidad biológica, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) empezó el año introduciendo cambios en torno al tema de las especies invasoras, problemática ambiental agravada por el caso de los hipopótamos introducidos en el territorio nacional por el extinto narcotraficante Pablo Escobar. De este modo, empezando el año se expidió la

Resolución No. 0067 de 2023 con el fin de modificar el artículo 1.º de la Resolución No. 848 de 2008, adicionando al listado de especies exóticas declaradas como invasoras las especies *Alopochen aegyptiaca* (Ganso del Nilo), *Paulownia tomentosa* (Árbol del Kiri) y el *Procambarus clarkii* (Cangrejo Rojo Americano) («artículo 1.º»). El control de las especies invasoras tiene como estrategia la adopción de un plan para su prevención, manejo y control en el territorio nacional, determinado que el incumplimiento de las condiciones establecidas en cada plan adoptado podría motivar el inicio del procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 1333 de 2009. Con esto, queda prohibida la introducción, comercialización, movilización, fomento, tenencia, reproducción, propagación, aprovechamiento, con cualquier propósito de las especies adicionadas («artículo 3.º»).

Con énfasis en la biodiversidad, y con el fin de proteger las abejas, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) expidió la Resolución 0740 de 2023, en el marco del cumplimiento de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[2] en la cual le ordenó al país (i) avanzar en la adopción de medidas tendientes a disminuir y eliminar gradualmente la utilización de los neonicotinoides en la práctica agrícola y en la (ii) búsqueda de alternativas a su utilización para el control de las plagas. Lo anterior, con el fin de dar respuesta a la creciente mortalidad de abejas Apis Mellifera registrada en Colombia debido a que, según las evidencias científicas publicadas en documentos oficiales, se logró demostrar que tales neonicotinoides generaban efectos perjudiciales en las abejas Apis Mellifera «no solo por mortalidad de poblaciones, sino también por efectos sobre la fisiología, el desarrollo y morfología, la locomoción y la orientación en el vuelo y búsqueda de recursos»; estos estudios permitieron evidenciar que algunos neonicotinoides influían en el comportamiento de las abejas y, su acumulación, «puede llevar a la muerte y/o disminución de las poblaciones en las colmenas» (ICA, 2023). De este modo, la norma prohibió el registro e importación de plaguicidas químicos agropecuarios de ingrediente activo Fipronil y la cancelación de los registros existentes dando un plazo máximo de doce (12) meses para agotar inventarios de producto y rotulados aprobados, so pena de imponer sanciones frente a su uso posterior en el país.

[2] Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Subsección A. Expediente 25000-23-41-000-2018-00704-00. Bogotá DC, 12 de diciembre de 2019.

3. ÁREAS PROTEGIDAS

Otro tema central en la preocupación ambiental del MADS, también ligado a la protección de la biodiversidad, es la reserva de áreas para la conservación ambiental que se produce en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), en las diferentes categorías de protección que este sistema establece. Así las cosas, fueron varias las resoluciones expedidas por la cartera de ambiente en torno a la delimitación, declaración y registro de espacios de especial importancia ambiental, suspensión de actividades ecoturísticas y la adopción de medidas para la correcta administración de los recursos naturales ubicados dentro de determinadas áreas de importancia ecológica y que contribuyen al cumplimiento de objetivos ambientales del ministerio, tal como se presenta a continuación:

3.1 DELIMITACIÓN, DECLARACIÓN Y REGISTRO DE ÁREAS DE PROTECCIÓN

En torno a la delimitación y declaración de áreas de protección, dos nuevas áreas entraron a formar parte del SINAP. La primera de ellas fue constituida a través de la Resolución 0136 de 2023 del MADS. Esta norma, delimitó y alinderó como parte del Parque Natural Sierra Nevada de Santa Marta un área dentro el departamento de Magdalena ampliando, con ello, la franja de protección del referido parque natural. Con esta delimitación quedaron prohibidas, al interior del Parque Nacional Natural (PNN), actividades diferentes a la de conservación, educación, recreación, cultura, investigación, recuperación y control ambiental, permitiéndose únicamente el desarrollo de actividades asociadas a los derechos de uso del territorio de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta en el área traslapada con los Resguardos Indígenas allí presentes. La segunda área que fue constituida, fue el PNN de Manacacías mediante la expedición de la Resolución 1287 de 2023 del MADS. Esta norma declaró, reservó, delimitó y alinderó un área con el propósito de preservar los ecosistemas de sabanas estacionales tropicales presentes en la altillanura disectada y ondulada de la Serranía de Manacacías; lo anterior, con el propósito de mantener las formaciones vegetales características del interfluvio entre el caño Cumaral y el río Manacacías. Con esta última declaración de protección ambiental se espera contribuir al mantenimiento de los procesos de regulación del recurso hídrico en la región.

Asimismo, engrosando el listado de áreas protegidas, fue formalizado el registro de la Reserva Forestal Protectora Nacional Cuenca Alta del río JIROCASACA mediante la expedición de la Resolución 0840 de 2023 del MADS cuyo polígono había sido previamente definido dentro del perímetro de la ciudad de Santa Marta en el Departamento de Magdalena; fijándose un nuevo régimen de usos permitidos al interior del área reservada para autorizar solo aquellos asociados a la preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Finalmente, en cuanto a la declaración de áreas de protección, la Resolución 0630 de 2023 del MADS decidió prorrogar el término de duración de algunas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, las cuales habían sido declaradas desde el año 2015. El propósito de estas declaraciones fue dar aplicación al principio de precaución un total de seis (06) polígonos a saber: (1) Selvas Transicionales de Cumaribo; (2) Alto de Manacacías; (3) Serranía de San Lucas; (4) Serranía de Perijá; (5. Sabanas y Humedales de Arauca y; (6) Bosques Secos del Patía. Con estas declaratorias se busca prohibir, entre otras, el desarrollo de actividades mineras restringiendo el otorgamiento de contratos de concesión minera ni contratos especiales de exploración y explotación ni cualquier otro tipo de contrato sujeto a regímenes especiales.

3.2 SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES ECOTURÍSTICAS DENTRO DE ÁREAS DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Dentro de las restricciones al desarrollo de actividades ecoturísticas en el país, sobresalen las establecidas para dos de los más importantes destinos que los turistas buscan para el disfrute en contacto directo con la naturaleza como son el PNN Gorgona y el PNN Tayrona. En cuanto al primero de ellos, el PNN Gorgona, reservado, alinderado y declarado bajo una de las categorías más estrictas de protección ambiental desde el año 1983, fue cerrado a los visitantes para el desarrollo de actividades ecoturísticas desde el mes de marzo del año 2023 debido a una cuarentena sanitaria declarada por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). Con este cierre, se prohibió el ingreso, tránsito y salida de personas, visitantes y la prestación de servicios ecoturísticos hasta tanto cesara la emergencia sanitaria que se extendió hasta los últimos meses del año 2023. En cuanto al PNN Tayrona, declarado y delimitado desde el año 1964, la suspensión de actividades ecoturísticas fue ordenada por la Resolución 019 de 2023; en cumplimiento de los acuerdos

realizados entre la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia y los cuatro pueblos indígenas originarios de la Sierra *«para descanso del territorio y realización actividades ambientales, culturales, espirituales y de fortalecimiento de las relaciones con el territorio»* (MADS, 2023).

3.3 MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA OTRAS ÁREAS DE IMPORTANCIA AMBIENTAL

Mediante el Decreto 1628 de 2023 expedido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) se decidió reglamentar la viabilidad y financiación de proyectos de impacto regional para la intervención integral de áreas hídricas cenagosas e inundables estratégicas sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma. Lo anterior, con fundamento en lo establecido en la Ley 2294 de 2023, mediante la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 «Colombia potencia mundial de la vida»; ley en la cual se evidencia un especial interés por la estructuración de instrumentos metodológicos, normativos y de participación ciudadana para mejorar el ordenamiento territorial alrededor del agua y evitar el riesgo de desastres derivados el cambio climático. Este decreto hace énfasis en la intervención integral de áreas hídricas cenagosas e inundables estratégicas en atención a los servicios ambientales que de ellos se derivan y los escasos recursos técnicos y jurídicos para su adecuada protección. En últimas, la norma busca que se le asignen recursos a proyectos de protección ambiental que sean de impacto regional para que le sean seleccionados para la asignación de recursos en el marco de la Inversión Regional en cabeza de las regiones del Sistema General de Regalías y que, debido a la relevancia de tales proyectos para la región, requieran ser cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación.

4. **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026: *«COLOMBIA, POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA»* – LEY 2294 DE 2023**

Con ocasión de la elección de un nuevo presidente en el país para el período 2022 – 2026, el Congreso de la República expidió la Ley 2294 de 2023 mediante la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que marcaría la hoja de ruta para el nuevo gobierno bajo el lema «Colombia, Potencia Mundial de la Vida».

Esta nueva propuesta llamó especialmente la atención por el énfasis ambiental que le incorporó. Su ambicioso objetivo busca que *«el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza»,* como estrategia para alcanzar la paz total la cual se puede encontrar, entre otras, cuando todos los habitantes del país logremos vivir una vida digna y garantizando el cuidado de la casa común («artículo 1.º»).

En la estructura del referido PND se pueden evidenciar diversos ejes articuladores que confluyen en cuatro temas de interés: protección del medio ambiente; equidad y justicia para la población; enfoque regional y transformación económica y productiva del país. Según el artículo 3.º de la Ley 2294, constituyen ejes de transformación del PND los siguientes: a) Ordenamiento del territorio alrededor del agua; b) Seguridad humana y justicia social; c) Derecho humano a la alimentación; d) Transformación productiva, internacionalización y acción climática y; e) Convergencia regional. Por su parte, el artículo 4.º de la citada ley, identifica como ejes transversales: a) la paz total; b) la vinculación de actores diferenciales para el cambio y c) la estabilidad macroeconómica. A partir de estos ocho ejes (5 ejes de transformación y 3 ejes transversales), se pretende impulsar un cambio en el enfoque de desarrollo y materialización de las políticas públicas para proveer a la población garantías de vida digna y equitativa en materia de derechos y oportunidades. A continuación, se presentan los temas que aborda la Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, centrando este análisis en las referencias exclusivas a los temas ambientales que fueron incluidos en él, agrupadas por ejes temáticos para su mejor comprensión.

4.1 RECURSO HÍDRICO

En cuanto al recurso hídrico, primer lugar, encontramos que el artículo 25 del PND adicionó un parágrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 99 de 1993, con el fin de intervenir el factor regional de la tasa retributiva por vertimientos para los prestadores del servicio público de alcantarillado en el territorio nacional, el cual se empezaría a cobrar con el factor regional de uno (1) a los prestadores de los municipios; este cobro sería temporal (hasta el 31 de diciembre de 2024) con el fin de otorgarle plazo al MADS y al Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) para actualizar los estudios, las evaluaciones y la fórmula con el que se calcula la tasa retributiva y los criterios de gradualidad para distribuir el factor regional en función de los compromisos asumidos por los prestadores del servicio público de alcantarillado de cara a la reglamentación de tales tasas con un esquema de tratamiento diferencial.

Como una novedad normativa, el artículo 34 del PND creó los Consejos Territoriales del Agua (CTA) los cuales funcionarán en las regiones priorizadas por la norma. Los CTA tienen por objeto fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua. También tiene como propósito asegurar el ordenamiento del territorio en torno al agua conduciendo a los territorios a consolidarse como territorios funcionales con enfoque de adaptabilidad al cambio climático y gestión del riesgo. La reglamentación de los CTA estará a cargo del MADS con el fin de determinar su conformación, funcionamiento y articulación con los demás espacios de participación y consulta consagrados en la política nacional de gestión integral del recurso hídrico y demás instrumentos de ordenamiento territorial.

Por su parte, el artículo 274 del PND determinó que la política de gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico debería incluir determinados criterios orientados a promover y fortalecer las dinámicas organizativas alrededor del agua y el saneamiento básico (esto busca fortalecer el ordenamiento alrededor del agua), los cuales relacionó de la siguiente manera:

1. Comunidades organizadas: A estas comunidades se las exime de cumplir con el requisito de inscripción y trámites ante las Cámaras de Comercio debiendo ser consideradas como entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios según lo regulado por las normas del Estatuto Tributario.
2. Exención del cobro de la tarifa del servicio de energía eléctrica: A los inmuebles destinados a la operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado por parte de los gestores comunitarios referidos anteriormente que, además, ofrezcan sus servicios en área rural o urbana los eximen de tal contribución o cobro y extiende este beneficio los inmuebles residenciales del estrato 4 o su equivalente.
3. Sostenibilidad de los gestores comunitarios del agua y el saneamiento básico: El MVCT queda facultado para otorgar subsidios a la tarifa de aquellos usuarios pertenecientes a pequeños prestadores del servicio que no son beneficiarios de otros subsidios por parte de los municipios o distritos, siempre que exista disponibilidad presupuestan en el marco de gasto de mediano plazo.

4. Consumos de agua inferiores a 1,0 l/s: Quedan exentos de adelantar el trámite de concesión de aguas las comunidades organizadas que requieran consumos de agua con caudales inferiores a 1,0 litros por segundo (l/s) sin perjuicio de la obligación que subsiste de inscribirse en el Registro de Usuarios del Recurso Hídrico. Quienes apliquen a este beneficio deberán. (i) destinar el uso del agua exclusivamente al consumo humano en comunidades organizadas localizadas en el área urbana; (ii) en el área rural, el uso será exclusivo para la subsistencia de la familia rural. Para autorizar este uso, es necesario que la fuente de abastecimiento no se encuentre declarada en agotamiento o en proceso de reglamentación.

5. Reutilización de las aguas: Quedan también exentos del trámite de concesión de aguas, los proyectos en los que se contemple la reutilización de las aguas provenientes de los sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de los criterios de calidad que han sido establecidos para su utilización en actividades agrícolas e industriales.

6. Gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico por parte de grupos étnicos: Los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, sus instituciones de gobierno o aquellas que ellos creen para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico, obtendrán los mismo beneficios que se establecen dentro de la norma para las demás comunidades organizadas.

Con el fin de brindar soluciones de agua potable y saneamiento básico, el artículo 275 de la Ley 2294 dejó en cabeza del Ministerio de Igualdad y Equidad y el MVCT la formulación e implementación del «Programa Agua es Vida» para atender aquellos territorios marginados y excluidos del país y demás sujetos de especial protección constitucional y a la población vulnerable teniendo en cuenta enfoques diferenciales y de género. Este programa debe quedar articulado con los planes de acción diseñados para la restauración ecológica de la cuenca del río Atrato.

4.2 DELITOS AMBIENTALES: DEFORESTACIÓN Y TRÁFICO ILEGAL DE ESPECIES

La prevención de los delitos ambientales, consagrados en la legislación penal colombiana (Ley 2111 de 2021), fue reforzada en el PND. En cuanto al delito de deforestación[3], el artículo 26 de la

[3] Ley 2111 de 2021. Artículo 330. El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad, existente tale, queme, corte, arranque o destruya áreas

Ley 2294 introdujo cambios al artículo 9º de la Ley 1955 de 2019 con el fin de crear el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación (CONALDEF). Además de la deforestación, este Consejo estará encargado de luchar contra otros crímenes ambientales asociados a esta los cuales se constituyen en motores de deforestación, afectando el agua, la biodiversidad y otros recursos naturales; sus integrantes deberán sumar esfuerzos para concretar acciones encaminadas a detener la deforestación y coordinar la implementación de estrategias de rehabilitación, recuperación y restauración ecológica.

En torno al delito de tráfico ilegal de fauna silvestre[4], el artículo 27 de la Ley 2294, creó la Estrategia Nacional para el Control de Tráfico Ilegal de Fauna Silvestre. Esta estrategia tiene como propósito establecer acciones conjuntas que permitan controlar, prevenir y evitar esta práctica ilegal avanzando en la educación ambiental y la toma de conciencia sobre los derechos de los animales. También se enfoca en la generación de alertas tempranas y en la presencia e intervención permanente de las autoridades en los territorios más afectados por este delito. Como complemento de estas acciones, la estrategia también se centra en la generación e implementación de protocolos para la rehabilitación y restablecimiento de los animales incautados a sus ecosistemas de referencia, aspecto que desde el año 2009 fue diseñado por el legislador al expedir la Ley 1333[5] en la cual se contempló la creación de los Centros de Atención y Valoración para la fauna silvestre aprehendida o entregada para su rehabilitación y reubicación.

4.3 SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS (SINAP)

En torno a las áreas protegidas del SINAP, el artículo 29 de la Ley 2294 autorizó la adecuación de infraestructura al interior de

---

iguales o superiores a una hectárea continua o discontinua de bosque natural, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará a la mitad cuando: 1. Cuando la conducta se realice para acaparamiento de tierras, para cultivos de uso ilícito o para mejora o construcción de infraestructura ilegal. 2. Cuando la conducta afecte más de 30 hectáreas contiguas de extensión o cuando en un periodo de hasta seis meses se acumule la misma superficie deforestada.

[4] Ley 2111 de 2021. Artículo 328A. Tráfico de fauna. El que trafique, adquiera, exporte o comercialice sin permiso de la autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente los especímenes, productos o partes de la fauna acuática, silvestre o especies silvestres exóticas, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de trescientos (300) hasta cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta se cometa a través de la exportación o comercialización de aletas de peces cartilaginosos (tiburones, rayas o quimeras)

[5] Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

áreas del sistema de PNN siempre que estas adecuaciones no llegasen a implicar la ampliación de construcciones existentes con el fin de no causar deterioro en las áreas protegidas. Esta autorización, no implica, en lo absoluto, un cambio en el régimen de propiedad de las áreas ni su protección ambiental. Asimismo, incluyó modificaciones materia de financiamiento ambiental. Por ejemplo, el artículo 30 del PND modificó el literal a) del artículo 50 de la Ley 2056 de 2020 para cambiar la destinación de los recursos para la financiación de proyectos de inversión en ambiente y desarrollo sostenible para determinar que tales recursos deben destinarse para:

i. Financiación de proyectos de inversión de acuerdo con la estrategia nacional de protección de áreas ambientales estratégicas;
ii. Financiación de proyectos de inversión de acuerdo con los planes o instrumentos de manejo ambiental de las áreas protegidas o ecosistemas estratégicos formulados y adoptados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las Corporaciones de Desarrollo Sostenible en sus respectivas jurisdicciones
iii. Financiación de proyectos de inversión dirigidos a la formulación y/o actualización de los Planes o instrumentos de Manejo de las áreas protegidas regionales o ecosistemas estratégicos.

Como novedad legislativa, la Ley 2294 creó, con el artículo 55.º, la concesión forestal campesina[6] como un instrumento de carácter persistente que busca contribuir a la conservación del bosque de la mando de las comunidades presentes en la áreas forestales con el propósito de dignificar sus modos de vida a partir de la promoción de una «economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos» sin alterar los usos consagrados para las Zonas de Reserva Forestal creadas por la Ley 2.ª de 1959. Según la norma, la concesión forestal campesina puede contribuir a controlar la pérdida de bosque en áreas críticas de deforestación, de pérdida de biodiversidad y de degradación de ecosistemas naturales, estando limitada únicamente a: (i) organizaciones campesinas; (ii) familias campesinas asociadas; (iii) asociaciones de mujeres campesinas y; (iv) organizaciones de personas que integran modelos de justicia transicional, en el marco del Acuerdo Final ubicados al interior de las zonas de reserva de Ley 2a de 1959. Los beneficiarios se deben comprometer con la conserva-

[6] Según el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, la concesión forestal campesina otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los terrenos baldíos de la Nación que se encuentren ubicados dentro de las zonas de reserva de Ley 2.ª de 1959.

ción del bosque y la no deforestación. Las concesiones forestales campesinas serán otorgadas por la Corporación Autónoma Regional competente por un plazo máximo de hasta treinta (30) años, previo concepto del MADS, pudiendo ser prorrogado su otorgamiento cuando se cumpla cabalmente con la resolución por medio de la cual se otorgó la concesión.

Tales concesiones forestales solo podrán ser tramitadas cuando se haya realizado el correspondiente acuerdo de conservación y planificación ambiental participativa con las comunidades y cuente con el registro de las concesiones forestales campesinas otorgadas en un sistema de consulta pública. La concesión podrá ser declarada nula si la Corporación Autónoma Regional verifica que se ha dado algún incumplimiento en las condiciones establecidas en el plan de manejo o se ha cedido el derecho de uso a favor de un tercero, se destine la concesión a un uso diferente al señalado, por incumplir normas ambientales o dejar de usar la concesión por dos (02) años continuos. A esta figura de las concesiones forestales campesinas se le agregan prerrogativas y prohibiciones, en especial, en cuanto a la ubicación de áreas susceptibles de generar conflictividad con comunidades indígenas u otros grupos étnicos o por la ubicación en áreas no adjudicables para la Corporación Autónoma Regional correspondiente.

4.4 DETERMINANTES AMBIENTALES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

El PND decidió también modificar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 para establecer que, en la elaboración y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los municipios y distritos deberán tener en cuenta determinantes de ordenamiento territorial dejando en el primer nivel las determinantes relacionadas con la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria. En la Ley 2294 (artículo 32.º) se recuerda que estas determinantes constituyen normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes vigentes.

4.5 PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES

En cuanto al Pago por Servicios Ambientales (PSA), reglamentado por el Decreto Ley 870 de 2017, el artículo 224 del PND, determinó que este puede otorgarse cuando se desarrollen trabajos,

obras y actividades con contenido restaurador reparador; lo anterior, condicionado a que las acciones de preservación y/o restauración se desarrollen en predios cuyo propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa acredite su condición de víctima del conflicto armado. El pago también se condiciona a que se adelante el seguimiento y verificación de las acciones de preservación y/o restauración a cargo del compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), por parte del Mecanismo de Monitoreo y Verificación determinado por esta. A los beneficiarios se les suministrarán los insumos, elementos o equipos que se requieran para la ejecución de las respectivas acciones de preservación y/o restauración. Para el caso del propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa, el pago del incentivo se hará en dinero o en especie. Este artículo fue objeto de reglamentación por parte del MADS mediante la expedición del Decreto 1998 de 2023.

A través de este decreto, se adiciona la Sección 5 al Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015 para dar un enfoque orientado a la construcción de la paz a través de la figura del PSA por lo que incluye conceptos asociados a ella como el arraigo territorial y cultural, la definición de comparecientes atada a lo dispuesto en la Ley 1922 de 2018 y el concepto de trabajos, obras o actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR) para vincularlo a las acciones que desarrollan los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz como medida de contribución a la reparación de las víctimas. Así, con este nuevo decreto el PSA para la Paz se constituirá en el incentivo económico, en dinero o en especie, que reconocen los interesados de los servicios ambientales a las víctimas del conflicto armado independientemente de la relación que tengan con los predios en los cuales se realicen acciones de preservación y/o restauración, por parte de los comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz, en el marco de trabajos, obras o actividades con contenido restaurador-reparador (TOAR). Lo anterior, no limita a las víctimas para que también adelanten acciones de preservación y/o restauración en búsqueda del reconocer el costo de dichas acciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023.

4.6 PROGRAMA BASURA CERO

Una incorporación que ha generado inquietud es el 'Programa Basura Cero' incluido en el artículo 227 de la Ley 2294 de 2023. Este programa, que quedaría en cabeza MVCT, busca articular las instancias nacionales y regionales con las empresas prestadoras de

servicios públicos y la sociedad civil; garantizando la participación de la población recicladora y sus organizaciones. El alcance de este programa se extiende a aspectos regulatorios, de supervisión y control e inversiones y, por la naturaleza de su nombre, se enfoca en la eliminación del sistema de enterramiento para implementar parques tecnológicos y ambientales con enfoque en el tratamiento y la valorización de los residuos generados al tiempo que se promueve el desarrollo tecnológico, la conservación del ambiente y la mitigación del cambio climático. Para su desarrollo, la norma prevé la elaboración de un plan estratégico en el cual se viabilice el cierre definitivo de los botaderos a cielo abierto y las celdas transitorias autorizadas como medida temporal para la eliminación de los residuos en aquellos municipios que no cuentan con soluciones sanitarias diferentes promoviendo, con ello, soluciones basadas en el tratamiento y el aprovechamiento de residuos con fundamento en la economía circular.

4.7 ACCIÓN CLIMÁTICA

En cuanto a la acción climática, uno de los ejes centrales del PND, el artículo 38 dejó en cabeza de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) la coordinación de la Estrategia Nacional de reasentamiento, legalización urbanística, mejoramiento de asentamientos humanos y gestión del suelo a través de la cual se pretende reducir el riesgo de desastres y la mitigación y adaptación al cambio climático. Determinó la norma como prioritario para la estrategia, la gestión de los asentamientos en alto riesgo teniendo en cuenta, entre otros, el ordenamiento de los asentamientos en torno al agua, la financiación de estudios de riesgos, la asistencia técnica para la gestión de suelo, el reasentamiento de hogares ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable y el mejoramiento de las condiciones de habitación de hogares con base comunitaria.

Por su parte, el artículo 230[7] del PND introdujo modificaciones al creado Registro Nacional de Reducción de las Emisiones y Remoción de Gases de Efecto Invernadero (RENARE) dejando la obligación de reglamentación en cabeza del MADS para que esta cartera se encargara de definir su funcionamiento, administración e implementación de soluciones tecnológicas y condiciones de operatividad en armonía con el Sistema Nacional de Información

[7] El artículo 230 de la Ley 2294 de 2023 introdujo modificaciones normativas al artículo 175 de la Ley 1753 de 2015, el cual ya había sido modificado por el artículo 17 de la Ley 2169 de 2021 norma mediante la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática.

Ambiental para Colombia (SIAC). De este modo, quien adelante iniciativas de mitigación que generen la reducción de emisiones y remoción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en el país, deberá cumplir con el requisito del registro. Mantiene de la norma anterior, la referencia a las transferencias internacionales señalando que continúan obligadas a cumplir los compromisos nacionales frente al cambio climático de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de París y la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Con esta norma, se mantiene también en cabeza del MADS la obligación de reglamentar el Sistema de Contabilidad de Reducción de las Emisiones y Remoción de GEI y el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de Mitigación a nivel nacional a partir de los cuales se definirán las líneas base sectoriales y las condiciones, criterios y requisitos para la validación y verificación de las iniciativas de mitigación de GEI. Del mismo modo, la norma conserva lo consagrado en torno a los niveles de referencia de emisiones forestales para la implementación de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques - REDD+.

Como novedad, el PND introdujo un nuevo parágrafo a la norma de creación del RENARE con el fin de incorporar el deber de cumplimiento de la normativa ambiental, social y económica por parte de los titulares de las iniciativas de mitigación de gases GEI. Señala, además, que para el caso de las iniciativas de mitigación del sector agricultura, silvicultura y otros usos del suelo, tales titulares deben cumplir las salvaguardas sociales y ambientales definidas por la CMNUCC, incluida la consulta previa. Se busca con esto, proteger a las comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras brindándoles las herramientas, condiciones, criterios y requisitos que han sido definidos en el marco del Sistema Nacional de Salvaguardas. Agrega la norma que todas las iniciativas serán objeto de evaluación en torno al cumplimiento de estos nuevos requisitos, los cuales deberán ser reglamentados por el Gobierno nacional.

Por otra parte, el artículo 262 de la Ley 2294 modificó el artículo 33 de la Ley 1931 de 2018, en torno a la destinación de los recursos generados por el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisiones (PNCTE) para incluir también allí el valor de las sanciones pecuniarias impuestas a los agentes regulados por el PNCTE por parte del MADS; además, ajustó el destino de estos recaudos para dirigirlos al Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática (FONSUREC) pues antes se direccionaban al Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Del mismo modo, la modificación deter-

minó que los recursos recaudados tendrían destinación especifica a los fines previstos en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016[8] (transferencias de recursos provenientes de la contribución parafiscal al combustible) e incluyó también como destinatario de los recursos a la administración y funcionamiento del PNCTE y a la administración y funcionamiento del Reporte Obligatorio de Emisiones (ROE) que forma parte del SIAC según lo establece el parágrafo del artículo 16 de la Ley 2169 de 2021[9].

Por último, es importante resaltar que, si bien, algunos de los artículos que integran el actual PND *«Colombia, potencia mundial de la vida»* han sido declarados inexequibles por la Corte Constitucional por considerarlos violatorios de las normas superiores, los artículos referidos anteriormente han mantenido su vigencia durante el año 2023. De ellos, se destaca el énfasis en la protección ambiental que encierran esperando que, en el marco de la paz total, los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos.

5. FENÓMENO DEL NIÑO: ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SU DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD

Durante el año 2023, el país centró también su atención en la búsqueda de estrategias para la mitigación y adaptación al cambio climático, frente a la inminente llegada del fenómeno del Niño, caracterizado por el aumento de la temperatura en el Océano Pacifico con impactos climáticos en el área continental. Con base en esta preocupación, el Gobierno Nacional decidió declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira mediante la expedición del Decreto Legislativo 1085 de 2023 y, de este, se derivaron trece (13) decretos, expedidos con el propósito de conjurar la crisis de este departamento del país.

No obstante, la Corte Constitucional declaró inexequible el Decreto Legislativo 1085 de 2023[10] y, como consecuencia de ello, los demás decretos derivados de la declaratoria de Estado de Emer-

[8] Ley 1819 de 2016. Artículo 233. Los sujetos pasivos que no transfieran oportunamente los recursos correspondientes a la contribución parafiscal al combustible a la entidad administradora, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento, pagarán intereses de mora de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

[9] Ley 2169 de 2021. Artículo 16. (…) Parágrafo. Créase la Plataforma de Reporte Obligatorio de Emisiones de GEl que será parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC).

[10] De forma excepcional, la inexequibilidad declarada la realizó la Corte con efectos diferidos a un año «a fin de no hacer más gravosa la situación humanitaria ante el vacío

gencia tuvieron la misma suerte. En el análisis preliminar adelantado por la Corte Constitucional, se logró establecer que, en la declaratoria del Estado de Emergencia, el Gobierno Nacional cumplió todos los requisitos formales previstos en el artículo 215 de la Constitución Política para adelantar la referida declaratoria. De este modo, el alto tribunal pudo acreditar que el Decreto Legislativo 1085 de 2023 *«1) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; 2) se motivó adecuadamente, en sus 153 considerandos; 3) fijó un término de vigencia de treinta (30) días para el estado de excepción declarado…; 4) determinó el ámbito de aplicación espacial de su aplicación (sic), esto es el departamento de La Guajira, tanto en su zona urbana como rural; y, 5) no era necesario convocar al Congreso de la República… 6) la expedición del decreto bajo examen se comunicó a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y a la Secretaría General de las Naciones Unidas de forma oportuna»*[11].

Satisfecho el análisis formal del Decreto Legislativo 1085, la Corte continuó con el análisis de los requisitos materiales que debía satisfacer la norma para ser expedida como son *«(i) si las circunstancias invocadas en la norma examinada corresponden al tipo de hechos sobrevinientes que habilitan la declaratoria del estado de emergencia (presupuesto fáctico); (ii) si la calificación que hizo el Gobierno nacional sobre los hechos identificados y sus efectos, efectivamente corresponde a la de hechos que perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico (presupuesto valorativo); finalmente, (iii) si son necesarias las facultades extraordinarias o si, por el contrario, la situación crítica identificada puede enfrentarse con los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Gobierno nacional (juicio de suficiencia)»*[12]. Precisamente, este último juicio de suficiencia realizado por la Corporación no fue satisfecho del Decreto Legislativo debido a que la crisis climática que estaba amenazando, con especial intensidad, al departamento de La Guajira debía ser atendida a través de los instrumentos ordinarios previstos por la Constitución Política y no a través de un Estado de Emergencia por ser este un recurso extraordinario al que se debe acudir ante la falta de instrumentos idóneos y suficientes para conjurar una crisis. Así las cosas, los problemas que afronta el departamento de La Guajira deben ser resueltos por el Congreso de la República considerado

---

legislativo que resulta de la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo».

[11] Corte Constitucional. Comunicado 35. Sentencia C-383/23 M. P. Diana Fajardo Rivera - José Fernando Reyes Cuartas Expediente: RE-347. Bogotá, 02 de octubre de 2023.

[12] *Ibidem*.

por la Corte como *«el foro natural, por excelencia, para conjurar problemáticas estructurales o su agudización»*[13].

Para la Corte Constitucional, *«el Gobierno no sustentó adecuadamente por qué los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento no eran idóneos ni suficientes para responder a la crisis que originó la declaratoria del estado de emergencia en La Guajira»* pudiendo hacer uso de la iniciativa legislativa con mensaje de urgencia con miras a proponerle al Congreso de la República todas las medidas anunciadas en el Decreto Legislativo 1085 de 2023 y que deben ser adoptadas a través de una ley. Del mismo modo, le recordó la Corte al Gobierno que pudo haber hecho uso de otras facultades normativas como las que confieren los artículos 189, 346, 347 o 56 transitorio de la Constitución Política; además de los mecanismos derivados del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Fondo Adaptación, o aquellos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones[14].

Finalmente, esta declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023 generó la inconstitucionalidad sobreviniente para el resto de los decretos firmados en julio de 2023 que tenían como finalidad tomar medidas específicas para conjurar la crisis climática en el departamento de La Guajira a través del Estado de Emergencia. Por ello, exhortó la Corte al Gobierno Nacional y al Congreso de la República *«para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, adopten las medidas necesarias para superar la grave crisis humanitaria estructural que existe en el departamento de La Guajira constatada en la Sentencia T-302 de 2017 y, con ello, se garantice la efectividad de los derechos fundamentales de las personas que habitan en esa zona del país»*[15]. Lo decidido por la Corte Constitucional vuelve a poner sobre la mesa la difícil situación en la que viven gran parte de los habitantes del departamento de La Guajira y que ha sido objeto de pronunciamientos judiciales con los que se ha buscado tutelar los derechos fundamentales de un importante grupo de la población presente en este territorio del país a la que, por años, se le han desconocido garantías constitucionales y servicios básicos que debe proveer el Estado más aun, cuando en esta entidad territorial habitan grupos indígenas vulnerables y cuyos derechos amparó la Sentencia T-302 de 2017 de la Corte Constitucional.

[13] *Ibidem*
[14] *Ibidem*
[15] *Ibidem*

6. SISTEMAS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

En el marco del funcionamiento del SIAC, fue creado el Subsistema de Información Sobre Uso de Recursos Naturales Renovables (SIUR) a cargo del IDEAM cuya herramienta de captura y de salida de información es el Registro Único Ambiental (RUA). Este subsistema fue modificado por la Resolución 0839 de 2023, norma que también adoptó el Protocolo para el monitoreo y seguimiento del SIUR para los sectores productivos y el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC). El SIUR se constituye como un sistema que integra y estandariza el acopio de datos y su procesamiento, análisis y difusión con el fin de permitirle al país contar con información confiable en torno al uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables por parte de las actividades económicas que se desarrollan en el territorio nacional. La expedición de esta norma constituye un gran avance para el MADS y para el SIAC pues actualiza una norma del año 2009 que presentaba vacíos y dificultades en su aplicación debido a la rápida evolución de los sistemas de información y a los cambios en la normativa ambiental del país.

Como novedad, la norma hará que el RETC se consolide e incorpore integralmente a través del RUA evitando la duplicidad de esfuerzos en el cargue de la información y la posibilidad de incluir errores o información contradictoria en ellos, así como la vinculación con otros sistemas de información. Se resalta como favorable, en el marco de esta nueva resolución, que se garantiza el acceso a información que antes quedaba reservada para la autoridad ambiental. A partir de esta resolución, queda a disposición del público información relativa al uso y aprovechamiento de los recursos naturales que se hace por parte de diferentes actores generando garantía de transparencia sobre las afectaciones ambientales provenientes del sector productivo nacional. Además, con lo dispuesto en el artículo 22 de la norma, se generan enlaces en la información al consagrar la interoperabilidad del RUA con los sistemas y subsistemas de información que hacen parte del SIAC y los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA). Con estos cambios se facilita el diligenciamiento de la información y se evita la duplicidad de reporte por parte de los establecimientos sujetos a reporte en el RUA, lo que exigirá un esfuerzo por parte del MADS para socializar, capacitar y acompañar tanto a las autoridades ambientales encargadas de la captura y sistematización de la información como a los usuarios encargado del cargue de la información a través de los diferentes formularios y plataformas existentes en cada autoridad ambiental nacional.

7. ÁREAS DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

Ley 2320 de 2023 fue expedida por el Congreso de la República con el fin de modificar el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 en lo relacionado con la adquisición, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales. Desde la expedición de la Ley 99 de 1993 se determinó que las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales se constituían en áreas de interés público por lo que se estableció desde entonces la obligación en cabeza de los departamentos, distritos y municipios de dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de las referidas áreas. Frente al limitado cumplimiento de esta obligación, el legislador decidió ajustar el referido artículo para darles a las entidades territoriales la posibilidad de realizar inversiones con enfoque de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SBN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, así como para financiar esquemas de PSA en las referidas áreas de importancia estratégica («artículo 3.º»). Para realizar estas inversiones, el parágrafo 4º del artículo 3.º de la norma permite que los municipios recurran a los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes.

Se incluye también en la norma la obligación que tienen las autoridades ambientales de brindar apoyo técnico a la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en la nueva norma. En cuanto a la posibilidad de invertir en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos se permite independientemente de la forma en la que hayan sido adquiridos por la entidad territorial y de la fuente de financiamiento por la que se haya optado pues se hace prevalecer la necesidad de adelantar el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, distritales y regionales. Para dar cumplimiento a lo anterior, las autoridades ambientales deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias que deberían ser adquiridas, intervenidas o priorizadas para la implementación de esquemas por pagos de servicios ambientales. Esta actualización debe quedar consignada en el

Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA) aunque estas áreas se encuentren ya registradas dentro del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). Entre tanto, la administración de las áreas seleccionadas para ser adquiridas, intervenidas o priorizadas corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio quienes deberán garantizar la inclusión de recursos para tal fin dentro de sus Planes de Desarrollo y presupuestos anuales respectivos.

Esta norma, también establece obligaciones para los interesados en la construcción y operación de distritos de riego quienes deberán dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua («artículo 3.º, parágrafo 1.º»).

Se resalta en esta norma la vinculación de los institutos de investigación, la Unidad Administrativo Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas y de los Grandes Centros Urbanos para efectuar aportes técnicos y operativos en torno a la implementación de esquemas de PSA e intervenir en modelos de conservación bajo el enfoque de SBN, adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica. Resulta también novedoso que la Ley 2320 le impone al MADS la obligación de diseñar e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades para que las entidades territoriales y demás autoridades ambientales puedan avanzar en el cumplimiento de la norma y en el reporte y ejecución de los recursos en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT). El referido programa deberá ser ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores quienes deberán incluir en los informes anuales de gestión la información sobre el cumplimiento de los reportes. Finalmente, en el marco del Acuerdo Final de Paz, se les permite a las entidades territoriales que estén implementando dentro de su jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales con el condicionamiento de estar articulados con las comunidades y los grupos motor («artículo 3.º, parágrafo 5.º»). Se espera la reglamentación que el MADS expida sobre los aspectos operativos para la debida implementación de las disposiciones contendidas en la norma.

8. **PASIVOS AMBIENTALES**

Una gran novedad representó para el país la expedición de la Ley 2327 de 2023 sobre pasivos ambientales. Esta esperada ley adoptó para el país un concepto de pasivo ambiental a partir del cual se pueden fijar lineamientos para su adecuada, oportuna y participativa gestión. Según la norma, por pasivo ambiental se entiende *«las afectaciones ambientales originadas por actividades antrópicas directa o indirectamente por la mano del hombre, autorizadas o no, acumulativas o no, susceptibles de ser medibles, ubicables y delimitables geográficamente, que generan un nivel de riesgo no aceptable a la vida, la salud humana o el ambiente… y para cuyo control no hay un instrumento ambiental o sectorial»* («artículo 2.º»); lo anterior, de acuerdo con lo que sobre ello establezca el MADS y el Ministerio de Salud. La identificación y comprobación de los pasivos ambientales se realizará previos estudios técnicos a partir de la metodología técnica de referencia y criterios que establezca el MADS. A partir de allí, se buscará identificar al responsable del pasivo para que asuma la recuperación ambiental.

Además de la definición, la ley establece la obligación de formular una Política Pública para la Gestión de Pasivos Ambientales en la que se fijen los lineamientos para el adecuado manejo de los pasivos ambientales existentes en el país, previo diagnóstico previo de la situación. También crea Comité Nacional para la Gestión de Pasivos Ambientales como una instancia responsable de la puesta en marcha y seguimiento a la política pública referida y con la función de asegurar la coordinación interinstitucional necesaria para la gestión de los pasivos ambientales y realizar seguimiento al plan de acción frente a la priorización de la gestión de pasivos ambientales. Además de la política pública y el comité creado, refiere la norma la necesidad de fijar una Estrategia para la Gestión de Pasivos Ambientales para identificar, caracterizar, evaluar riesgos, declarar, registrar, priorizar, intervenir, monitorear y hacer seguimiento a los pasivos declarados. Para el manejo confiable de la información, el artículo 6.º de la ley crea el Sistema de Información de Pasivos Ambientales como un instrumento para el adecuado manejo de la información. Para este efecto, también se establece el Registro de Pasivos Ambientales (REPA) a partir del cual se pretende recuperar información completa sobre la ubicación de los pasivos ambientales declarados en el territorio nacional y sobre los responsables de su gestión. Así, para el mejor funcionamiento los instrumentos creados, la norma establece la obligación de formular Planes de Intervención de Pasivos Ambientales a través de los cua-

les se pueda avanzar en el control y manejo ambiental de estos. La gestión de pasivos ambientales deberá contener medidas para su adecuada intervención, orientadas a la rehabilitación, remediación, restauración o aislamiento del área («artículo 7.º»).

Esta norma permite además que terceros interesados puedan intervenir el pasivo ambiental, para lo cual podrán solicitar a la autoridad ambiental competente que les expida los correspondientes términos de referencia para su gestión. En todo caso, los referidos planes de intervención serán compatibles con el desarrollo de actividades de rehabilitación y/o restauración del área afectada. Específicamente, autoriza a los responsables de realizar la inversión forzosa de la que trata el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 para que localicen pasivos ambientales en la cuenca hidrográfica en la que deben invertir para que los gestionen, previa autorización de la autoridad ambiental competente. También permite adelantar obras por impuestos para la financiación de pasivos ambientales por parte de terceros interesados no responsables de su generación siempre y cuando esos terceros no tengan obligaciones de compensación ambiental en virtud de un proceso de licenciamiento ambiental

9. **CONTAMINACIÓN POR PLÁSTICOS**

En desarrollo de la Ley 2232 de 2022 sobre plásticos de un solo uso (PUSU), el MADS expidió el Decreto 2192 de 2023 con el fin de reglamentar la prohibición del ingreso de los PUSU a las áreas protegidas y ecosistemas sensibles del territorio nacional, lo cual aplica para todas las áreas pertenecientes al SINAP y las áreas del Sistema Regional de Áreas Protegidas. Igualmente, esta prohibición se extiende a los humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), ecosistemas de páramos, ecosistemas marinos sensibles y reservas de biósfera. Determina la norma que solo podrán ingresar los PUSU necesarios para atender las necesidades personales de las comunidades presentes en las referidas áreas y guardaparques que viven en ellas quedando prohibida la comercialización de PUSU dentro de estas áreas. Para los PUSU que ingresen a las áreas protegidas se les deberá diseñar un sistema que garantice su recolección y su gestión fuera del área protegida, para lo cual se deberá establecer también un Programa de Comunicación y Cultura Ciudadana a través del cual se incentive la adecuada gestión de los residuos, así como la utilización de elementos reutilizables.

IX. Costa Rica: la aprobación del Protocolo de Nagoya la ley para combatir la contaminación por plástico

ALDO MILANO S.
Doctor en Derecho ULACIT Costa Rica
Doctor en Derecho UNED España
Abogado especialista en Derecho Público Costa Rica

SUMARIO: 1. *Costa Rica se convierte en el signatario N.º 38 del Protocolo de Nagoya*. 1.1 Trámite de aprobación del Protocolo. 1.2 Importancia del Protocolo para Costa Rica.–2. *Reglamentación de la ley para combatir la contaminación por plástico*. 2.1 Breve comentario sobre la Ley No. 9786. 2.2 Disposiciones de interés del reglamento. 3. *De la prohibición de productos que contengan clorotalonil. Bibliografía.*

RESUMEN

En el presente artículo se examina tres disposiciones normativas en materia ambiental adoptadas en el año 2023 en Costa Rica. En primer lugar, se analiza la adhesión de Costa Rica al Protocolo de Nagoya, detallándose el proceso legislativo, así como la importancia del protocolo para el país, especialmente en términos de conservación y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En segundo lugar, se estudia la aprobación tardía del reglamento de la Ley para combatir la contaminación por plástico, que establece prohibiciones sobre el uso de ciertos productos plásticos. Finalmente, se aborda la prohibición del uso del clorotalonil, medida impulsada por una orden de la Sala Constitucional, que respondió a informes técnicos que identificaron riesgos significativos asociados con el producto.

ABSTRACT

The present article examines three regulatory developments in environmental matters in Costa Rica. Firstly, it analyzes Costa Rica's adherence to the Nagoya Protocol, detailing the legislative process and the protocol's importance for the country, especially in terms of conservation and recognition of indigenous peoples' rights. Secondly, it discusses the delayed approval of the regulation for the Law to Combat Plastic Pollution, which establishes prohibitions on the use of certain plastic products. Finally, it addresses the prohibition of the use of chlorothalonil, a measure driven by an order from the Constitutional Court, which responded to technical reports identifying significant risks associated with the product.

PALABRAS CLAVE

Derecho ambiental internacional. Recursos genéticos. Contaminación.

KEYWORDS

International environmental law. Genetic resources. Contamination.

1. COSTA RICA SE CONVIERTE EN EL SIGNATARIO N.º 38 DEL PROTOCOLO DE NAGOYA

El Protocolo de Nagoya se adopta en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) de 29 de diciembre de 1993.

El CBD es el resultado de la recomendación de un grupo especial de expertos sobre diversidad biológica de Proyecto de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que iniciaron la exploración de la necesidad de aprobar un convenio internacional sobre esa materia. Esa iniciativa culminó en la Conferencia de Nairobi de 1992 en la cual se aprobó el texto acordado del convenio.

Posteriormente, un total de 168 países lo firmaron, entrando a regir el 29 de diciembre de 1993 (cdb.int/history).

El CBD cuenta con tres objetivos según su artículo 1:

– La conservación de la diversidad biológica;
– La utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica;
– La participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

En esta ocasión, interesa referirse al tercer objetivo, para lo cual debe empezarse por definir la noción «recursos genéticos» sobre la cual abunda el Protocolo de Nagoya como se verá.

Pues bien, según la definición del CBD, se entiende por recursos genéticos «el material genético de valor real o potencial» –art. 2–.

Con relación al tercer objetivo, el artículo 15 del mismo convenio establece:

> «1. En reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional.
>
> 2. Cada Parte Contratante procurará crear condiciones para facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a los recursos genéti-

cos para utilizaciones ambientalmente adecuadas, y no imponer restricciones contrarias a los objetivos del presente Convenio.

3. A los efectos del presente Convenio, los recursos genéticos suministrados por una Parte Contratante a los que se refieren este artículo y los artículos 16 y 19 son únicamente los suministrados por Partes Contratantes que son países de origen de esos recursos o por las Partes que hayan adquirido los recursos genéticos de conformidad con el presente Convenio.

4. Cuando se conceda acceso, éste será en condiciones mutuamente convenidas y estará sometido a lo dispuesto en el presente artículo.

5. El acceso a los recursos genéticos estará sometido al consentimiento fundamentado previo de la Parte Contratante que proporciona los recursos, a menos que esa Parte decida otra cosa.

6. Cada Parte Contratante procurará promover y realizar investigaciones científicas basadas en los recursos genéticos proporcionados por otras Partes Contratantes con la plena participación de esas Partes Contratantes, y de ser posible en ellas.

7. Cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, de conformidad con los artículos 16 y 19 y, cuando sea necesario, por conducto del mecanismo financiero previsto en los artículos 20 y 21, para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la Parte Contratante que aporta esos recursos. Esa participación se llevará a cabo en condiciones mutuamente acordadas».

De este modo, el Protocolo de Nagoya viene a complementar las disposiciones del CBD en lo que al tercer objetivo mencionado se refiere.

En efecto, el referido instrumento internacional viene a suministrar un instrumental normativo de referencia con relación a la utilización de los recursos genéticos. Según explica Cabrera (2023) el referido instrumento internacional se redactó «con un alto grado de ambigüedad y flexibilidad en sus principales componentes, posiblemente, debido a que era la única manera de alcanzar un acuerdo sobre su contenido».

Del Protocolo es posible derivar, como lo expone Cabrera, una serie de acciones nacionales como la definición de su ámbito de aplicación, relación con otros instrumentos internacionales en materias afines, participación justa y equitativa en los beneficios, acceso a recursos genéticos, acceso a conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos, contribución a la conservación y utilización sostenible, así como cumplimiento de las leyes de acceso y de conocimientos tradicionales, tema en el cual Costa Rica no ha profundizado como lo pretende inducir el Protocolo.

1.1 TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL PROTOCOLO

El largo via crucis que se recorrió para la final aprobación del Protocolo inició con la firma del Embajador, representante permanente de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas el 6 de julio de 2011.

Posteriormente, el Protocolo fue enviado para su aprobación legislativa, lo que generó el expediente legislativo número 21550.

Consta en dicho expediente que de acuerdo con lo establecido por el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se decidió consultar a veintitrés asociaciones de desarrollo de reservas indígenas el proyecto de ley de aprobación del protocolo en comentario.

El 17 de enero de 2023 se aprueba en primer debate mediante 41 votos a favor y 11 en contra la ley de aprobación del protocolo.

Acto seguido, se remite a control preventivo de constitucionalidad la propuesta de ley a efecto de que la Sala Constitucional se pronuncie al respecto.

El artículo 7 párrafo primero de la Constitución Política costarricense establece que «Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes».

Por su parte, en el artículo 10 inciso b), se le atribuye a la Sala Constitucional la tarea de «conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley».

Precisamente por ello, en el caso del Protocolo de Nagoya, una vez que se aprobó en primer debate, se remitió de oficio a la Sala Constitucional para someterlo al correspondiente control preventivo de constitucionalidad.

En su análisis de constitucionalidad, la Sala estimó de modo unánime que por el fondo el protocolo no presentaba vicios de constitucionalidad.

No obstante, en lo que a la existencia de vicios de forma en el trámite parlamentario de aprobación del protocolo, se dio una votación dividida dado que la minoría de los magistrados (tres) estimaron que sí se dio un vicio formal en el procedimiento de consulta del protocolo a los pueblos indígenas considerando como parámetro de constitucionalidad para ello el artículo 6 del convenio 169 de la OIT.

Por su parte, la mayoría de los magistrados (cuatro) estimaron que tal vicio no se produjo (Res. No. 06154-2023).

Para la minoría «el proyecto de ley consultado afecta directamente a los pueblos o comunidades indígenas, pues atañe al acceso a los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales cuando dichos conocimientos estén relacionados con recursos genéticos y a la participación justa y equitativa de esos pueblos en los beneficios derivados de su utilización. En otras palabras, sí existe una relación directa del proyecto de ley de *«Aprobación del Protocolo de Nagoya sobre participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre Diversidad Biológica y su anexo»* con los intereses de los pueblos indígenas, y su contenido les afecta en forma particular y directa, por lo que debía ser consultado a dichas comunidades conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT».

Para llegar a esa conclusión, la minoría estimó que «las actuaciones realizadas en este caso concreto no alcanzan para cumplir lo preceptuado en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, por las siguientes razones. La consulta, que como se explicó es imperativa y no facultativa, como la calificó el dictamen del departamento de estudios y servicios técnicos, se realizó de conformidad con lo reglado en el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa para consultas institucionales. Sin embargo, por un lado, esa norma en particular, ni el canon 111 de esa misma reglamentación parlamentaria, regulan de manera expresa el trámite de audiencias a las comunidades indígenas. En rigor, el parámetro de esa normativa precisa el trámite de audiencia a las propuestas legislativas que requieran de audiencia al Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial o una institución autónoma. Si bien esa regulación se ha extendido a las asociaciones y otras entidades públicas, lo cierto del caso es que en orden a los compromisos internacionales asumidos a partir del convenio 169 de la OIT, en concreto, numeral 6, dicho precepto, que fija una audiencia de 8 días a esas instancias destinatarias potencialmente afectadas (incididas), no se constituye como un medio idóneo para garantizar la efectiva participación y opinión de las comunidades indígenas y el correspondiente deber de consulta».

Por su parte, para la mayoría, «existe una línea jurisprudencial de este Tribunal, según la cual, si la medida normativa o administrativa que se prevea es de alcance general, y no hay una afectación particular a los intereses de los pueblos indígenas, no resulta obligatoria la consulta a los pueblos interesados en los términos del artículo 6 del Convenio de la OIT. *Contrario sensu,* si la medida legislativa o administrativa que se prevea afectación particular a los intereses de los pueblos indígenas, la medida legislativa o adminis-

trativa *«es susceptible de afectarles directamente»* en los términos del artículo 6 del indicado convenio, y la consulta a los pueblos indígenas es imperativa». Además, manifestaron que «la jurisprudencia de este Tribunal, ha señalado también, respecto a la obligación de que la consulta se realice *«en particular a través de sus instituciones representativas»*, contenido en el artículo 6 párrafo 1 del Convenio 169 de la OIT, que en principio, dicha consulta debe ser canalizada a través de las Asociaciones de Desarrollo Integral correspondientes, ya que estas entidades son las encargadas de representar judicial y extrajudicialmente a las comunidades indígenas, de modo que, en el estado actual del ordenamiento, califican como «instituciones representativas» de las comunidades indígenas y en la sentencia N. 2002-2623, definió que no resultaba inconstitucional la representación que ostentan las Asociaciones de Desarrollo Indígenas, especialmente cuando se trata de la administración de las reservas indígenas».

De este modo, en definitiva, se estableció por mayoría que el proyecto de ley de aprobación del Protocolo no presentaba vicios de forma y por unanimidad que tampoco presentaba vicios de fondo.

Sucesivamente, se dio la votación en segundo debate para que se aprobara mediante ley número 10372 del 14 de noviembre de 2023.

1.2 IMPORTANCIA DEL PROTOCOLO PARA COSTA RICA

No cabe duda de que contar con una disposición como la comentada es de vital interés para un país como Costa Rica.

Como bien expone Cabrera, la aprobación del Protocolo «regula aspectos cruciales para la nación con una gran diversidad biológica (aproximadamente un 5% del mundo), capacidades científicas y tecnológicas elevadas para el uso de esta y una normativa de vieja data –y pionera– contemplada, fundamentalmente, en la Ley de Biodiversidad de 1998 y varios reglamentos derivados de ella».

Dentro de las ventajas que identifica el mismo autor para Costa Rica producto de la aprobación del protocolo, se encuentra que logra inducir «el apoyo al cumplimiento de la normativa nacional en países donde se lleva a cabo la investigación y el desarrollo». Expone como ejemplo, el Reglamento 511/2014 de la Unión Europea el cual obliga a los usuarios de recursos genéticos de los territorios en que es de aplicación el reglamento, a cumplir con la normativa de los países de origen, mecanismo que procura evitar la «biopiratería».

Por otra parte, estima con razón que la aprobación del protocolo «constituye un progreso relevante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales sobre sus conocimientos tradicionales y los recursos genéticos ubicados en sus territorios».

Con todo, interesa destacar que, como lo menciona el mismo autor, los beneficios se darán en tanto «los mecanismos necesarios para su adecuada ejecución se ponen en vigencia».

En efecto, aprobado el protocolo la tarea no ha terminado. Es preciso desarrollar la normativa que lo logre hacer eficaz, sea tanto de rango legal como reglamentario. Corresponde por ello desarrollar esas fuentes normativas de menor rango que permitan la diseminación de los beneficios del protocolo.

De hecho en el dictamen unánime afirmativo de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, emitido en el trámite legislativo, se hizo ver que «siendo Costa Rica uno de los pocos países que cuenta con legislación nacional que regule el acceso a recursos genéticos de la biodiversidad» en preciso ampliar esa base normativa considerando que el protocolo «incluye temas, que no están abordados o desarrollados en nuestra Ley de Biodiversidad y que resultan de relevancia…» (Expediente Legislativo No. 21.550).

2. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY PARA COMBATIR LA CONTAMINACIÓN POR PLÁSTICO

Desde el 6 de diciembre de 2019 entró en vigencia la Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente.

Según el transitorio I de la referida ley «El Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio de Salud, con base en criterios técnicos y previa consulta pública, reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis meses, contado a partir de su publicación en el diario oficial la Gaceta. Dicha publicación se dio, precisamente, el 6 de diciembre de 2019.

No obstante, no es sino hasta el 10 de marzo de 2023 que se aprueba su reglamento, con lo cual se logra finalmente subsanar la ilegítima inactividad formal del Poder Ejecutivo que violentó por muchos meses la disposición del citado transitorio.

De seguido se comentará, brevemente, el contenido de la ley para luego examinar el contenido de su reglamento.

2.1 BREVE COMENTARIO SOBRE LA LEY NO. 9786

La ley es una breve, muy breve disposición normativa considerando la materia regulada.

En efecto, la ley consta de tan sólo 11 artículos y cuatro transitorios, varios de ellos dedicados a la regulación de plazos en los que entrarían a regir las prohibiciones dispuestas por la ley.

En efecto, se estableció que las disposiciones de los artículos 3, 4 y 5 que prohíben el uso de «pajillas plásticas» –entiéndase pajitas o cañas plásticas–, de bolsas plásticas y de botellas plásticas, empezaría a regir «doce meses después de la entrada en vigor del reglamento de la presente ley –quizá esto explica la referida demora–.

Por su parte, el transitorio III determinó que el artículo 6 de la ley «no aplicará para las condiciones y contratos previamente establecidos a la entrada en vigencia de la presente ley». Según el artículo 6 «Se prohíbe para las nuevas adquisiciones o compras de todas las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades la compra de artículos de plástico de un solo uso, entre los que se encuentran los platos, vasos, tenedores, cuchillos, cucharas, pajillas y removedores desechables y otros utilizados principalmente para el consumo de alimentos».

Finalmente, el transitorio IV establece que se «exceptúa por un plazo de tres años, contado a partir de la publicación de esta ley, las pajillas que estén adjuntas al empaque».

Como se aprecia, estas disposiciones transitorias vinieron a introducir una serie de medidas para retrasar la aplicación de las distintas prohibiciones de la ley en el tiempo, siendo de especial impacto la que sujetó la vigencia de las prohibiciones de uso de pajillas, bolsas y botellas plásticas al transcurso de doce meses luego de la aprobación del reglamento.

Como se puede deducir, esto ha hecho que no será sino hasta el 21 de agosto de 2024 –casi cinco años después de aprobada la ley– que tales prohibiciones serán aplicables.

2.2 DISPOSICIONES DE INTERÉS DEL REGLAMENTO

La usual inactividad formal del Poder Ejecutivo en la reglamentación de las leyes suele superarse en materia ambiental a partir de órdenes vinculantes de la Sala Constitucional que determinan un plazo para que se cumpla con ese deber constitucional.

En el caso concreto, sin embargo, ello no fue así. Tampoco fue una iniciativa cristalina del Poder Ejecutivo lo que hizo que se superara la ilegítima omisión de reglamentar la ley con la referida consecuencia de que no serían de aplicación las principales prohibiciones definidas por el legislador.

En este caso concreto, fue debido al ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que el país se vio en la obligación de ponerse a tono en materia de contaminación mediante residuos plásticos.

En efecto, la aprobación de dicho reglamento fue el resultado de las disposiciones del Plan de Cumplimiento a que se obligó Costa Rica en concordancia con recomendaciones técnicas de la OCDE. El Acuerdo de Adhesión establece que se debía implementar nueve instrumentos jurídicos, sobre lo cual debía presentarse un informe en el año 2022 y el 2023 de los avances.

Precisamente, el noveno de los instrumentos jurídicos que debían ser aprobados deriva del deber de poner a tono la normativa con la «Recomendación del Consejo sobre la reutilización y el reciclaje de envases para bebidas [OECD/LEGAL/0159], para lo cual Costa Rica solicitó un plazo de implementación.

En el informe de 10 de abril de 2020 de la Dirección de Medio Ambiente del Comité de Política Ambiental de la OCDE referido al proceso de adhesión de Costa Rica a esa organización en áreas de medio ambiente y residuos, se expone (apartado 3.15 Gestión de residuos), párrafo 157 lo siguiente:

> «157. El objetivo de la Recomendación OECD/LEGAL/0159 es asegurarse de que los productores y usuarios asuman los costos ambientales derivados de la producción, el uso y el desecho de envases de bebidas y promover, al mismo tiempo, el reciclaje y la reutilización de los envases de bebidas. La Recomendación propone una serie de medidas, tales como la introducción de sistemas de envases rellenables, instrumentos económicos como impuestos sobre los productos o los envases, sistemas de depósito obligatorio y estandarización de productos».

Debido a las carencias normativas antes referidas, para cumplir con tales metas, se solicitó un plazo de implementación hasta finales de 2021, si bien, como se ha visto, el reglamento no terminó siendo aprobado sino hasta en 2023.

Valga señalar que las disposiciones del reglamento en realidad no vinieron a enriquecer normativamente el panorama, siendo breve –lo que no se censura *per se*– y poco preciso en materias que requerían mayor detalle.

Pero para cerrar con broche de oro en la labor de retardo de la vigencia de las disposiciones, según el artículo 11 del reglamento «empezará a regir a partir de cuatro meses después de su publicación en el diario oficial La Gaceta».

3. DE LA PROHIBICIÓN DE PRODUCTOS QUE CONTENGAN CLOROTALONIL

Mediante decreto ejecutivo número 44280-S-MAG-MINAE, finalmente el Poder Ejecutivo aprobó la prohibición del registro, importación, exportación, fabricación, formulación, almacenamiento, distribución, reempaque, reenvase, manipulación, venta, mezcla y «el uso de materia prima o productos formulados que contengan el ingrediente activo Clorotalonil».

Para ello, fue necesario que se debatiera en estrados judiciales sobre la inconveniencia de ese producto para la salud y el ambiente.

En efecto, la aprobación de dicho decreto ejecutivo tampoco fue producto de la iniciativa del Poder Ejecutivo, sino más bien del efecto vinculante de una orden de la Sala Constitucional adoptada mediante la resolución número 2023-13384.

En efecto, la Sala Constitucional adoptó el referido fallo estimatorio de una demanda de amparo, condenando al Poder Ejecutivo a ejecutar las recomendaciones vertidas en un informe técnico que determina la presencia en fuentes de agua potable de metabolitos del clorotalonil en una zona de gran actividad agrícola y que, presuntamente, utiliza de modo extensivo ese producto fungicida.

De hecho, en el referido informe técnico se manifestó que «A nivel internacional en la Unión Europea se decidió en el 2019 prohibir el uso del plaguicida clorotalonil porque se identificó un problema crítico en relación con la contaminación de las aguas subterráneas por los metabolitos del plaguicida. La Autoridad Europea no pudo descartar un posible problema de genotoxicidad de los residuos a los que se verían expuestos los consumidores y detectó un alto riesgo para los anfibios y los peces en todos los usos evaluados. Asimismo, el clorotalonil, como tal, está clasificado como carcinógeno. Por otro lado, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), ha determinado que los productos del clorotalonil no suponen riesgos para los seres humanos o el medio ambiente mientras que se sigan los usos autorizados y las indicaciones de la etiqueta del producto. Sin embargo, ha declarado que existe un faltante de estudios para determinar riesgos por sus metabolitos. En conclusión, desde el punto de vista de salud humana existe una deficiencia en

estudios científicos que caractericen e identifiquen riesgos asociados a la salud por el consumo, ingesta o cualquier otro tipo de contacto del metabolito 1,3-dicarbamoil-2,4,5,6 tetraclorobenceno, sin embargo, sí existen estudios que caracterizan al clorotalonil como altamente tóxico para la vida acuática y moderadamente tóxico en aves y lombrices. Por lo que se debe de considerar con extrema precaución cualquier indicio de contaminación con este plaguicida o metabolito y tomar las medidas necesarias para evitar su ingesta o contacto en vista de la poca evidencia científica que existe referente a la salud humana y apoyarse en los estudios que confirman la ecotoxicidad que presenta, así como el riesgo para la salud ambiental (…)».

Durante el curso del proceso, además, se comprobó que diversos informes técnicos distintas administraciones públicas llegaron a la misma conclusión con relación a la pertinencia de prohibir el uso de productos a base de clorotalonil.

En efecto, en un informe del Ministerio de Salud «… se recomienda iniciar un proceso de coordinación con la Dirección de Productos de Interés Sanitario (DRPIS) y los jerarcas del Ministerio de Ambiente y Energía, así como del Ministerio de Agricultura y Ganadería con el fin de redactar un decreto que lleve a una prohibición en el menor tiempo posible (…)».

Por otra parte, en otro informe técnico, esta vez del mismo ministerio en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Energía y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados llegaron a la conclusión de recomendar la prohibición del uso del clorotalonil en Costa Rica, en línea con las medidas adoptadas por la Unión Europea. Se deben implementar medidas de seguridad y alternativas para la agricultura que minimicen la exposición de los trabajadores y de los consumidores, así como velar por la protección de las fuentes de agua, el medio ambiente y la salud de la población (…)».

Con sustento en esas pruebas, el tribunal constitucional consideró que «… no estamos solamente ante el riesgo de consumir agua contaminada, sino que se evidencia de los informes técnicos existentes en el expediente, que existe un riesgo de que esta agua contaminada se utilice para el riego de las sembradías de apio, brócoli, café, cebolla, chile dulce, coliflor, frijol, tomate, zanahoria, repollo, papa, entre otros productos que son cultivados en la zona norte de la provincia de Cartago; así como, a todas las especies que pueden encontrarse en la zona, tales como peces, anfibios, entre otros, que también en el caso de los peces son de consumo humano y los residuos que queden en todos estos productos y especies marinas, son a los que se verían expuestos los consumidores, por lo

que, como se ha analizado en esta sentencia, el impacto podría ser mucho mayor del que se evidencia de manera preliminar».

Como resultado de lo anterior, se estableció en el fallo constitucional que «…dentro del plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de esta sentencia, y en consonancia con los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud, se adopten y ejecuten las recomendaciones del informe sin número de 14 de abril de 2023, emitido por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, denominado «Informe Técnico Clorotalonil», para garantizar el derecho a la salud y a la vida de las personas; se brinde seguimiento a tales recomendaciones, y se emitan las actuaciones pertinentes para garantizar su adecuado y oportuno cumplimiento».

Queda así claro el origen del decreto ejecutivo 44280-S-MAG-MINAE que, en definitiva, dispone la prohibición del uso de productos a base de clorotalonil.

Solo resta lamentar que se haya dispuesto en el transitorio único del decreto lo siguiente:

> «Transitorio único: Las personas físicas o jurídicas que importen, exporten, fabriquen, formulen, almacenen, distribuyan, transporten, reempaquen, reenvasen, manipulen, vendan, mezclen y usen plaguicidas sintéticos formulados que contengan el ingrediente activo Clorotalonil**,** tendrán un plazo improrrogable de seis meses en todo el territorio nacional contado a partir de la publicación de este Decreto Ejecutivo en el Diario Oficial La Gaceta para agotar sus existencias en el mercado nacional. Vencido este plazo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Servicio Fitosanitario del Estado y el Ministerio de Salud procederán a la cancelación de todos los registros que contengan este ingrediente activo».

Es claro que ante la evidencia técnica recopilada en el proceso de amparo con relación a los riesgos ambientales y de salud pública que representa el uso del referido fungicida, era de esperar que lejos de dar un plazo de seis meses para agotar existencias, se ordenara el retiro inmediato del producto.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Ley No. 10372: Protocolo de Nagoya sobre participación justa y equitativa en los beneficios que deriven de su utilización al convenio sobre diversidad biológica y su anexo. 14 de noviembre de 2023.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Ley No. 9786: Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente. 26 de noviembre de 2019.

— Expediente legislativo No. 21550: Aprobación del Protocolo de Nagoya sobre participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre Diversidad Biológica y su anexo anteriormente denominado Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica. 9 de agosto de 2019.

Cabrera Medaglia, Jorge. Protocolo de Nagoya y sus Beneficios en Página Quince. s.f.

Naciones Unidas. Convenio sobre la Diversidad Biológica, 29 de diciembre de 1993

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Examen del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE en las áreas de medio ambiente y residuos. 10 de abril de 2020.

Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, Decreto Ejecutivo No. 43985-S: Reglamento a la Ley para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente Nº 9786 del 26 de noviembre del 2019. 10 de marzo de 2023.

— Decreto Ejecutivo No. 44280-S-MAG-MINAE, se prohíbe el registro, la importación, la exportación, la fabricación, la formulación, el almacenamiento, la distribución, el transporte, el reempaque, el reenvase, la manipulación, la venta, la mezcla y el uso de materia prima o productos formulados que contengan el ingrediente activo clorotalonil. 24 de octubre de 2023.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 06154-2023. Costa Rica: 14 de marzo de 2023.

— Sentencia No. 13378-2023, Costa Rica: 6 de junio de 2023.

X. Chile. Novedades ambientales y análisis de la ley que crea el servicio de biodiversidad y áreas protegidas y el sistema nacional de áreas protegidas

ROSA FERNANDA GÓMEZ GONZÁLEZ[1]

SUMARIO: 1. *Valoración general.*–2. *Novedades legislativas.*–3. *Ley N.º 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.* 3.1 Antecedentes y fundamentos de la ley. 3.2 Objeto, principios y definiciones de la ley. 3.3 Sobre el servicio de biodiversidad y áreas Protegidas. 3.4 Instrumentos de Conservación de la Biodiversidad. 3.5 Instrumentos para la protección y manejo sustentable de humedales. 3.6 instrumentos para la conservación de especies y su variabilidad genética. 3.7 Fondo Nacional de la Biodiversidad. 3.8 Instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad. 3.9 Sistema Nacional de Áreas Protegidas. 3.10 De la fiscalización, infracciones, sanciones y reclamaciones. 3.11 Regla supletoria.

RESUMEN

El objeto de este trabajo es dar cuenta de la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el sistema Nacional de Áreas Protegidas publicada durante 2023. En concreto, se exponen sus objetivos, la institucionalidad que establece; los instrumentos que regula y el régimen de fiscalización y sanción que establece.

ABSTRACT

The purpose of this work is to report on the Law that creates the Biodiversity and Protected Areas Service and the National System of Protected Areas published during 2023. Specifically, its objectives, the institutionality it establishes are set out; the instruments it regulates and the inspection and sanction regime it establishes.

[1] Profesora de Derecho administrativo de la Universidad de los Andes, Chile, correo electrónico: rgomez@uandes.cl. Esta investigación cuenta con el apoyo del Proyecto FONDECYT de Iniciación N.º 11230414 «Análisis dogmático de los mecanismos de protección de la legalidad urbanística en Chile en: revisión y sistematización de las medidas de prevención, restablecimiento de la legalidad y sanción». Adicionalmente, el presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-128884OB-I00. La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación de los hábitats (CEIP). Orcid: https://orcid.org/0009-0005-4838-6306.

Agradezco a Gonzalo Moya por su ayuda en la preparación del resumen de la Ley N.º 21.600.

PALABRAS CLAVE

Chile. Medio Ambiente. Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Fiscalización. Sanción.

KEYWORDS

Chile. Environment. Biodiversity and Protected Areas Service. Supervision. Sanction.

1. VALORACIÓN GENERAL

El objetivo de esta contribución es dar cuenta de las principales novedades ambientales que a nivel normativo se han publicado en Chile durante 2023.

En términos generales, es posible dar cuenta de algunas novedades regulatorias de interés, (apartado II), sin embargo, se estudiará con mayor detalle la Ley N.º 21.600, que crea el Servicio de Biodiversas y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, norma que se publica luego de más 10 años de tramitación legislativa (apartado III), lo anterior dada su relevancia e incidencia en el régimen de protección ambiental vigente y los cambios que incorpora para efectos de lograr una protección efectiva de las áreas silvestres protegidas.

Si bien existen diversas novedades ambientales que a nivel normativo se han publicado en Chile durante 2023, cabe destacar la publicación de la Ley N.º 21.600, con la cual se cumple una deuda existente desde 2010, mediante la cual se impuso por mandato legal la dictación de una norma que creara el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Ahora bien, esta norma no solo se limita a crear dicho servicio público, estableciendo su estructura orgánica y competencias, sino que además crea un complejo sistema de protección ambiental e instrumentos de conservación de la biodiversidad. Además, establece un régimen de fiscalización y sanción nuevo e independiente del que actualmente ejerce la Superintendencia del Medio Ambiente, aunque deja entregada a la competencia exclusiva de esta última las infracciones que constituyan un incumplimiento de una resolución de calificación ambiental.

Junto con ello, la ley modifica diversos cuerpos legales, con el propósito de concentrar bajo su institucional la gestión y protección de áreas que estaban entregadas a la competencia de otros órganos y servicios públicos, reduciendo la atomizada protección que hasta la fecha existía.

2. NOVEDADES LEGISLATIVAS

Al efecto, cabe destacar los siguientes cuerpos legales:

- Ley N.º 21.623, publicada en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 2023, mediante la cual se modifica la Ley N.º 21.075, que Regula la recolección, reutilización y disposición de aguas grises, para fomentar la reutilización de aguas grises tratadas en la agricultura. En tal sentido, se agrega en el artículo 8 de dicha norma que dentro del destino que podrá establecer el reglamento para las aguas grises tratadas se incluye los de carácter silvoagropecuarios, a saber, el riego de cultivos agrícolas, salvo los prohibidos (dispuesto en el art. 9.º). Considera, entre otros, el riego de especies arbóreas o arbustivas frutales, cereales, cultivos industriales, viveros, cultivos de plantas leñosas, cultivos ornamentales, cultivos de flores, praderas o empastadas y producción de semillas.
- Ley N.º 21.596, publicada en el Diario Oficial el 27 de septiembre de 2023, mediante la cual se declara el segundo sábado de noviembre de cada año como el Día Nacional de las Áreas Protegidas.
- Ley N.º 21.562, publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2023, mediante la cual se modifica ley N.º 19.300, sobre Bases generales del Medio Ambiente, con el objeto de establecer restricciones a la evaluación de proyectos en Zonas declaradas Latentes o Saturadas.
- Ley N.º 21.600, publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 2023, mediante la cual se Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Atendida su importancia, los detalles de esta norma serán analizados in extenso en el apartado III.
- Por su parte, a nivel de normas infra reglamentarias, cabe destacar las siguientes normas:
- Decreto Supremo N.º 14, de 6 de noviembre de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, mediante el cual se establece la actualización de los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre.

- Decreto Supremo N.º 10, de 6 de octubre de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, a través del cual se aprueba y oficializa Clasificación de Especies según estado de conservación, Decimoctavo proceso.
- Decreto Supremo N.º 4, de 29 de septiembre de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba Reglamento de proyectos de reducción de emisiones de contaminantes para compensar emisiones gravadas conforme a lo dispuesto en el artículo 8.º de la Ley N.º 20.780.
- Decreto Supremo N.º 63, de 31 de enero de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, Aprueba Reglamento que fija las obligaciones y procedimientos relativos a la identificación de los contribuyentes afectos, y que establece los procedimientos administrativos necesarios para la aplicación del impuesto que grava las emisiones al aire de material particulado, óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre y dióxido de carbono conforme lo dispuesto en el artículo 8.º de la Ley N.º 20.780, modificado por la Ley N.º 21.210.
- Decreto N.º 57, de 21 de abril de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que crea Comité Interministerial de Transición Socioecológica Justa, que tendrá por objeto asesorar al Presidente de la República, en los temas referentes a la política y transformaciones institucionales para avanzar en el proceso de Transición Socioecológica Justa.
- Decreto Exento N.º 16, de 21 de diciembre de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba Reglamento que establece procedimientos asociados a los instrumentos de gestión del cambio climático.

Cuadro 1. Resumen de novedades ambientales que a nivel normativo se han publicado en Chile durante 2023.

Norma	N.º	Publicación	Contenido de la regulación
Ley	21.623	27.11.2023	Ley N.º 21.623 modifica la ley N.º 21.075, que Regula la recolección, reutilización y disposición de aguas grises, para fomentar la reutilización de aguas grises tratadas en la agricultura.
Ley	21.596	27.09.2023	Declara el segundo sábado de noviembre de cada año como el Día Nacional de las Áreas Protegidas.

Norma	N.º	Publicación	Contenido de la regulación
Ley	21.562	29.05.2023	Modifica ley N.º 19.300, sobre Bases generales del Medio Ambiente, con el objeto de establecer restricciones a la evaluación de proyectos en Zonas declaradas Latentes o Saturadas.
Ley	21.600	06.09.2023	Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
Decreto Supremo	14	06.11.2023	Establece la actualización de los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre.
Decreto Supremo	10	06.10.2023	Aprueba y oficializa Clasificación de Especies según estado de conservación, Decimoctavo proceso.
Decreto Supremo	4	29.09.2023	Aprueba Reglamento de proyectos de reducción de emisiones de contaminantes para compensar emisiones gravadas conforme a lo dispuesto en el artículo 8.º de la Ley N.º 20.780.
Decreto Supremo	63	31.01.2023	Aprueba Reglamento que fija las obligaciones y procedimientos relativos a la identificación de los contribuyentes afectos, y que establece los procedimientos administrativos necesarios para la aplicación del impuesto que grava las emisiones al aire de material particulado, óxidos de nitrógeno, dióxido de azufre y dióxido de carbono conforme lo dispuesto en el artículo 8.º de la Ley N.º 20.780, modificado por la Ley N.º 21.210.
Decreto	57	21.04.2023	Crea Comité Interministerial de Transición Socioecológica Justa.
Decreto Exento	16	21.12.2023	Aprueba Reglamento que establece procedimientos asociados a los instrumentos de gestión del cambio climático.

3. LEY N.º21.600, QUE CREA EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS Y EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

3.1 ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA LEY

La entrada en vigencia de la Ley N.º 19.300 (1994), proyectaba desafíos en materia de gestión y regulación ambiental, los que quedaron consagrados en distintos instrumentos de gestión ambiental y en una institucionalidad concertada en la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Los objetivos rectores de dicha regulación fueron la necesidad de contar con una política, legislación e institucionalidad ambiental.

Posteriormente, se publicó la Ley N.º20.417 (2010), la cual rediseñó la institucionalidad ambiental, optando por un modelo que distinguió las competencias de política y regulación, de las de autorización, fiscalización y sanción. Con ello, se superó el modelo atomizado que existía para dar lugar a una institucionalidad diversificada y especializada conformada por el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente.

Adicionalmente, el artículo octavo transitorio de la referida Ley N.º 20.417 estableció la obligación de enviar al Congreso Nacional dentro de un año desde su publicación, acaecida el 26 de enero de 2010, uno o más proyectos de ley por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Dicho mandato se cumplió en 2011, cuando se ingresó a tramitación el proyecto denominado «*Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas*», mediante el cual se buscaba crear un Servicio Público especializado en el manejo y gestión de las áreas protegidas conformadas por Parques Nacionales, Reservas Nacionales, Reservas Forestales y Monumentos Naturales.

Tras casi 14 años de discusión legislativa, con fecha 6 de septiembre de 2023 se publicó la Ley N.º 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cumpliéndose finalmente con el mandato impuesto por la Ley N.º 20.417 en 2010.

3.2 OBJETO, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES DE LA LEY

De acuerdo con el artículo primero la Ley tiene por objeto la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas[2].

Al igual como acontece en otros textos legales, la norma contempla un conjunto de principios, a pesar de que varios de ellos ya cuentan con una regulación en leyes de carácter general. Los principios regulados en la ley se detallan en el siguiente cuadro:

Principio	Definición
Coordinación.	La implementación de instrumentos de conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos deberá realizarse de manera coordinada entre los distintos órganos competentes.
Jerarquía.	Los impactos significativos sobre la biodiversidad deberán ser evitados, mitigados, reparados y, en último término, compensados.
No regresión.	Los actos administrativos no admitirán modificaciones que signifiquen una disminución en los niveles de protección de la biodiversidad alcanzados previamente.
Participativo.	Es deber del Estado contar con los mecanismos que permitan la participación de toda persona y las comunidades en la conservación de la biodiversidad, tanto a nivel nacional, como regional y local. El Servicio promoverá la participación ciudadana en materias como la generación de información, la educación y la gestión de las áreas protegidas, entre otras.
Precaución.	Cuando haya un riesgo o peligro de daño grave o irreversible de diversidad biológica, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas para evitar dichos riesgos o peligros o impedir los efectos adversos.
Prevención.	Todas las medidas destinadas al cumplimiento del objeto de esta ley deberán propender a evitar efectos perjudiciales para la biodiversidad del país.

[2] No se incluyen dentro del objeto la sanidad vegetal y animal ni la prevención y combate de incendios forestales, materias que se rigen por las respectivas normas legales.

Principio	Definición
Responsabilidad.	Quien cause daño a la biodiversidad o a uno o más de sus componentes será responsable del mismo en conformidad a la ley.
Sustentabilidad.	El cumplimiento del objeto de esta ley exige un uso sostenible y equitativo de genes, especies y ecosistemas, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.
Información.	Es deber del Estado facilitar y promover el acceso a la información sobre biodiversidad del país y, especialmente, el conocimiento sobre los servicios ecosistémicos y su valoración.
Valoración de los servicios ecosistémicos.	El proceso de toma de decisiones para la conservación de la biodiversidad deberá considerar la identificación y valoración de los servicios ecosistémicos y, cuando sea posible, su cuantificación.

Enseguida la ley contempla las siguientes definiciones, las cuales se detallan a continuación:

Área degradada.	Ecosistema o parte de él cuyos elementos físicos, químicos o biológicos han sido alterados de manera significativa con pérdida de biodiversidad, o presenta alteración de su funcionamiento, estructura o composición, causados por actividades o perturbaciones antropogénicas que son frecuentes o severas, de acuerdo al procedimiento de declaración que establezca el reglamento a que se refiere el artículo 32.
Área protegida.	Espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de asegurar, en el presente y a largo plazo, la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio.
Área protegida del Estado.	Área protegida creada en espacios de propiedad fiscal o en bienes nacionales de uso público, incluyendo la zona económica exclusiva.

Área protegida privada.	Área protegida creada en espacios de propiedad privada y reconocida por el Estado conforme a las disposiciones de la presente ley.
Biodiversidad o diversidad biológica.	La variedad de los organismos vivos que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas y sus interacciones.
Conservación de la biodiversidad.	Conjunto de políticas, estrategias, planes, programas y acciones destinadas a la mantención de la estructura, composición y función de los ecosistemas mediante la protección, preservación, restauración, o uso sustentable de uno o más componentes de la diversidad biológica.
Conservación *in situ.*	Conservación de los componentes de la biodiversidad biológica en sus hábitats naturales.
Conservación *ex situ.*	Conservación de los componentes de la biodiversidad biológica fuera de sus hábitats naturales.
Corredor biológico.	Espacio que conecta paisajes, ecosistemas y hábitats, facilitando el desplazamiento de las poblaciones y el flujo genético de las mismas, que permite asegurar el mantenimiento de la biodiversidad y procesos ecológicos y evolutivos y evitar la fragmentación de hábitats.
Diversidad genética.	Variación en la composición genética de los individuos dentro de una población, entre poblaciones de una misma especie o entre especies diferentes.
Ecosistema.	Complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.
Ecosistema amenazado.	Ecosistema que presenta riesgos que pueden producir disminución en su extensión o cambios en su composición, estructura o función, conforme al procedimiento de clasificación según el estado de conservación a que se refiere el artículo 30.
Especie endémica.	Especie nativa que se distribuye únicamente en un territorio o un área geográfica determinada y que no habita naturalmente en otro lugar.

Especie exótica.	Especie, subespecie o taxón inferior, que se encuentra fuera de su distribución natural, incluyendo cualquier parte de ella, tales como gametos, semillas, huevos o propágulos de tales especies, que pueden sobrevivir y reproducirse.
Especie exótica invasora.	Especie exótica cuyo establecimiento o expansión amenaza ecosistemas, hábitats o especies, por ser capaz de producir daño a uno o más componentes del ecosistema.
Especie nativa.	Especie que se encuentra dentro de su rango de distribución natural, histórica o actual, de acuerdo con su potencial de dispersión natural.
Hábitat.	lugar o tipo de ambiente en el que vive naturalmente un organismo o una población. Comprende las condiciones presentes en una zona determinada que permiten presencia, supervivencia y reproducción de un organismo o población.
Humedal.	Extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros.
Paisaje de conservación.	Área que posee un patrimonio natural y valores culturales y paisajísticos asociados de especial interés regional o local para su conservación y que, en el marco de un acuerdo promovido por uno o más municipios, es gestionado a través de un acuerdo de adhesión voluntaria entre los miembros de la comunidad local.
Plan de manejo.	Instrumento de gestión ambiental basado en la mejor evidencia posible, que establece metas, principios, objetivos, criterios, medidas, plazos y responsabilidades para la gestión adaptativa de la biodiversidad.
Plan de manejo para la conservación.	Plan de manejo destinado a preservar, evitar la degradación, restaurar o favorecer el uso sustentable de un ecosistema amenazado al que se refiere el artículo 31.
Plan de manejo de áreas protegidas.	Plan de manejo destinado a resguardar el patrimonio natural de las áreas protegidas.

Plan de recuperación, conservación y gestión de especies.	Plan de manejo destinado a mejorar el estado de conservación de una o más especies clasificadas de conformidad a lo establecido en el artículo 37 de la ley N.º 19.300.
Plan de restauración ecológica.	Plan de manejo destinado a reponer o reparar un área degradada a una calidad similar a la que tenía con anterioridad a su pérdida, disminución o menoscabo.
Plan de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras.	Instrumento de gestión destinado a evitar, prevenir el ingreso, detener la propagación o erradicar especies exóticas invasoras.
Preservación.	Cuidado y mantención de las condiciones de no intervención de la diversidad biológica, de manera que sea posible su evolución y desarrollo natural.
Recurso genético.	Material genético de valor real o potencial.
Reserva de la biosfera.	Área de ecosistemas terrestres, costeros o marinos, o una combinación de los mismos, reconocida internacionalmente en el marco del Programa del Hombre y la Biósfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, como parte de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera.
Servicio.	El Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.
Servicios ecosistémicos.	Contribución directa o indirecta de los ecosistemas al bienestar humano.
Sitio prioritario.	Área de valor ecológico, terrestre o acuática, marina o continental identificado por su aporte a la representatividad ecosistémica, su singularidad ecológica o por constituir hábitats de especies amenazadas, priorizada para la conservación de su biodiversidad por el Servicio.
Uso sustentable.	Utilización de componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

Zona de amortiguación.	Espacio ubicado en torno a un área protegida, debidamente delimitada de acuerdo a criterios científico-técnicos, cuyo uso podría ser parcialmente restringido en virtud de lo que establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial pertinentes, destinado a absorber potenciales impactos negativos y fomentar efectos positivos de actividades para la conservación de tal área.
Turismo ambientalmente responsable.	Aquel que se desarrolla en una modalidad de bajo impacto sobre el entorno natural y sociocultural, con respeto de los objetivos de la categoría del área protegida respectiva, su plan de manejo, el respectivo programa de uso público y las comunidades locales y comunidades indígenas que integran su territorio.

3.3 SOBRE EL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD Y ÁREAS PROTEGIDAS

La ley crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, el cual tiene por objeto la conservación de la biodiversidad del país, a través de la gestión para la preservación, restauración y uso sustentable de genes, especies y ecosistemas. Es un Servicio funcionalmente descentralizado, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, y estará sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Dentro de sus funciones y atribuciones se encuentran las siguientes: ejecutar las políticas, planes y programas dictados en conformidad a la letra i) del artículo 70 de la ley N.º 19.300; gestionar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, administrar las áreas protegidas del Estado y supervisar la administración de las áreas protegidas privadas; promover, coordinar, implementar, elaborar y realizar estudios y programas de investigación conducentes, entre otros, a conocer la biodiversidad y su estado, los servicios ecosistémicos que provee, las amenazas que la afectan, su vulnerabilidad al cambio climático y las acciones prioritarias para su conservación; promover, diseñar e implementar redes de monitoreo de la biodiversidad y administrar un sistema de información de la biodiversidad; elaborar, ejecutar y coordinar la implementación, así como velar y fiscalizar el cumplimiento de los planes de recuperación, conservación y gestión de especies; los planes de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras;

los planes de manejo para la conservación; y los planes de restauración ecológica; apoyar técnicamente, y coordinar la conservación de especies fuera de sus hábitats y genes con bancos de germoplasma, jardines botánicos, conservatorios botánicos y centros de reproducción de fauna nativa, entre otros, a fin de contribuir con la gestión para la conservación de la biodiversidad; proponer al Servicio Agrícola y Ganadero criterios para el uso e internación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias químicas, a fin de resguardar la biodiversidad; promover, apoyar y ejecutar acciones de educación, sensibilización, información, capacitación y comunicación sobre el valor de la biodiversidad, sus amenazas y su relación con el cambio climático; pronunciarse sobre los impactos de los proyectos o actividades sobre la biodiversidad, incluyendo las condiciones o medidas para mitigar, restaurar o compensar esos impactos, en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental; administrar el Fondo Nacional de la Biodiversidad; otorgar o reconocer certificados a actividades, prácticas o sitios, por su contribución a la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos; aplicar y fiscalizar normas sobre protección, rescate, rehabilitación, reinserción, observación y monitoreo de fauna nativa terrestre y acuática de especies nativas de mamíferos, anfibios, reptiles y aves;

Además, deberá fiscalizar la aplicación de la ley General de Pesca y Acuicultura; participar en la definición de criterios para el otorgamiento de autorizaciones de repoblación o siembra de especies hidrobiológicas; pronunciarse respecto de la identificación de las áreas susceptibles de ser declaradas preferenciales; fiscalizar la aplicación de la Ley sobre Pesca Recreativa, todas ellas en las áreas protegidas; autorizar la caza o captura en áreas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y fiscalizar el cumplimiento de la Ley sobre Caza en tales áreas; fiscalizar el cumplimiento de la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal en las áreas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; realizar publicaciones científicas o de divulgación, pudiendo percibir el producto que se obtenga de su venta; celebrar convenios con organismos e instituciones públicas y privadas, para colaborar en materias de su competencia; integrar y participar en la formación y constitución de personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuya finalidad fundamental sea la conservación de la biodiversidad; las demás que establezcan las leyes.

3.4 INSTRUMENTOS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

A fin de cumplir con su objeto, tanto dentro como fuera de las áreas protegidas, el Servicio estará facultado para diseñar, implementar y dar seguimiento a la aplicación de los instrumentos de conservación de la biodiversidad.

Asimismo, el Servicio elaborará y administrará un sistema de información de la biodiversidad, el que almacenará y manejará datos de observación sobre ecosistemas y especies; información georreferenciada sobre su entorno abiótico, acuático y terrestre; imágenes espaciales; servicios ecosistémicos; áreas protegidas, ecosistemas amenazados, áreas degradadas, sitios prioritarios; y toda otra información relevante para la gestión de la conservación de la biodiversidad. Este sistema contendrá los inventarios de ecosistemas terrestres, marinos, acuáticos continentales, incluidos los humedales y glaciares; de especies y su variabilidad genética. Dichos inventarios serán elaborados por el Servicio, el que deberá considerar la información que le proporcionen los servicios públicos con competencia en manejo de recursos naturales.

Además, cabe tener presente que con el objetivo de definir prioridades de conservación de la biodiversidad, el Ministerio del Medio Ambiente elaborará, periódicamente, una planificación ecológica del país.

– Instrumentos para la conservación de ecosistemas.

El Servicio evaluará y propondrá al Ministerio del Medio Ambiente una clasificación de los ecosistemas del país según su estado de conservación, sobre la base de antecedentes científico-técnicos. El procedimiento de clasificación contemplará el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático.

– Planes de manejo para la conservación de ecosistemas amenazados.

El Servicio elaborará planes de manejo para ecosistemas amenazados o parte de ellos. Dichos planes serán de cumplimiento obligatorio para los servicios públicos competentes y deberán establecer requisitos para la elaboración de planes de manejo de recursos naturales o para el otorgamiento de permisos sectoriales; establecer condiciones o exigencias al uso del suelo, a la aplicación de sustancias químicas, a la alteración de sistemas fluviales, lagos y humedales, al uso de aguas subterráneas o a la explotación de especies; así como realizar acciones de restauración o implementar

otros instrumentos de conservación de la biodiversidad, a fin de asegurar la conservación del ecosistema amenazado. La aplicación de estos planes podrá afectar proyectos o actividades que cuenten con Resolución de Calificación Ambiental, en cuyo caso deberán someterse al procedimiento contemplado en el artículo 25 quinquies de la ley N.º 19.300, si resultara aplicable.

– Áreas Degradadas.

Sin perjuicio de la clasificación a que se refiere el artículo 30, el Servicio, mediante resolución, podrá declarar áreas determinadas como áreas degradadas, a fin de recuperar su estructura, composición y funciones.

– Planes de restauración ecológica.

El Servicio elaborará planes para la restauración ecológica de las áreas determinadas que hayan sido declaradas áreas degradadas. Estos planes contendrán las medidas o acciones que se llevarán a cabo para restaurar, las que podrán ser activas o pasivas; las metas y objetivos de restauración; la ubicación de los ecosistemas que serán objeto de la restauración; sus componentes degradados; las amenazas causantes de la degradación y las exigencias para eliminarlas o limitarlas; el plazo estimado para su implementación, y el diseño del monitoreo y medidas de seguimiento, incluyendo indicadores de efectividad de las medidas o acciones, y una estimación de los costos asociados, en un marco de manejo adaptativo.

– Iniciativas privadas de conservación marina.

El Servicio prestará apoyo técnico a iniciativas que se desarrollen en ecosistemas marinos, costeros e islas oceánicas que sean objeto de concesión o destinación por parte del Ministerio de Defensa Nacional y que en sus respectivos instrumentos de manejo se establezca la conservación de la biodiversidad como objetivo. Dicho apoyo se podrá otorgar tanto en la elaboración como en la implementación de tales instrumentos de manejo, de acuerdo con su disponibilidad presupuestaria.

– Paisajes de conservación.

Las municipalidades, de manera individual o asociada, podrán solicitar al Servicio el reconocimiento de un paisaje de conservación. Para ello deberán acompañar un informe técnico que dé cuenta de los valores naturales, culturales y paisajísticos asociados, la forma de gestión y las cartas de consentimiento de quienes adscri-

ban al paisaje de conservación. El reconocimiento de un paisaje de conservación se efectuará a través de una resolución del Servicio.

– Reservas de la biosfera.

El Servicio promoverá, cuando corresponda, el uso sustentable de los recursos naturales y la utilización de los instrumentos de conservación de la biodiversidad en las reservas de la biósfera declaradas en el marco del Programa del Hombre y la Biósfera, de UNESCO, a fin de conservar la biodiversidad y mejorar el bienestar social y económico de las comunidades que en ellas habitan. Para esto elaborará un plan de gestión, que tendrá que ser actualizado cada cinco años, en el que se establecerán las medidas e instrumentos a aplicar. El Servicio podrá conformar uno o más comités de gestión, integrados tanto por representantes de organizaciones públicas como de organizaciones de la comunidad existentes al interior de la reserva de la biósfera, que colaboren con la elaboración y el monitoreo del cumplimiento del plan de gestión.

– Humedales de importancia internacional o sitios Ramsar.

Los sitios declarados en el marco de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas o sitios Ramsar, serán acogidos a una de las categorías de protección establecidas en el artículo 56, mediante un decreto supremo dictado por el Ministerio del Medio Ambiente, y bastará para ello un informe técnico del Servicio que indique la categoría correspondiente. En caso de que el sitio Ramsar sea de propiedad privada, se requerirá el consentimiento del propietario para proceder a su afectación como área protegida privada.

– Compensaciones de biodiversidad.

El Ministerio dictará un reglamento que definirá criterios y estándares a efectos de determinar, en el marco de la evaluación ambiental de proyectos y actividades, si las medidas de compensación propuestas resultan apropiadas para hacerse cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11 de la ley N.º 19.300, los que deberán cumplir con las reglas para la compensación de la biodiversidad adecuada.

3.5 INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN Y MANEJO SUSTENTABLE DE HUMEDALES

La ley contempla una regulación de protección específica para los humedales, la cual complementa la normativa existente, en especial, la de humedales urbanos.

– Inventario de humedales.

El Servicio llevará un inventario nacional de los humedales del país, en el marco del sistema de información referido en el artículo 24. Dicho inventario contendrá, al menos, localización georreferenciada, límites del cuerpo de agua y de su cuenca hidrográfica expresados en coordenadas, superficie y tipo de humedal. Este inventario deberá sujetarse a lo dispuesto en el inciso segundo del citado artículo 24.

– Criterios para el uso sustentable de humedales.

El Servicio establecerá criterios indicativos para el uso sustentable de humedales, a fin de resguardar sus características ecológicas, su composición, estructura y funcionamiento y mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo.

Los humedales deberán asimismo ser reconocidos en los instrumentos de ordenamiento territorial señalados en el inciso segundo del artículo 7º bis de la ley N.º 19.300.

– Permiso para la alteración física de humedales.

Se prohíbe la alteración física de los humedales que constituyan sitios prioritarios. Toda alteración física de otros humedales inventariados requerirá un permiso previo del Servicio. Se entenderá por alteración física la extracción de caudales, extracción de áridos, alteración de la barra terminal, alteración de la vegetación azonal hídrica y ripariana, extracción de cubierta vegetal de turberas, modificación de la superficie de humedales urbanos, entre otros similares.

Dicho permiso tendrá por objeto asegurar que la alteración física no modifique de manera permanente la estructura y funciones del humedal.

3.6 INSTRUMENTOS PARA LA CONSERVACIÓN DE ESPECIES Y SU VARIABILIDAD GENÉTICA

A continuación, se describen los instrumentos que al efecto contempla la ley:

– Plan de recuperación, conservación o gestión de especies.

El Servicio elaborará planes de recuperación, conservación y gestión de las especies que hayan sido clasificadas en alguna categoría de conservación

El plan de recuperación, conservación o gestión de especies considerará, entre otros, a lo menos: i) el diagnóstico del estado de la especie; ii) la determinación de su hábitat; iii) la determinación de

las amenazas reales o probables de que es objeto; iv) las acciones de recuperación, conservación o gestión; v) Un plan de metas medibles.

– Monumentos naturales para la protección de especies.

El Ministerio del Medio Ambiente, en consulta al Ministerio de Agricultura o al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, según corresponda, podrá declarar como monumento natural a una o más especies o especímenes de plantas, algas, hongos, líquenes o animales silvestres, entre otros, con base en su interés estético o a su valor histórico o científico.

Se prohíbe intimidar, capturar, extraer, maltratar, herir, dar muerte, pescar, cazar, cortar, arrancar, extraer, mutilar o descepar toda especie declarada monumento natural. El Servicio podrá, excepcionalmente, autorizar las actividades anteriores para fines de investigación científica o inspección gubernamental.

– Prevención, control y erradicación de especies exóticas y exóticas invasoras.

Sin perjuicio de la normativa especial vigente en materia de sanidad vegetal y animal, y siempre que no se trate de poblaciones o especímenes actualmente en cultivo o crianza, el Servicio podrá adoptar las medidas que allí se indican, tales como:

– Elaborar y ejecutar planes de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras;
– Ejecutar acciones de control y erradicación que se requieran con urgencia para evitar la propagación de especies exóticas invasoras que puedan afectar irreparablemente ecosistemas o especies endémicas o nativas y sus hábitats, previo aviso y en coordinación con otros órganos de la Administración del Estado;
– Fomentar y ejecutar acciones de educación, sensibilización, información, capacitación y comunicación sobre la materia;
– Definir los criterios de análisis de riesgo de daño a la biodiversidad, entre otras competencias.

3.7 FONDO NACIONAL DE LA BIODIVERSIDAD

Se crea el Fondo Nacional de la Biodiversidad, destinado a financiar proyectos de conservación, principalmente fuera de las áreas protegidas del Estado, tales como actividades de investigación, capacitación, monitoreo, restauración, control de amenazas, acciones de conservación de especies fuera de sus hábitats y ecosistemas, prácticas productivas sustentables, entre otras actividades

de gestión privada para la conservación de la biodiversidad y la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos.

Podrán beneficiarse del Fondo las personas naturales y las personas jurídicas sin fines de lucro y su administración estará a cargo del Servicio.

3.8 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Dentro de las distintas prácticas sustentables, las más relevantes son:

– Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

Este sistema está destinado a certificar, o reconocer certificados, a actividades, prácticas o sitios, por su contribución a la conservación de la biodiversidad y a la mantención o recuperación de servicios ecosistémicos.

Será administrado por el Servicio y se regirá por lo dispuesto en un reglamento dictado por el Ministerio del Medio Ambiente. Dicho reglamento regulará el ámbito de aplicación del sistema de certificación, el procedimiento de certificación y los requisitos para constituirse en entidad certificadora.

– Contrato de retribución por servicios ecosistémicos.

Es una convención en virtud de la cual una parte se obliga a preservar, restaurar o hacer uso sustentable de los ecosistemas, con el fin de mantener o recuperar los servicios ecosistémicos que dichos espacios proveen, a cambio de una contraprestación.

El contrato se perfeccionará por escrito y contendrá los derechos y obligaciones de las partes. El Servicio llevará un registro de los contratos que cumplan con los criterios y contenidos mínimos que establecerá un reglamento.

3.9 SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS

– Aspectos generales del sistema.

Se crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas constituido por el conjunto de áreas protegidas, del Estado y privadas, terrestres y acuáticas, marinas, continentales e insulares.

El Servicio gestionará el Sistema de manera eficaz, integral y equitativa, bajo diversas categorías de protección, considerando

mecanismos de participación ciudadana, así como estrategias e instrumentos de gestión y de financiamiento, para contribuir al cumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y del patrimonio natural y cultural del país vinculado a ésta.

La gestión y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas corresponderá al Servicio, quien elaborará un plan estratégico para el cumplimiento de los objetivos del Sistema.

El Sistema tendrá los siguientes objetivos:

a) Asegurar de manera efectiva la conservación permanente de la biodiversidad y del patrimonio natural, paisajístico y cultural asociado a las áreas que lo conformen, incluyendo aquellos elementos relevantes para la identidad regional o local.

b) Asegurar la conservación de una muestra representativa de los ecosistemas terrestres, acuáticos continentales, insulares y marinos, las especies y su diversidad genética.

c) Mantener o recuperar los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas.

d) Integrar en planes, políticas e instrumentos de desarrollo nacional, regional y local, los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas, así como vincular éstas con los instrumentos de ordenamiento territorial, asegurando la gestión sustentable de la biodiversidad y recursos naturales.

e) Reconocer y facilitar las actividades educacionales, recreacionales, turísticas y culturales; facilitar el desarrollo de la investigación científica; y reconocer los valores de las áreas protegidas, de manera consistente con sus respectivos objetos de protección.

f) Integrar y conectar los procesos ecológicos que se producen en el país a través de corredores biológicos, zonas de amortiguación y otros instrumentos de conservación.

g) Promover la participación de las personas, comunidades locales y comunidades indígenas en la conservación y gestión de las áreas protegidas, especialmente aquellas que se encuentran aledañas o al interior de las mismas.

h) Respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

i) Promover la generación de conocimiento, monitoreo y pronóstico de las relaciones entre biodiversidad y cambio climático, a fin de implementar oportunamente medidas de conservación y permitir la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, dentro y fuera de las áreas protegidas.

– Categorías de áreas protegidas.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas comprenderá las siguientes categorías de protección: a) Reserva de Región Virgen (art. 57); b) Parque Nacional (art. 58); c) Monumento Natural (art. 59); d) Reserva Nacional (art. 60); e) Área de Conservación de Múltiples Usos (art. 61); f) Área de Conservación de Pueblos Indígenas (art. 62).

La ley establece que todo proyecto o actividad que se pretenda desarrollar dentro de los límites de un área protegida deberá respetar la categoría y el objeto de protección del área y ser compatible con su plan de manejo. Se entenderá por explotación de recursos naturales con fines comerciales las actividades de extracción de recursos naturales, como asimismo actividades o infraestructura industrial.

Además, la ley regula un procedimiento para la creación, modificación y desafectación de las áreas protegidas del Estado (arts. 64 y ss.)

La administración de las áreas protegidas del Estado corresponderá al Servicio y comprenderá, entre otras acciones, la elaboración, aprobación e implementación del respectivo plan de manejo y plan de uso público, el otorgamiento de los permisos, concesiones y cesiones de uso y suscripción de los convenios de gestión.

En beneficio de los objetivos del Sistema, el Servicio podrá otorgar concesiones en áreas protegidas situadas en bienes fiscales sólo para actividades de investigación científica, educación o turismo que requieran la instalación de infraestructura y tengan una duración mayor a un año. Además, la ley precisa que sólo podrán ser objeto de concesiones aquellas áreas protegidas que cuenten con plan de manejo. Las concesiones en áreas protegidas no podrán exceder de treinta años. Las reglas establecidas en la presente ley para las concesiones serán igualmente aplicables a las cesiones de uso. En el artículo 80 de la ley se establecen los criterios para el otorgamiento de concesiones.

Por su parte, tratándose de actividades de carácter transitorio o que no requieran la instalación de infraestructura permanente, que se pretenda desarrollar en un área protegida del Estado y que no sea de aquellas referidas en el artículo 10 de la ley N.º 19.300, deberá contar con un permiso del Servicio. Dicho permiso sólo será otorgado en caso de que la actividad se ajuste a la categoría, al objeto de protección y al plan de manejo del área, y su duración no podrá exceder el plazo de un año, renovable a solicitud del interesado.

Además, la ley contempla la posibilidad de que se puedan establecer áreas protegidas privadas (arts. 97 y ss.).

3.10 DE LA FISCALIZACIÓN, INFRACCIONES, SANCIONES Y RECLAMACIONES

3.10.1 **Aspectos generales**

El Servicio fiscalizará el cumplimiento de los planes de manejo de las áreas protegidas, de las obligaciones de los propietarios y administradores de las áreas protegidas privadas, de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión, de los permisos otorgados en las áreas protegidas y, en general, de todas las actividades que se desarrollen en éstas.

Asimismo, el Servicio fiscalizará el cumplimiento de los planes de manejo para la conservación; planes de restauración ecológica, y planes de prevención, control y erradicación de especies exóticas y especies exóticas invasoras, sin perjuicio de la normativa especial vigente en materia de sanidad vegetal y animal. Para lo dispuesto en este inciso, deberá suscribir previamente con el Servicio Agrícola y Ganadero o con el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, cuando corresponda, un convenio de encomendamiento de dichas funciones.

Además, le corresponderá ejecutar aquellas labores que se le encomienden en virtud de los programas o subprogramas de fiscalización establecidos por la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad a lo señalado en el Título II del artículo segundo de la ley N.º 20.417.

3.10.2 **De las sanciones**

Las infracciones a esta ley podrán ser objeto de alguna de las siguientes sanciones:

Infracción	**Sanción**
Gravísimas.	a) Multa de hasta 15.000 unidades tributarias mensuales. b) Restitución total de los beneficios obtenidos como área protegida privada. c) Extinción o caducidad de la concesión o permiso, según corresponda, sin derecho a indemnización alguna. d) Prohibición temporal de ingreso a las áreas protegidas, entre 5 y 15 años.

Infracción	Sanción
Graves.	a) Multa de hasta 10.000 unidades tributarias mensuales. b) Restitución parcial de los beneficios obtenidos como área protegida privada. c) Suspensión de la concesión o permiso, que no podrá superar la mitad del tiempo otorgado al efecto. d) Prohibición temporal de ingreso a las áreas protegidas, entre 5 y 10 años.
Leves.	a) Multa de hasta 1.000 unidades tributarias mensuales. b) Prestación de servicios en beneficio de un área protegida, si el infractor consiente en ello.

La sanción específica se determinará fundadamente, apreciando los siguientes criterios o elementos:

a) Gravedad y consecuencias del hecho o importancia del peligro ocasionado.
b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.
c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
d) Capacidad económica del infractor.
e) Colaboración que el infractor preste al Servicio antes o durante la investigación.
f) Intencionalidad en la comisión de la infracción.
g) Grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la infracción.
h) Conducta anterior del infractor.
i) Reparación del daño o realización de medidas correctivas o subsanación de la infracción.
j) Categoría del área protegida y zonificación del lugar donde se cometió la infracción, si corresponde.
k) Características de vulnerabilidad, irremplazabilidad y endemismo de la especie o ecosistema afectado.
l) Todo otro criterio que, a juicio fundado del Servicio, sea relevante para la determinación de la sanción.

Sin perjuicio de la aplicación de las multas, se podrá aplicar la sanción de decomiso de los elementos o insumos que hubieren servido para cometer la infracción y los productos resultantes de ella, y determinar el destino de tales especies.

El monto de las multas impuestas por el Servicio será a beneficio fiscal y deberá ser pagado en la Tesorería General de la República, dentro del plazo de diez días, contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva. Las resoluciones del Servicio que apliquen multa tendrán mérito ejecutivo.

Las sanciones que corresponda aplicar por infracción a las disposiciones de esta ley serán sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda afectar al infractor.

Si ante la ocurrencia de una o más infracciones, fuese posible constatar la participación de más de una persona y no fuese posible determinar el grado de participación específico, la responsabilidad será solidaria.

3.10.3 **De las infracciones**

a) Infracciones en áreas protegidas

En las áreas protegidas constituirán infracciones:

a) Contravenir las prohibiciones establecidas en el artículo 108.

b) Contravenir lo dispuesto en los planes de manejo de áreas protegidas.

c) Contravenir las obligaciones establecidas en los contratos de concesión a que se refiere esta ley.

d) Realizar actividades sin contar con el permiso a que se refiere el artículo 94, cuando lo requiriese, o contravenir las condiciones establecidas para su otorgamiento.

e) Contravenir las obligaciones que conlleva ser propietario o administrador de un área protegida privada.

f) Impedir u obstaculizar las labores de fiscalización de los funcionarios habilitados por esta ley para ejercer tales funciones.

g) Entregar información falsa u ocultar cualquier antecedente relevante con el fin de encubrir una infracción.

No se considerará infracción aquella conducta que, no obstante su tipificación en este artículo, haya sido realizada en el marco de aquellos usos o costumbres ancestrales de comunidades indígenas reconocidas en el decreto de creación de la respectiva área o en el plan de manejo de la misma, o en aplicación de normativa especial en materia de sanidad vegetal y animal, en tanto no constituya un menoscabo a la conservación de la diversidad biológica y a la protección del patrimonio natural del país, como tampoco en el contexto del combate de incendios forestales.

b) Infracciones fuera de áreas protegidas

Fuera de las áreas protegidas constituirán infracciones:

a) En los sitios prioritarios: extraer tierra de hoja o turba; capturar, herir o dar muerte a ejemplares de la fauna nativa; destruir nidos, lugares de aposentamiento, reproducción o crianza, o ejecutar acciones que interfieran o impidan el cumplimiento del ciclo de reproducción de las especies nativas, cortar o extraer ejemplares de especies nativas de plantas, algas, hongos o líquenes; cuando tales acciones produzcan cambios significativos en las características ecológicas del sitio.

b) Estas infracciones no procederán respecto de quienes ejecuten proyectos o actividades al interior del sitio prioritario en conformidad a la legislación aplicable o a una resolución de calificación ambiental favorable.

c) Incumplir los compromisos asumidos en un plan de restauración ecológica.

d) Incumplir las medidas contenidas en un plan de prevención, control y erradicación de especies exóticas invasoras.

e) Alterar físicamente un humedal.

f) Contravenir las prohibiciones establecidas relativas a monumentos naturales para la protección de especies.

g) Usar, para fines distintos a los dispuestos en esta ley, el sistema de certificación establecido en la ley.

h) Impedir deliberadamente la fiscalización, encubriendo una infracción o evitando el ejercicio de atribuciones de fiscalización.

No se considerará infracción aquella conducta realizada en el marco de aquellos usos o costumbres ancestrales de comunidades indígenas reconocidas en el acto administrativo que establezca alguno de los instrumentos de esta ley, en tanto no constituya un menoscabo a la conservación de la biodiversidad y a la protección del patrimonio natural del país, así como en aplicación de normativa especial en materia de sanidad vegetal y animal y de prevención y combate de incendios forestales.

Si una conducta constituye al mismo tiempo infracción administrativa de conformidad a ésta y otra ley, se aplicará el procedimiento y sanciones establecidos en aquel cuerpo legal que imponga una sanción de mayor entidad. La regla anterior no se aplicará cuando la infracción constituya un incumplimiento de una resolución de calificación ambiental. En tal caso, la Superintendencia del Medio Ambiente será el único órgano competente para sancionar.

3.10.4 **Categorías de infracciones**

Las infracciones a la presente ley se considerarán gravísimas, graves o leves.

Gravísimas.	a) Hayan causado daño ambiental, no susceptible de reponer en sus propiedades básicas; b) Hayan afectado gravemente los servicios ecosistémicos, o c) Impidan u obstaculicen deliberadamente el cumplimiento de determinado plan de manejo.
Graves.	a) Hayan causado daño ambiental, susceptible de reponer en sus propiedades básicas; b) Hayan afectado el área, sin comprometer gravemente los servicios ecosistémicos que ésta provee, o c) Afecten negativamente el cumplimiento del plan de manejo de un área protegida.
Leves.	Los hechos, actos, u omisiones que contravengan cualquier precepto o medida obligatoria y que no constituyan infracción gravísima o grave, de acuerdo con lo previsto en los números anteriores.

Las infracciones prescribirán a los tres años contados desde su comisión o desde la manifestación evidente de sus efectos, en el caso de las infracciones que hayan causado daño ambiental. En ambos casos, el plazo se interrumpirá con la notificación de la formulación de cargos por los hechos constitutivos de las infracciones.

3.10.5 **Actos previos al procedimiento sancionatorio**

– Fiscalizadores.

Los fiscalizadores que constaten hechos que pudiesen constituir infracciones levantarán un acta de fiscalización en la que describirán de manera objetiva y detallada tales hechos e identificarán al o los presuntos infractores, con expresa indicación de su domicilio. Con el solo mérito de esta acta podrá iniciarse el procedimiento administrativo sancionador (artículo 122).

– Denuncia.

Cualquier persona podrá denunciar las infracciones. Las denuncias deberán ser formuladas por escrito al Servicio, señalando lugar

y fecha de presentación, y la individualización completa del denunciante, quien deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante habilitado. Asimismo, deberán contener una descripción de los hechos concretos que se estiman constitutivos de infracción, precisando lugar y fecha de su comisión y, de ser posible, identificando al presunto infractor (artículo 123).

El procedimiento sancionatorio podrá iniciarse por la comunicación escrita del funcionario fiscalizador al Director Regional del Servicio de la respectiva acta de fiscalización o por denuncia de cualquier persona formulada de conformidad al artículo anterior (artículo 124). Con todo, la denuncia sólo dará origen a la instrucción del procedimiento sancionador, si ésta, a juicio del Servicio, está revestida de seriedad y tiene mérito suficiente. En caso contrario, se podrá disponer la realización de acciones de fiscalización sobre el presunto infractor. Si el Servicio estimase que carece de seriedad o mérito, se dispondrá su archivo por resolución fundada, notificando de ello al denunciante (artículo 124).

– Medidas provisionales.

Constatado por un fiscalizador uno o más hechos que pudiesen constituir infracciones reguladas en esta ley, éste podrá solicitar al Director Regional que ordene las siguientes medidas provisionales: a) Medidas de corrección, seguridad o control de los impactos derivados de la infracción; b) Retención temporal o traslado de los elementos, insumos, productos o vehículos, o la inmovilización de éstos; c) Aposición de sellos sobre bienes muebles o inmuebles; d) Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones; e) Suspensión del funcionamiento de las instalaciones; f) Incautación de los elementos o insumos que hubieren servido para cometer la infracción y los productos resultantes de ella, y g) Prohibición temporal de ingreso a las áreas protegidas (artículo 125).

Las medidas sólo podrán ser adoptadas cuando fueren absolutamente indispensables para asegurar la adecuada instrucción del procedimiento sancionador, con el objeto de evitar daño inminente al objeto de protección del área protegida, o cuando una demora en su aplicación pudiese significar una pérdida, disminución o menoscabo de uno o más componentes de la biodiversidad.

Tales medidas serán esencialmente temporales y deberán ser proporcionales al tipo de infracción.

En el caso de las medidas provisionales señaladas en las letras d) y e), el Servicio deberá obtener la autorización previa del Tribunal Ambiental respectivo. La autorización deberá obtenerse por la vía más expedita posible, siendo admisible, incluso, la otorgada vía

telefónica, de alguno de sus ministros, según la regla de turno que se determine mediante auto acordado, que deberá contemplar a un titular y a un suplente.

El afectado por las medidas previamente señaladas podrá reclamar de la resolución del Director Regional dentro de un plazo de quince días desde su notificación, ante el Tribunal Ambiental del lugar en que dichas medidas debieren surtir efectos.

Las medidas provisionales sólo durarán mientras subsistiere la necesidad de su aplicación, para lo cual el Director Regional deberá confirmar, modificar o levantar las medidas provisionales al momento de la iniciación del procedimiento sancionatorio

En todo caso, las medidas provisionales quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento o cuando la decisión de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a petición de algún interesado mediante solicitud fundada ante el Director Regional del Servicio. Las medidas de que trata este artículo se extinguirán con la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

– Medidas correctivas.

Frente a infracciones flagrantes, y sin perjuicio del procedimiento sancionatorio que se instruya para establecer la responsabilidad y las sanciones que correspondan, el Servicio podrá ordenar el restablecimiento de la legalidad requiriendo el cumplimiento del instrumento o norma infringida dentro de un plazo prudencial que no exceda los cinco días corridos (artículo 127).

– Incumplimientos menores.

El Servicio podrá determinar, en consideración a la entidad del hecho, incumplimientos menores que darán lugar a disconformidades. Formulada por escrito una disconformidad, deberá ser subsanada en un plazo que no podrá exceder de diez días corridos. Vencido el plazo, si subsiste la disconformidad, se cursará la infracción, conforme al procedimiento del Párrafo siguiente, y si ha sido subsanada, no se cursará la infracción. Las disconformidades sólo podrán formularse respecto de procedimientos, incumplimiento de plazos u otras faltas menores que no configuren infracciones gravísimas o graves (artículo 128).

3.10.6 **Del procedimiento sancionador**

– Inicio de instrucción del procedimiento.

El acta de fiscalización y/o la denuncia, en su caso, se pondrán en conocimiento del Director Regional quien, en el plazo máximo de diez días, deberá dar inicio a la instrucción del procedimiento sancionador y designará a un funcionario para que instruya el proceso.

La instrucción del procedimiento sancionatorio se iniciará mediante resolución que contendrá una formulación precisa de los cargos, y se pronunciará sobre las medidas provisionales impuestas, en orden a mantenerlas, modificarlas o revocarlas.

La formulación de cargos señalará una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su comisión, si se conociere, la norma, instrumento, medidas o condiciones eventualmente infringidas y la disposición que establece la infracción.

Esta resolución se notificará al infractor, si es habido o se conociere, por carta certificada, confiriéndole un plazo máximo de quince días para formular sus descargos, acompañar sus medios de prueba y ofrecer aquellos que no puedan ser acompañados en dicho acto. El infractor podrá solicitar que, en lo sucesivo, las notificaciones se practiquen por correo electrónico, caso en el cual sólo se le notificará por esa vía

Si el infractor tuviese su domicilio en una región distinta de aquélla en que se hubiese denunciado la infracción, podrá presentar sus descargos y medios probatorios en la Dirección Regional del Servicio correspondiente a su domicilio.

En el evento que el infractor no sea habido o no se conociere su paradero, se publicará un extracto con la formulación de cargos en un diario de circulación nacional o regional, apercibiendo expresamente al infractor de tenerlo por rebelde para todos los efectos legales si no se presentare en el plazo de diez días.

– Examen de los antecedentes.

Recibidos los descargos o vencido el plazo otorgado para ello, el instructor examinará el mérito de los antecedentes y podrá ordenar la realización de las pericias e inspecciones que sean pertinentes y la recepción de los demás medios probatorios que procedan. La práctica de todas estas diligencias deberá llevarse a efecto en un plazo que no podrá ser superior a treinta días (artículo 130).

– Medios de prueba.

Los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica. Se presume legalmente la veracidad de los hechos constatados por los fiscalizadores y que consten en el acta de fiscalización respectiva, sin perjuicio de los demás medios de prueba que se aporten o se generen en el proceso (artículo 131).

– Expediente.

El instructor deberá dejar constancia de todo lo obrado en un expediente, escrito o electrónico, en el que se asentarán los documentos presentados, con expresión de la fecha y hora de su recepción, respetando su orden de ingreso. Asimismo, se incorporarán las actuaciones, los documentos y las resoluciones que se dicten en este procedimiento, y las notificaciones y comunicaciones a que éstas den lugar, con expresión de la fecha y hora de su envío, en estricto orden de ocurrencia o egreso (artículo 132).

– Informe del instructor y resolución sobre la sanción.

Vencido el plazo del examen de antecedentes, el instructor evacuará un informe, remitiendo los antecedentes al Director Regional del Servicio, para que resuelva.

Dicho informe deberá contener la individualización del o de los infractores, la relación de los hechos investigados, la forma como se ha llegado a comprobarlos, y la proposición de las sanciones que estimare procedente aplicar o de la absolución de uno o más infractores.

Si fuere procedente, la autoridad competente para resolver, podrá devolver los antecedentes al instructor, dentro del plazo máximo de diez días, para que practique las diligencias que estime necesarias para resolver la materia sometida a su decisión o para que corrija vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos que no podrá exceder a diez días.

Una vez evacuado o corregido el informe dentro del plazo señalado en el inciso anterior, el Director Regional del Servicio resolverá en el plazo de diez días, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al presunto infractor o aplicará la sanción en su caso.

Dicha resolución se notificará a través de carta certificada al afectado en su domicilio o a su apoderado, si lo tuviere, a menos que haya solicitado que las notificaciones se realizaran a través de correo electrónico, caso en el cual se le notificará sólo por esta vía.

– Reclamación

Los siguientes actos administrativos podrán ser reclamados ante los Tribunales Ambientales, en el marco de lo dispuesto en el número 11) del artículo 17 de la ley N.º 20.600:

a) Resolución del Director Regional del Servicio que imponga una o más sanciones, que desestime una denuncia o archive un procedimiento.
b) Resolución del Servicio que apruebe un plan de manejo para la conservación, un plan de restauración ecológica o un plan de prevención, control y erradicación de especies exóticas y exóticas invasoras.
c) Decreto supremo que cree, modifique o desafecte un área protegida.
d) Resolución que apruebe o modifique un plan de manejo de un área protegida.
e) Resolución que otorgue, modifique o renueve una concesión en un área protegida del Estado o autorice su transferencia.
f) Resolución del Servicio que autorice o deniegue un permiso para realizar una actividad transitoria, o que no requiera la instalación de infraestructura permanente, en un área protegida del Estado.
g) Decreto supremo que determine los sitios prioritarios.

Lo anterior es sin perjuicio de los recursos administrativos que procedan, de acuerdo a las reglas generales.

Será competente para conocer la reclamación, dependiendo del acto administrativo señalado en el artículo anterior:

a) En el caso de la letra a), el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción.
b) En el caso de las letras b) y g), el Tribunal Ambiental del lugar donde se aplique el instrumento contenido en el respectivo acto administrativo.
c) En el caso de las letras c), d), e) y f), el Tribunal Ambiental del lugar donde se ubica la respectiva área protegida.

En cuanto a la legitimación activa., la ley establece las siguientes reglas respecto de la titularidad para deducir la reclamación referida, dependiendo del literal del artículo 134 de que se trate:

a) En el caso de la letra a), la persona sancionada y el denunciante.
b) En el caso de las letras b) y g), cualquier persona que considere que el instrumento no se ajusta a la ley o su reglamento y le causa perjuicio.

c) En el caso de las letras c), d), e), así como f), en este último caso cuando se autorice un permiso, cualquier persona que considere que se infringe la ley, su reglamento o los objetivos del instrumento.

d) En el caso de la letra f), cuando se deniegue un permiso, la persona directamente afectada.

El plazo para interponer la reclamación será de treinta días hábiles, contado desde la fecha de la notificación de la respectiva resolución o publicación del decreto (artículo 137).

El procedimiento de reclamación se regirá por lo dispuesto en el Párrafo 2º del Título III de la ley N.º 20.600 (artículo 138).

3.10.7 **Registro público de sanciones**

Sea que la sanción haya sido aplicada por el Servicio, éste deberá consignar las sanciones aplicadas en un registro público en el cual se señalarán el nombre, apellidos, denominación o razón social, de las personas naturales o jurídicas responsables y la naturaleza de las infracciones y sanciones.

Este registro deberá publicarse en el sitio electrónico del Servicio. En caso de que se imponga como sanción la prohibición temporal de ingreso a las áreas protegidas, el Director Nacional deberá informar oportunamente de ello a la administración de cada unidad.

Un reglamento dictado por el Ministerio del Medio Ambiente determinará la forma y modo en que deberá elaborarse el precitado registro, su actualización, así como cualquier otro aspecto que sea relevante incluir para el adecuado acceso y publicidad de las sanciones impuestas.

3.10.8 **Plan de corrección**

El presunto infractor podrá presentar voluntariamente ante el Servicio, una propuesta de plan de corrección de la pérdida o degradación causada por el hecho infraccional en la biodiversidad.

Cuando el origen de la infracción haya dado competencia al Servicio, el plan de corrección se presentará ante éste. El Director Nacional deberá emitir un informe de la infracción cometida y los efectos ocasionados y remitirlo junto con el plan propuesto al Ministerio del Medio Ambiente para su aprobación.

Desde la aprobación del plan de corrección y mientras no esté concluida su ejecución, el plazo de prescripción del artículo 119 se suspenderá.

Si existe daño ambiental y el infractor no presenta voluntariamente un plan de corrección o no se ejecuta éste de manera satisfactoria, se deberá ejercer la acción por daño ambiental ante el Tribunal Ambiental.

La totalidad de los costos en que se incurra para la implementación del plan debidamente aprobado será de cargo del infractor. Sin perjuicio de ello, podrán transferirse al patrimonio del Servicio los fondos que se requieran para acciones que le corresponda ejecutar a éste conforme al plan.

Un reglamento establecerá el procedimiento que regirá la presentación y aprobación del plan de corrección, así como los contenidos mínimos de éste y los mecanismos de seguimiento de su ejecución.

3.11 REGLA SUPLETORIA

De acuerdo con lo establecido en el artículo 142, en todo lo no previsto por la ley, se aplicará supletoriamente la ley N.º 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos.

XI. Ecuador: la consulta popular sobre la explotación en el Yasuní (ITT) y la reafirmación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Ecuador

RICARDO CRESPO PLAZA
JUAN FRANCISCO DÍAZ

SUMARIO: 1. *Valoración general*.–2. *Compras Públicas Sostenibles*.–3. *Dictamen favorable de la Corte Constitucional respecto a la Consulta Popular del Yasuní ITT*.–4. *Las reformas al Código Integral Penal (COIP) para prohibir la suspensión condicional de la pena en delitos ambientales*.–5. *Galápagos Life Fund y la Reserva Marina Hermandad*.–6. *Proyecto de Decreto Ley para adjudicar zonas degradadas de playa de mar en favor de camaroneros*.–7. *Ordenanza verde azul del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*.–8. *La inconstitucionalidad del decreto sobre consulta previa ambiental*.–9. *Recomendación de CITES para que Ecuador regule la captura incidental de tiburón*.–*Bibliografía.*

RESUMEN

Ecuador experimentó avances significativos y desafíos en materia de protección de la naturaleza en el año 2023, entre los cuales destacan las decisiones judiciales de la Corte Constitucional que respaldaron la legislación ambiental, reafirmando el compromiso del país con el desarrollo sostenible y el derecho constitucional a un ambiente sano; así como importantes iniciativas para la protección y conservación de la reserva del Yasuní y las islas Galápagos. Además, se promulgó la Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles, basada en criterios de responsabilidad ambiental y social establecidos en la Constitución.

ABSTRACT

In 2023, Ecuador experienced significant advancements and challenges in environmental protection, notably through judicial rulings from the Constitutional Court that upheld environmental legislation, reaffirming the country's commitment to sustainable development and the constitutional right to a healthy environment. Additionally, there were notable initiatives for environmental protection and conservation of the Yasuni Reserve and the Galapagos Islands. Furthermore, the National Strategy for Sustainable Public Procurement was enacted, grounded in environmental and social responsibility criteria outlined in the Constitution.

PALABRAS CLAVE

Compra Pública Sostenible, Medio Ambiente, Galápagos, Yasuní

KEYWORDS

Sustainable Public Procurement, Environment, Galápagos, Yasuní

1. VALORACIÓN GENERAL

En el año 2023 se dieron en el Ecuador importantes aportes para fortalecer la protección ambiental, entre ellos, cabe destacar la posición ambientalista de la Corte Constitucional del Ecuador cuyas decisiones y dictámenes se inclinaron en favor de los derechos de la naturaleza, del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de la conservación de la biodiversidad y de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en cuanto a la consulta previa libre e informada. A estas se suman el fortalecimiento de las políticas ambientales mediante decisiones administrativas y legales referidas a las compras públicas sostenibles; a la inclusión de los delitos ambientales en el régimen de excepción de la suspensión condicional de la pena mediante la reforma al Código Integral Penal; a la creación de un mecanismo financiero para la protección de las islas Galápagos como la «Galápagos Life Fund», que incidirá en apoyar la gestión de la nueva Reserva Marina denominada «Hermandad»; la expedición de una Ordenanza con enfoque ecosistémico por parte del municipio del Distrito Metropolitano de Quito, denominada Ordenanza Verde- Azul y a las recomendaciones de la Secretaria de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) que obligan al Ecuador a regular de manera técnica la pesca incidental del tiburón, una especie que tiene una función clave en el ecosistema oceánico.

Respecto a la necesidad de que el Estado impulse las compras públicas sostenibles para ir consolidando un modelo económico respetuoso del ambiente, dentro del marco del artículo 288 de la Constitución de la República que entre otras cosas dispone que las compras públicas cumplirán con criterios de responsabilidad ambiental y social, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) emitió la Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 232 de 18 de enero de 2023, como un instrumento de política pública que empodera al estado como actor clave en este tema.

La decisión tomada por los ecuatorianos mediante consulta popular durante el proceso electoral de agosto de 2023, que resolvió dejar el petróleo bajo tierra en el bloque 43 del Parque Nacio-

nal Yasuní conocido como Ishpingo, Tambococha, Tiputini ITT, demostró que existe en gran parte de la población joven del Ecuador una predisposición a apoyar la conservación de la biodiversidad de un sitio emblemático, de altísima biodiversidad y declarado por la UNESCO como Reserva de Biosfera, como es el Parque Nacional Yasuní. La consulta popular fue promovida por un grupo ciudadano denominado «Yasunidos» cuya iniciativa había sido impedida por razones políticas, la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de la pregunta propuesta por el colectivo «Yasunidos» respecto a si se debe o no dejar el petróleo bajo tierra en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní, para que sea sometida a consulta popular, emitió un dictamen favorable y reprochó «el conjunto de acciones estatales que en su momento obstaculizaron el pleno ejercicio de los derechos de participación de los solicitantes y adherentes a la iniciativa de consulta popular en cuestión». La decisión ciudadana de dejar el petróleo bajo tierra en el bloque ITT del Parque Nacional Yasuní abrió la discusión sobre la necesidad de seguir impulsando una economía post-petrolera que apueste por alternativas como el biocomercio y el ecoturismo en aras de conservar y usar de manera sostenible la biodiversidad.

En otros aspectos relevantes se reformó el artículo 630 del Código Integral Penal que se refiere a la suspensión condicional de la pena, la reforma exceptúa a los delitos contra los recursos mineros y el ambiente, lo que demostró la gravedad de estos delitos fortaleciendo su efecto disuasorio.

Durante este año se estableció una corporación sin fines de lucro denominada Galápagos Life Fund para promover el mantenimiento, crecimiento y seguridad del capital natural de las islas Galápagos y sus ecosistemas marinos mediante la concesión de subvenciones o la financiación de proyectos

La Corte Constitucional analizó también el Proyecto de Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres, luego de lo cual emitió un dictamen favorable de constitucionalidad, a excepción de la adjudicación de zonas degradadas de playa de mar en favor de concesionarios acuícolas, demostrando la importancia de la conservación y biodiversidad marino-costera, considerando que las zonas de playa son importantes áreas de manglares y zonas de amortiguamiento que han sido afectadas por la industria camaronera.

La ordenanza Verde-Azul del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es un esfuerzo importante para gestionar el territorio del Distrito Metropolitano de Quito de manera sistémica, considerando las interconexiones existentes entre los ecosistemas terres-

tres y acuáticos e incorporando el enfoque de paisajes, lo que demuestra una nueva manera de gestionar el ambiente desde los gobiernos autónomos descentralizados.

Con relación a las consultas previas contenidas en los artículos 57.7 y 398 de la Constitución de la República que se refieren al derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, y a la consulta previa ambiental aplicable a todo proyecto que cause impacto ambiental. La Corte aclaró que se trata de dos figuras de consulta distintas e impidió que estas figuras de consulta previa sean reguladas mediante una norma administrativa pues tratándose de derechos constitucionales deben regularse mediante una ley.

El Ecuador siendo parte de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), ha postergado la emisión de normas técnicas para regular la pesca incidental del tiburón, una especie con un rol clave en el equilibrio del ecosistema marino, frente a esta problemática, durante la septuagésima séptima reunión del Comité Permanente en Ginebra (Suiza), la Secretaria de CITES realizó varias recomendaciones relacionadas con la captura incidental de tiburón y emitió ciertas recomendaciones para que el Ecuador tome el control necesario frente al problema que se ampliará en este artículo.

A manera de conclusión, en Ecuador se pueden ver relevantes aportes para el fortalecimiento de las políticas ambientales en procura del desarrollo sostenible, de la conservación de la biodiversidad y de la participación ciudadana en materia ambiental, poniendo énfasis en las decisiones de la Corte Constitucional, que han llevado a la realización de una consulta popular, la promulgación de una ordenanza local y una aplicación más precisa de la Constitución en consultas ambientales.

No podemos olvidar que los aspectos analizados se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (11 Ciudades y Comunidades Sostenibles, 12 Producción y Consumo Responsables, 13 Acción por el Clima, 14 Vida Submarina y 15 Vida de Ecosistemas Terrestres) y son avances administrativos y legales positivos en el año 2023 en materia ambiental, sin embargo, no podemos desconocer las simultáneas crisis (económica, fiscal y de seguridad) que vive el país y que de cierta manera podrían obstaculizar la puesta en práctica, siendo un gran desafío, el cumplir las metas de desarrollo sostenible en un contexto de crisis.

2. COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES

El Servicio Nacional de Contratación Pública, por sus siglas SERCOP, es el ente rector de las adquisiciones del Estado. Con fundamento en sus facultades reglamentarias, emitió la Resolución No. R. E-SERCOP-2022-0130[1], mediante la cual expidió la Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles del Ecuador.

Esta Estrategia Nacional se fundamenta en el artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone que las compras públicas deben cumplir con criterios de responsabilidad ambiental y social.

Complementariamente, la Constitución reconoce en el artículo 14 el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la conservación de la biodiversidad como eje de interés público; y, paralelamente en el artículo 71 fortalece de manera complementaria este derecho reconociendo derechos a la naturaleza.

La Estrategia de Compras Públicas Sostenibles se fundamenta en tres ejes:

1. Normativo: incluye el establecimiento de un marco regulatorio que orienta a los entes gubernamentales en la aplicación de las Compras Públicas Sostenibles (CPS); además prevé la evaluación de procedimientos actuales y futuros relacionados con las CPS; la consolidación de indicadores; el establecimiento de criterios de sostenibilidad para productos y proveedores[2]; la creación de un mecanismo de reconocimiento de certificaciones internacionales aceptadas; y la generación de guías sectoriales.
2. Fortalecimiento: implica el desarrollo de capacidades y conocimientos del personal del Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, en materia de compras públicas sostenibles; la capacitación dirigida a entidades estatales y proveedores; así como la realización de estudios para identificar productos y proveedores sostenibles en diferentes localidades.
3. Incentivos y Financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) proveedoras de servicios, promoviendo sus certificaciones para fomentar la responsabilidad social empresarial; y apoyo para el reconocimiento de pequeños proveedores.

---

[1] Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 232 de 18 de enero de 2023.

[2] De Guerrero Manso, «La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública», Revista Aragonesa de Administración Pública Núm. 19, 2018, p., 154. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6888451

Durante este año, a pesar de contar con una política en compra pública sostenible, luego de constantes reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento; tomando en cuenta que la normativa secundaria fue expedida en agosto del año 2023 por parte del ente rector de la compra pública; y, sumado a esto, que desde finales del año 2021 se cuenta con una directiva modelo para América Latina y el Caribe en materia de compra pública sostenible[3]; no se ha logrado introducir de manera pragmática estas políticas en el día a día de la contratación. El reto sigue siendo tomar esta política y comenzar a moldear el marco regulatorio, volverla aplicable[4] con el objetivo de tener una compra pública más sostenible, responsable con el medio ambiente e inclusiva, como verdadero norte[5] de la compra pública ecuatoriana.

3. DICTAMEN FAVORABLE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA CONSULTA POPULAR DEL YASUNÍ ITT.

El 9 de mayo de 2023, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante Dictamen 6-22-CP/23 aceptó la constitucionalidad de la pregunta propuesta por el colectivo «Yasunidos» respecto a si se debe o no dejar el petróleo bajo tierra en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní, para que sea sometida a consulta popular.

El dictamen favorable de la Corte Constitucional[6] dio como resultado que durante el proceso electoral de agosto de 2023, los ecuatorianos además de elegir a un nuevo presidente de la República fueran consultados sobre el bloque 43 denominado ITT (Ishpingo, Tambococha, Tiputini), que se encuentra dentro de uno de los ecosistemas protegidos más biodiversos del planeta, es decir, dentro del Parque Nacional Yasuní (PNY) y Reserva de Biosfera declarada por la UNESCO en 1989. Varios grupos indígenas habitan en la zona y la actividad petrolera no solo ponía en riesgo la biodiver-

[3] Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles, 2021, Disponible en: https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/12/Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf

[4] Sanz Rubiales, La protección del ambiente en la nueva ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador», Revista de Administración Pública, N. O 205, 2018.

[5] Gimeno Feliu, Calidad y valor como estrella polar de una contratación pública estratégica al servicio de la ciudadanía. España. Universidad de Zaragoza, 2023. Disponible en: ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6760-9222

[6] Dictamen 6-22-CP/23 de la Corte Constitucional del Ecuador, 2023. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gob.ec/267672-2/#:~: text=La%20Corte%20Constitucional%20acept%C3%B3%20la,43%2C%20indefinidamente%20bajo%20el%20suelo.

sidad del sitio sino los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas.

La mayoría de ciudadanos votaron por dejar el petróleo bajo tierra en el bloque 43 del Parque Nacional Yasuní, reconociendo la importancia de la biodiversidad en contraste con una actividad económica y extractiva como la petrolera, creando un precedente que fortalece la necesidad de seguir promoviendo una economía post petrolera buscando transiciones y alternativas adecuadas.

Si regresamos la mirada a la solicitud que inició la consulta popular, observamos que el grupo Yasunidos presentó ante la Corte Constitucional los siguientes argumentos significativos:

1. El Yasuní es la región de mayor diversidad biológica del planeta. Declarado Parque Nacional, Reserva de la Biosfera por la UNESCO y Zona intangible Tagaeri Taromenane (ZITT) donde está vedada a perpetuidad todo tipo de actividad extractiva.
2. En el año 2007, el estado ecuatoriano anunció la iniciativa Yasuní-ITT (Ishpingo, Tambococha, Tiputini) que promocionaba la no explotación del petróleo en el Yasuní. En el año 2013 el gobierno nacional anunció el fin de la iniciativa. A partir del año 2016 se inició el proceso de perforación y extracción de petróleo en el Parque Nacional Yasuní (en adelante PNY). En Ishpingo (norte) la extracción inició en el año 2022.
3. En esta zona de explotación petrolera habitan pueblos y nacionalidades indígenas, los Waorani de contacto reciente y en aislamiento, como es el caso de los Tagaeri y Taromenane, cuyos derechos se ven afectados por el daño socioambiental que la explotación genera, así como se afectan los derechos de la naturaleza de la zona más biodiversa del mundo.

El colectivo Yasunidos presentó argumentos válidos sobre la implicación económica que representa para el Presupuesto General del Estado, el dejar el crudo bajo tierra en el bloque 43 del PNY. Entre las principales premisas, está el hecho de que *«el crudo que se está extrayendo del Yasuní, es excesivamente denso y mantiene un alto corte de agua que lo convierte en un petróleo poco rentable y difícil de extraer»*[7]; y, que para contar con ingresos semejantes a las ganancias que produce el Yasuní ITT, estos «*fácilmente se podrían compensar tan solo con aumentar la eficiencia en el cobro de tributos*»[8].

---

[7] Vargas, Defender la Vida, Periódico Opción, 2023. Disponible en: https://periodicoopcion.com/defender-la-vida/

[8] Causa No. 6-22-CP Petición de Consulta popular por iniciativa ciudadana (Yasunidos) de 23 de abril de 2023. No. 63j y No. 67. Disponible en: http://esacc.corteconstitu-

Después de que la consulta popular fuera aprobada, el gobierno intenta encontrar un argumento legal para retrasar la implementación de lo establecido por la Corte Constitucional, es decir, el *«retiro progresivo y ordenado de toda actividad relacionada a la extracción de petróleo en un término no mayor a un año desde la notificación de los resultados oficiales*». Esto evidencia que nuestra capacidad de avanzar en materia de desarrollo sostenible está sujeta a decisiones políticas gubernamentales, las cuales pueden prolongar aún más la implementación de estas medidas.

Finalmente, al haber resuelto mediante consulta popular dejar el petróleo bajo tierra en el bloque 43, se legitima la decisión ciudadana de mitigar el cambio climático, reducir la contaminación, conservando y usando sosteniblemente la biodiversidad y respetando los derechos humanos de pueblos y nacionalidades indígenas.

4. LAS REFORMAS AL CÓDIGO INTEGRAL PENAL (COIP) PARA PROHIBIR LA SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA PENA EN DELITOS AMBIENTALES.

La suspensión condicional de la pena es un mecanismo alternativo al proceso penal, que procura fortalecer el principio de economía procesal bajo ciertas condiciones en el caso de delitos menores, lo cual permite que el procesado sea exonerado de la pena privativa de libertad a cambio de otro tipo de sanción, permitiendo el cumplimiento de la pena sin la necesidad de ser recluido en un centro de privación de libertad.

El juez penal para considerar la suspensión condicional de la pena, debe analizar los antecedentes personales, sociales y familiares del procesado, la modalidad y gravedad de la conducta punible y el nivel de peligrosidad de dicha conducta para el resto del conglomerado social[9].

La suspensión condicional de la pena está regulada en los artículos 630 al 633 del Código Orgánico Integral Penal, para su aplicación se requieren de las siguientes condiciones: a) que la pena sea menor a cinco años; y, b) que no exista otro beneficio en favor

---

cional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicyMDlmNDljMi02MzgzLTQ0N2UtOWI3ZS1mOGFiNjM5YmZhN2EucGRmJ30=

[9] Troya Aldaz, Suspensión condicional de la pena, ¿beneficio o derecho? Análisis de la Resolución N.º 02-2016 de la Corte Nacional de Justicia, Tesis de Maestría, 2022. Disponible en: https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9131/1/T3996-MDPE-Troya-Suspension.pdf

del sentenciado y que los antecedentes personales, familiares y sociales demuestren que no es necesaria la ejecución de la pena.

Una vez aceptada la suspensión condicional de la pena por el juez penal, el sentenciado deberá cumplir las condiciones especificadas por el artículo 631 del COIP.

Según la Corte Nacional de Justicia del Ecuador *«la suspensión condicional de la pena es una institución que se aplica en razón de que el legislador ha considerado que en determinados casos se vuelve innecesario ejecutar la pena de privación de la libertad, y para el efecto, se suspende dicha pena imponiéndose en su lugar reglas de conducta»*[10].

La suspensión condicional de la pena en Ecuador, no aplica para ciertos delitos considerados muy graves y de mayor impacto. A partir de la reforma al Código Orgánico Integral Penal de 29 de marzo de 2023, se incluyeron en este régimen de excepción también a los delitos contra los recursos mineros y a los delitos contra el ambiente, lo cual refleja el reconocimiento del legislador sobre la gravedad y alto impacto social de estos delitos.

Mediante Registro Oficial, Suplemento Nº 279 de miércoles 29 de marzo de 2023, se expidió la «Ley orgánica reformatoria a varios cuerpos legales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la seguridad integral», que en su capítulo III contiene las Reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP). El artículo 630 del COIP fue reformado con el siguiente texto que incluye a los delitos contra los recursos mineros y el ambiente dentro del régimen de excepción.

«Art. 630.- Suspensión condicional de la pena.- La ejecución de la pena privativa de libertad impuesta en sentencia de primera instancia, se podrá suspender a petición de parte en la misma audiencia de juicio o dentro de un plazo de hasta setenta y dos horas desde que se dio la decisión oral, siempre que concurran los siguientes requisitos:

Que la pena privativa de libertad prevista para el tipo penal no exceda de cinco años.

No procederá en los casos de delitos contra la integridad sexual y reproductiva, violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, contra los recursos mineros, el ambiente o la seguridad pública, ni en los delitos de obstrucción de la justicia, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, oferta de tráfico de influencias, testaferrismo, sobreprecios en con-

[10] Corte Nacional de Justicia del Ecuador, Oficio Nº 1101-P-CNJ-2018, 2018. Disponible en: https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/Penales/etapajuicio/004.pdf

tratación pública, ingreso de artículos prohibidos a centros de privación de libertad; y, actos de corrupción en el sector privado.

Que la persona sentenciada no tenga vigente otra sentencia o proceso en curso ni haya sido beneficiada por una salida alternativa en otra causa.

Que los antecedentes personales del sentenciado, así como la modalidad y gravedad de la conducta sean indicativos de que no existe necesidad de la ejecución de la pena.»

En conclusión, para delitos ambientales no se suspenderá condicionalmente la pena, endureciendo las sanciones en infracciones cometidos contra la naturaleza.

5. GALÁPAGOS LIFE FUND Y LA RESERVA MARINA HERMANDAD

Este tema se refiere a dos importantes iniciativas para la protección de las áreas terrestres y marinas de las islas Galápagos: la creación de la «Galápagos Life Fund» y la declaratoria de la Reserva marina denominada «Hermandad».

El 9 de mayo de 2023 el presidente de la época, expidió el Decreto Ejecutivo 735 de 9 de mayo de 2023 con el cual estableció una corporación sin fines de lucro denominada Galápagos Life Fund, *«para promover el mantenimiento y crecimiento y seguridad del capital natural de las islas Galápagos y sus ecosistemas marinos mediante la concesión de subvenciones o la financiación de proyectos de organizaciones y agencias gubernamentales y otras entidades para proyectos medioambientales y de desarrollo sostenible pertinentes, teniendo en cuenta cuestiones de biodiversidad y sociales, económicas, de sostenibilidad y de cambio climático, y pignorando activos para garantizar préstamos y otras obligaciones en apoyo de dicho propósito, en cumplimiento del marco normativo nacional.»*

Los fondos de cooperación creados por esta organización están dirigidos a apoyar a la conservación y protección del ambiente natural de las islas Galápagos, que incluye a la reserva Marina Hermandad, anunciada por el Ecuador durante la COP26, - Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, creada mediante Decreto de 14 de enero de 2022, como una área protegida marina adyacente a la Reserva Marina de Galápagos y dentro de la zona económica exclusiva

insular cuyo objetivo es la protección del ecosistema marino priorizando el área de distribución de las especies migratorias.

Esta nueva reserva Marina tiene una superficie de 60.000 km², de los cuales 30.000 km² están vedados a actividades extractivas para conservar ecosistemas oceánicos críticos, rutas migratorias y zonas de alimentación de especies marinas amenazadas; y, una zona de pesca responsable de 30.000 km² en la que están permitidas las actividades pesqueras exceptuando actividades que incluyan el uso del palangre.

Mediante Acuerdo Ministerial número MAATE-2022-153, se aprobó el plan de manejo de la reserva Marina Hermandad, como instrumento técnico y de planificación que contiene los principios, directrices y normas para alcanzar la coexistencia armónica entre el uso racional de los recursos, los bienes y servicios que genera; y garantice la conservación de los procesos ecológicos que determinan la funcionalidad de los ecosistemas inmersos en el área protegida.

El plan de manejo está vigente por 10 años pudiendo actualizarse antes de este plazo por razones de orden técnico y legal. En el mes de marzo de 2023 se expidió el Plan de Manejo de la reserva, que marca un hito histórico pues se lo crea para conservar y proteger una zona que va más allá de la reserva de las Galápagos y abarca aguas abiertas de la zona económica exclusiva insular al noroeste de la reserva Marina de Galápagos.

Es el primer logro para la creación de una reserva oceánica a nivel regional y aumenta en un 5.5% la superficie marina protegida a nivel nacional, se la denomina Hermandad porque en su creación participaron varios países de la región, así como actores locales nacionales con el propósito de fortalecer la conservación del corredor marino del Pacífico Este Tropical. La zona protegida abarca montes submarinos y ambientes pelágicos fundamentales para sostener la vida de especies migratorias amenazadas, así como especies de interés comercial.

La preservación de estas especies es esencial para garantizar los servicios ecosistémicos, la seguridad alimentaria y el bienestar social y económico a largo plazo. La reserva enfrenta sin embargo importantes desafíos como el cambio climático, la contaminación y la pesca ilegal no declarada y no reglamentada que ponen en riesgo su sustentabilidad.

6. PROYECTO DE DECRETO LEY PARA ADJUDICAR ZONAS DEGRADADAS DE PLAYA DE MAR EN FAVOR DE CAMARONEROS

Mediante Dictamen 7-23-UE/23, del 5 de octubre del 2023[11] la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del Proyecto de Decreto Ley Orgánica de Urgencia Económica de Gestión de Riesgos y Desastres, luego de lo cual emitió un dictamen favorable de constitucionalidad sobre algunos temas, a excepción de la adjudicación de zonas degradadas de playa de mar en favor de concesionarios acuícolas, que se regulaban mediante las Disposiciones Generales de dicho Decreto Ley.

La Corte Constitucional se opuso a la adjudicación de zonas degradadas de playa de mar en favor de concesionarios acuícolas; entre otras razones, por consideraciones ambientales, tomando en cuenta que estaban involucrados los derechos de la naturaleza y que con fundamento en el principio de reserva de ley, este asunto debía ser materia de una ley siendo improcedente regular la adjudicación mediante normas técnicas administrativas.

En este sentido la Corte Constitucional además de reconocer la reserva de ley para los casos en los que estarían implicados los derechos de la naturaleza, aunque sin referirse en su dictamen, hace una aplicación implícita de los principios de prevención y precaución como pilares fundamentales del derecho ambiental.

Se destacan los argumentos de la Defensoría del Pueblo y la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras Artesanales del Ecuador (Fenacopec), que afirman que la adjudicación de la propiedad de estas tierras resultaría en un impacto social, humano y económico negativo, entre otras por la siguiente razón:

«El proyecto de decreto ley no contempla los derechos de la naturaleza, entre estos, el derecho a que se respete su existencia y a la restauración. Se debería considerar que los ecosistemas son resilientes y que, la pérdida de condición de zona de playa y bahía «no es el único ni decisivo criterio para determinar que esa área ha perdido la condición de ecosistema de la zona marino costera».

El Dictamen de la Corte señaló que, se *«reconoce que está inmersa la garantía de los derechos de la naturaleza, especialmente el derecho a que se respete su existencia y regeneración. En este sentido, se aprecia la necesidad de contar con información que*

[11] Dictamen 7-23-UE/23 de la Corte Constitucional del Ecuador, 2023. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNTAyYjBjNS02NjA0LTQyMzUtYjg5ZC02YWE3MjE0NWZjY2EucGRmJ30=

permita comprender las posibilidades de recuperación de aquellas zonas que han perdido la influencia del mar y su interacción con los ecosistemas circundantes.»

En vista de que el decreto ley involucraba varios derechos constitucionales y entre ellos a los derechos de la naturaleza, la Corte Constitucional concluyó indicando que, *«las disposiciones reformatorias introducidas por el proyecto de decreto ley, desde la primera hasta la cuarta, no cumplen con la configuración esencial de una materia que está sujeta a reserva de ley. Por consiguiente, se concluye que la medida examinada es contraria al principio de legalidad en materia de reserva de ley, por remisión, de conformidad con los artículos 226, 132 y 133 de la Constitución.»*

Este dictamen es destacado en esta publicación por los avances significativos en la protección de la naturaleza, y que van sentando un precedente en nuestro País.

7. ORDENANZA VERDE AZUL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La Ordenanza No. 060-2023 expedida el 4 de julio de 2023[12] por el Concejo Metropolitano de Quito, es un esfuerzo importante para gestionar el territorio del Distrito Metropolitano de Quito de manera sistémica, considerando las interconexiones existentes entre los ecosistemas terrestres y acuáticos e incorporando el enfoque de paisajes, lo que demuestra una nueva manera de gestionar el ambiente desde los gobiernos autónomos descentralizados.

El principal antecedente de esta ordenanza que motivó su elaboración y diseño, es la sentencia de la Corte Constitucional Nro. 2167-21-EP/22[13], dictada con fecha 19 de enero de 2022, en el caso No. 2167-21-EP, como resultado de una Acción Extraordinaria de Protección en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y otros. La Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por vulnerar el derecho a la motivación en una acción de protección. Examinó el mérito del caso, planteado en contra del Municipio de Quito y varios de sus organismos, por vulnerar los

[12] Ordenanza Metropolitana No 060-2023 del Distrito Metropolitano de Quito, 2023. Disponible en: https://www.quito.gob.ec/documents/ord-060-2023-met_-_infraestructura_verde-azul.pdf

[13] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 2167-21-EP/22. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-2167-21-ep-22/

derechos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, en conexidad con el derecho al hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad; a los derechos de la naturaleza y al derecho al patrimonio cultural en relación con la cuenca del río Monjas ubicada al norte de la ciudad de Quito, gravemente erosionada y contaminada, lo que produce riesgos de aluviones y otros peligros para la población.

La Corte Constitucional dispuso entre otras cosas que, para solucionar la restauración y reparación de los daños ambientales, la prevención y control de la contaminación y la erosión del Río Monjas, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito debía elaborar una ordenanza.

La sentencia señala el enfoque integral que debe contener dicha ordenanza:

«161. La Corte considera que una de las formas más efectivas para promover la no repetición es el establecimiento de un marco normativo encaminado a establecer los principios y las reglas, que tome en cuenta los derechos desarrollados en esta sentencia, para que la cuenca del río Monjas y otras cuencas semejantes en el cantón Quito se restauren y sean tratadas de forma integral. Este marco normativo deberá valorar, respetar, proteger y restaurar a la naturaleza y sus interrelaciones con la ciudad y sus habitantes («verde»), y la conservación y restauración de las fuentes, captación, tratamiento, suministro, diseño, uso eficiente y saneamiento del agua y sus ecosistemas («azul»)».

Otro importante sustento legal de esta ordenanza es la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico del Ambiente, que incluyó el concepto de infraestructura verde como «*una estructura viva, ecosistémica de alta calidad y eficiencia, conformada por una red estratégicamente planificada, biodiversa e interconectada de zonas naturales y seminaturales gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos, que reponen beneficios ambientales, sociales, económicos y de salud a los habitantes que viven tanto en las zonas urbanas como rurales del territorio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos».*

La exposición de motivos menciona además que, la gestión a través de un enfoque de infraestructura verde azul está directamente relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en especial la meta 11.5 que se refiere a la reducción de desastres relacionadas con el agua, y la meta 11.7 relacionada con el acceso universal a espacios seguros inclusivos y accesibles, verdes y

públicos en particular para mujeres, niños, personas de la tercera edad y personas con discapacidad. Se hace referencia también a los objetivos: 6 sobre agua limpia y saneamiento, 7 sobre energía asequible y no contaminante, 12 sobre producción y consumo responsables, y 15 sobre vida de ecosistemas terrestres que deberían estar en concordancia con las normas urbanas que procuran la formación de áreas verdes, la disminución de superficies grises y la eficiencia en el uso de los recursos naturales mediante el reciclaje, ahorro de agua y energía y fomento de energías renovables no convencionales.

El objeto de la ordenanza es: *«definir el marco regulatorio y los lineamientos para la gestión integral de los componentes de la infraestructura verde azul del Distrito Metropolitano de Quito, de manera coordinada y articulada, dinámica y adaptativa, a través del establecimiento del Sistema Verde-Azul, para la conservación de la biodiversidad, la reducción del riesgo de desastres por fenómenos hidrometeorológicos y movimientos en masa y el fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático; al mismo tiempo que mantiene y aprovecha los servicios ecosistémicos relacionados con la salud, la recreación y la economía.»*

De la ordenanza mencionada, se desprende la planificación integral de los ecosistemas terrestres y acuáticos dentro del Distrito Metropolitano de Quito, que tiene como efecto, la reducción de riesgo de desastres por fenómenos hidrometeorológicos y movimientos en masa, así como el fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático. Entre sus fines se destaca el enfoque sistémico al señalar que busca «Asegurar la funcionalidad, conectividad y preservación de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos». Además, es importante notar que entre los fines de la ordenanza se plantea incorporar soluciones basadas en la naturaleza y en sistemas urbanos de drenaje sostenible para la adecuada gestión de la escorrentía y la permeabilidad del suelo en el Distrito Metropolitano de Quito.

Este acto administrativo contiene una lista de definiciones y de principios relacionados con el enfoque integral de la infraestructura verde azul. Cabe destacar el Principio Ecocéntrico que indica:*«La administración pública reconoce el valor intrínseco de la Naturaleza, sus seres y elementos independiente de su relación con la humanidad, existiendo el vínculo entre ambos dado el origen y dependencia de esta última con la Naturaleza.»*

Para asegurar la planificación ecosistémica e integrada del Distrito Metropolitano de Quito, la ordenanza desarrolla otras secciones relacionadas con la planificación de la infraestructura verde

azul a través de un plan de gestión y de manejo; la planificación y conservación con enfoque de microcuencas hidrográficas; el plan estratégico ambiental integral en los ríos y quebradas; el plan integral de gestión de riesgos; y, el seguimiento y monitoreo de los instrumentos de planificación.

Este instrumento contiene un capítulo que regula e incentiva la participación ciudadana, la capacitación, promoción y difusión, el financiamiento e incentivos; y finalmente detalla el régimen sancionador a través de multas, devolución, suspensión o pérdida de incentivos por infracciones leves o graves. Las multas se aplican de conformidad con la capacidad económica del infractor.

La ordenanza *verde azul* permite evidenciar el compromiso que debe existir desde los distintos niveles de gobierno, en este caso el Distrito Metropolitano de Quito, que producto de un caso en particular, como fue la contaminación de uno de los ríos que atraviesa la ciudad, y una sentencia de la Corte Constitucional, se vio impulsado a implementar un marco normativo que permita precautelar, mantener y conservar las microcuencas, ríos y quebradas, dándole una visión mucho más holística y perspectiva a los recursos hídricos y áreas colindantes a cargo del Municipio.

8. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO SOBRE CONSULTA PREVIA AMBIENTAL

Mediante sentencia 51-23-IN/23 de 9 de noviembre de 2023[14] se resuelve sobre las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 57.7 y 398, que se refieren a dos figuras de consultas previas, la primera regula el derecho de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a la consulta previa, libre e informada respecto a los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan causarles afectaciones a nivel ambiental y cultural, regula también la participación en los beneficios de esos proyectos, determina las autoridades competentes para realizar dicha consulta; y que mediante ley se establecerá el procedimiento en caso de que no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada. Por otro lado, el artículo 398 estable-

[14] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 51-23-IN/23, 2023. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic0ZDAwNmRmYy0zYWU2LTQwYjEtOTI1ZC1mYjkzMzM4ZWFhYjkucGRmJ30=

ce la figura de la consulta previa ambiental que conforme a su texto también deberá ser regulada a través de ley.

El Decreto Ejecutivo 754 de 31 de mayo de 2023[15] intentó regular estas figuras de consulta previa mediante un instrumento administrativo, que reformaba el Reglamento del Código Orgánico del Ambiente. Este decreto fue impugnado por considerarse inconstitucional, lo cual se ratificó en la Sentencia 51-23-IN/23 de la Corte Constitucional de 9 de noviembre de 2023, con la cual se declaró la inconstitucionalidad de dicho decreto principalmente por los siguientes argumentos de los accionantes:

El decreto conforme manda la Constitución de la República y las disposiciones señaladas viola el principio de reserva de ley y confunde los dos derechos establecidos y las disposiciones señaladas indicando además que de acuerdo al artículo 133 numeral dos de la Constitución estos derechos deben regularse en una Ley Orgánica y no en un decreto.

Otro de los criterios de los accionantes fue que en el caso de los pueblos indígenas, la consulta previa libre e informada es a su vez una garantía y un derecho constitucional reconocido por instrumentos internacionales de Derechos Humanos como la Declaración de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; particularmente en los casos Sarayaku vs. Ecuador; y, Saramaka vs. Surinam., y que la obligación de regular estos derechos mediante una ley orgánica se deriva de la Constitución y de los citados instrumentos internacionales; por lo tanto, un decreto no cumple con los estándares establecidos por la Corte Inter Interamericana de Derechos Humanos.

Por otro lado, al referirse al artículo 398 sobre la consulta previa ambiental, los accionantes se ratifican en que este derecho según el texto constitucional debe ser regulado mediante una ley y que este decreto debió haberse realizado como resultado de una consulta pre-legislativa conforme manda el artículo 57 numeral 17 de la Constitución de la República:

«la consulta prelegislativa se debe realizar de forma obligatoria previo a la adopción de una medida normativa que pueda afectar a los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas»

La sentencia señaló que según los accionantes *«el proceso de consulta prelegislativa que el MAATE realizó, no respetó los pro-*

[15] Reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2023, Disponible en: https://documentos.inmobiliar.gob.ec/share/s/UjqClSMYQuy_SpjNjjVvTg

cedimientos apropiados, no fue culturalmente adecuada para los pueblos y nacionalidades indígenas, e irrespetó los estándares internacionales vigentes, como el artículo 6 numeral 1 del Convenio 169 de la OIT.»

La sentencia indica que *«los accionantes afirmaron que, cuando exista la intención de intervenir territorios indígenas, el Estado está llamado a obtener el consentimiento de los pueblos afectados, conforme lo estableció la Corte IDH en el caso Saramaka vs. Surinam. Defendieron que el decreto 754 desconoce el estándar reforzado de protección derivado del artículo 57 numeral 7 de la CRE y pretende aplicar a los pueblos indígenas la consulta ambiental general del artículo 398 de la CRE, lo cual vulnera sus derechos colectivos.»*

Luego de analizar los argumentos de los accionantes, de la Presidencia de la República, del Ministerio del Ambiente Agua y Transición Ecológica, del Ministerio de Energía y Minas, de la Defensoría del Pueblo y de los *amicus curiae* presentados, la Corte dio la razón a los accionantes declarando la inconstitucionalidad *«por la forma del decreto ejecutivo 754, que contiene una reforma al reglamento al Código Orgánico del Ambiente, por transgredir el principio de reserva de ley.»*

Los demás criterios que fundamentan la decisión de la Corte se refieren a la necesidad de que ambas figuras de consulta previa sean reguladas mediante ley para efectos de que se desarrollen sus elementos, sin embargo la Corte Constitucional difiere los efectos de su decisión hasta que se emita la ley respectiva y afirma que el Decreto 754 podrá ser aplicado durante este tiempo en materia de consulta previa ambiental, pero no en cuanto a la consulta previa, libre e informada aplicable a los pueblos indígenas.

9. RECOMENDACIÓN DE CITES PARA QUE ECUADOR REGULE LA CAPTURA INCIDENTAL DE TIBURÓN

En el Ecuador existe una grave situación derivada de la pesca incidental del tiburón, una especie marina que tiene un rol clave en el ecosistema oceánico y que, por la postergación de las autoridades en la toma de decisiones respecto a la gestión técnica de este tipo de pesca, ha dado como resultado la pesca no sostenible de esta especie y la aparición de actividades ilícitas que se aprovechan de la falta de control de esta actividad incluyendo el comercio de la especie con el Perú. Frente a esta situación y dado que el Ecuador es parte de la Convención sobre el Comercio Internacional de

Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), la Secretaría de esta Convención emitió ciertas recomendaciones para que el Ecuador tome el control necesario frente al problema.

La Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 187, 21 de Abril 2020, prohíbe la pesca de tiburones y regula su pesca incidental en los artículos 149, 150 y 152.

Frente al atraso y postergación por parte del ente rector para emitir las normas técnicas que fijen el volumen de pesca incidental de tiburón, la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) durante la Septuagésima séptima reunión del Comité Permanente en Ginebra (Suiza), celebrada del al 10 de noviembre de 2023 realizó varias recomendaciones relacionadas con la captura incidental de tiburón.

La Secretaría recomendó que se suspenda el comercio de tiburón hasta que el Ecuador formule los requisitos para la captura incidental y determine la capacidad de pesca exacta; así como los límites para estas capturas incidentales, estableciendo cuotas de captura y comercio para tiburones en base a la información científica disponible. La Secretaría recomienda medidas de fortalecimiento del control de las poblaciones de tiburones, y realizar un censo de su población, para emitir dictámenes de extracción no perjudicial y establecer cuotas anuales de exportación antes de autorizar el comercio de tiburones.

La Secretaría también recomendó tanto al Ecuador como al Perú, el fortalecimiento de sus marcos normativos, la evaluación de las capacidades, mandatos y necesidades de las autoridades competentes en la lucha contra el tráfico ilícito, para fortalecer el control del comercio de especies acuáticas y en general la lucha contra el crimen organizado relacionado con el tráfico de especies acuáticas.

En cuanto a la gestión del comercio de especímenes de tiburones y rayas, se ordenó la suspensión del comercio de estas especies que están incluidas en el apéndice dos de la CITES antes de la COP19; recomendación que deberá entrar en vigencia 120 días después de la finalización de la reunión, a menos que el Ecuador tome medidas para garantizar la aplicación adecuada en lo que respecta a la extracción no perjudicial de estas especies.

En definitiva, las recomendaciones plantean medidas para fortalecer la gestión del comercio y el control de especies de tiburones y rayas, para enfrentar la lucha contra el fraude, y para vigilar el comercio de estas especies entre Ecuador y Perú.

BIBLIOGRAFÍA

De Guerrero Manso, C. (2018). La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública, Revista Aragonesa de Administración Pública Núm. 19, pp., 154. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6888451

Gimeno Feliu, J. (2023). Calidad y valor de los resultados a través de una contratación pública estratégica al servicio de la ciudadanía. España. En: Boletín del Observatorio de Contratación Pública, Universidad de Zaragoza. Disponible en: ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6760-9222 https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9099077

Sanz Rubiales, I. (2018). La protección del ambiente en la nueva ley de contratos: del Estado meramente «comprador» al Estado «ordenador», Revista de Administración Pública, Núm. 205. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6386334

Troya Aldaz, P. (2022). Suspensión condicional de la pena, ¿beneficio o derecho? Análisis de la Resolución N.º 02-2016 de la Corte Nacional de Justicia. Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar. Disponible en: https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9131/1/T3996-MDPE-Troya-Suspension.pdf

Vargas, S. (2023). Defender la Vida. Periódico Opción. Disponible en: https://periodicoopcion.com/defender-la-vida/

Directiva Modelo para la Promoción de Compras Públicas Sostenibles, (2021). Impulsada en el marco del proyecto de cooperación «Hacia una Economía de Triple Impacto a través de las Compras Públicas» entre la Organización de los Estados Americanos (OEA), como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/12/Directiva-Modelo-RICG-para-la-implementacion-de-compras-publicas-sostenibles.pdf

Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles del Ecuador, (2022). Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 232 de 18 de enero de 2023. Servicio Nacional de Contratación Pública. Disponible en: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/12/resoluciOn_no._re-sercop-2022-0130-signed-signed.pdf

Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, Disponible en: https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals

Sentencia 2167-21-EP/22, (2022). Corte Constitucional del Ecuador. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-2167-21-ep-22/

Sentencia 51-23-IN/23, (2023). Corte Constitucional del Ecuador. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic0ZDAwNmRmYy0zYWU2LTQwYjEtOTI1ZC1mYjkzMzM4ZWFhYjkucGRmJ30=

Causa No. 6-22-CP Petición de Consulta popular por iniciativa ciudadana (Yasunidos), de 23 de Abril de 2023. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOicyMDlmNDljMi02MzgzLTQ0N2UtOWI3ZS1mOGFiNjM5YmZhN2EucGRmJ30=

Dictamen 6-22-CP/23, (2023). Corte Constitucional del Ecuador. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gob.ec/267672-2/#:~: text=La%20Corte%20Constitucional%20acept%C3%B3%20la,43%2C%20indefinidamente%20bajo%20el%20suelo.

Dictamen 7-23-UE/23, (2023). Corte Constitucional del Ecuador. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidmNTAyYjBjNS02NjA0L-TQyMzUtYjg5ZC02YWE3MjE0NWZjY2EucGRmJ30=

Oficio Nº 1101-P-CNJ-2018, (2018). Corte Nacional de Justicia del Ecuador. Disponible en: https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/consultas_absueltas/Penales/etapajuicio/004.pdf

Informe sobre legislación nacional para la aplicación de cites en Ecuador, Disponible en: https://cites.org/sites/default/files/documents/S-SC77-Inf-36.pdf

Constitución de la República del Ecuador, Disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/constitucion-de-la-republica-del-ecuador

Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014.

Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, Registro Oficial Suplemento No. 187 de 21 de Abril de 2020.

Ordenanza Metropolitana N. 060-2023. (2023). Distrito Metropolitano De Quito. Disponible en: https://www.quito.gob.ec/documents/ord-060-2023-met_-_infraestructura_verde-azul.pdf

Reforma al Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2023, Disponible en: https://documentos.inmobiliar.gob.ec/share/s/UjqClSMYQuy_SpjNjjVvTg

XII. Francia: la política energética como motor de la economía verde

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ
MANUEL MORENO LINDE

SUMARIO: 1. *Una nueva oportunidad para la transición verde en Francia.*–2. *El plan de sobriedad energética.*–3. *La Ley n.º 2023-175, de 10 de marzo de 2023, sobre la aceleración de la producción de energías renovables*.–4. *La Ley n.º 2023-491, de 22 de junio de 2023, sobre la aceleración de los procedimientos relativos a la construcción de nuevas instalaciones nucleares cerca de los emplazamientos nucleares existentes y a la explotación de las instalaciones existentes.*

1. UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA TRANSICIÓN VERDE EN FRANCIA

La política ambiental francesa siempre ha sido un referente a nivel europeo por su carácter innovador y por adoptar de forma pionera muchas medidas para la protección del medio ambiente que luego han sido replicadas por otros Estados europeos. Es cierto que en lo que a cambio climático se refiere ha sido muy cuestionado su incumplimiento de los objetivos de calidad de aire adoptados en la Cumbre de París. Como es sabido, ha sido condenado en varias ocasiones tanto por el Tribunal de Justicia como por el Consejo de Estado francés por su inacción climática ante la superación de los límites de emisión de gases con efecto invernadero[1]. Del mismo modo, en materia energética también ha sido muy castigado por ser el único país de la UE que ha incumplido los objetivos europeos en materia de energía renovable y no ha hecho uso de los mecanismos de compra de cuotas de energía a otros países[2].

Todo ello, unido, sin duda, al contexto de crisis energética en el que nos encontramos provocado por la guerra de Ucrania, justifica que en el último año se observe un cambio de rumbo significativo en la política ambiental francesa al objeto de reducir lo gases de efecto invernadero de aquí a 2030. En este sentido,

[1] Pueden verse al respecto nuestros trabajos «Francia y su agenda por el clima en la época Macron» en el *Observatorio de Políticas Ambientales* de 2021 y «Francia: La protección del patrimonio sensorial rural, la eliminación de los envases de plástico de frutas y hortalizas y el impacto de la ley del clima y resiliencia» en el *Observatorio de Políticas Ambientales* de 2022.

[2] Según datos de la Oficina Europea de Estadística, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220119-1.

en 2023 se ha presentado el plan de acción para la transición energética en Francia que tiene por objeto que Francia se convierta en la primera economía verde de Europa destinando un total de 10.000 millones de euros a la transición ecológica. En él se incluye un plan energético de 10 años (PPE, Programmation pluriannuelle de l'énergie), que establece la hoja de ruta para descarbonizar el sector energético. Para ello, las líneas de actuación se centran, entre otras, en descarbonizar la industria, dar prioridad absoluta a las renovables, reconvirtiendo centrales de carbón en productoras de biomasa, o fomentando, a través de créditos fiscales, que las empresas construyan turbinas eólicas, bombas de calor o paneles fotovoltaicos. Se mantiene también la «prima ecológica» para la compra de coches eléctricos y se impulsa la energía nuclear.

En este nuevo escenario creemos que ha tenido algo que ver la propuesta de la Comisión Europea de considerar verdes, es decir, sostenibles en la transición ecológica, las inversiones en energía nuclear y gas natural. Este planteamiento responde a la idea de considerar que existe un papel para el gas natural y la nuclear como medio para facilitar la transición hacia un futuro basado predominantemente en las renovables. Para ello se propone una enmienda a la clasificación de las actividades del sector energético, también llamada taxonomía, que se consideran sostenibles medioambientalmente. Así, energía nuclear y gas pasarían a estar ubicadas en la segunda categoría de la taxonomía. De esta forma, la Comisión Europea catalogaría ambas energías como de bajas en emisiones de carbono y para las que de momento no hay una alternativa disponible.

Es importante señalar que para que reciban la etiqueta verde las inversiones en las centrales nucleares deben recibir el permiso de construcción antes de 2045 y respecto al gas natural, se considerara sostenible siempre que el proceso de generación de energía a través de esta fuente provenga de energías renovables o que tenga bajas emisiones en 2035. Francia es el principal defensor de que la energía nuclear se considere verde.

Con este punto de partida, queremos dedicar este capítulo al análisis de las primeras iniciativas normativas que se han aprobado en 2023 enmarcadas en esa nueva política energética y que se basa en tres pilares fundamentales: sobriedad, renovables y nuclear.

2. EL PLAN DE SOBRIEDAD ENERGÉTICA

En el contexto que se acaba de exponer, la primera medida adoptada por el Gobierno francés es el Plan de sobriedad energéti-

ca. El Plan fue presentado por la primera ministra francesa, Élisabeth Borne, en octubre de 2022. No obstante, hemos decidido incorporar su análisis en nuestro estudio de 2023 al enmarcarse en la nueva política energética de Francia, desarrollada fundamentalmente en este último año.

La propia primera ministra justifica esta medida en la crisis energética provocada por la guerra de Ucrania, que obliga a replantear los hábitos y a acelerar los esfuerzos para dejar de depender de la energía basada en el carbono. Así las cosas, el Plan se dirige al logro de dos objetivos, uno a corto plazo: reducir el consumo de energía un 10% respecto a 2019 en un plazo de dos años, y otro a largo plazo y de carácter global: reducir el consumo un 40% para alcanzar la neutralidad de carbono, compromiso adquirido por la UE a través de la Ley del Clima.

El *plan de sobriété energétique* constituye, pues, uno de los tres ejes de la nueva política energética de Francia, junto con los otros dos que comentaremos a continuación: el despliegue de las energías renovables y la reactivación de la energía nuclear. Con estas medidas se persigue, como se expone en el propio Plan, avanzar en el abandono de los combustibles fósiles, que aun representan aproximadamente dos tercios del consumo final de energía en Francia, siendo los sectores residencial, terciario e industrial los principales consumidores de gas y electricidad.

Para la elaboración del plan, con el objetivo de que las medidas alcanzaran a todos los sectores, se formaron 9 grupos de trabajo en los que participaron los principales agentes de cada sector: expertos, asociaciones y sindicatos, así como proveedores de energía. Esos 9 grupos fueron: Estado ejemplar; empresas y organización del trabajo; establecimientos abiertos al público y grandes superficies; Industria; Vivienda; Transportes; Digital y Comunicaciones; Deporte y entidades locales y regionales. Cada uno de estos grupos desarrollaron sus propios planes de acción, de modo que el Plan de sobriedad energética incorpora, además de medidas generales aplicables a toda la comunidad, otras referidas a cada uno de esos sectores.

Las acciones comunes (de aplicación a todos los sectores) se centran en dos aspectos: consumir menos energía en todos los edificios y crear una movilidad más sostenible para todos.

Respecto a lo primero, ha de tenerse presente que los edificios comerciales y residenciales representan casi el 45% de la energía final consumida en Francia y generan el 20% de las emisiones directas de gases de efecto invernadero. Para conseguir reducir el consumo en los edificios, el Plan propone calentarlos y refrigerarlos a una temperatura adecuada y aislar y mantener los equipos.

En cuanto a las medidas sobre movilidad, ha de partirse de que el sector del transporte representa en Francia el 32% del consumo final de energía y el 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero en Francia. En este ámbito, el Plan propone fomentar la movilidad activa y el transporte público y evitar los desplazamientos innecesarios y promover el cambio modal. En relación con la movilidad sostenible, cabe destacar que el Gobierno francés ha decidido durante el año 2023 hacer una fuerte inversión –2.000 millones de euros hasta 2027– para favorecer el uso de la bicicleta como medio de transporte. Buena parte de ese dinero se destinará a acondicionar y ampliar los viales especialmente dedicados a la bicicleta, con idea de llegar a los 100.000 kilómetros de pistas en 2030[3].

Como hemos dicho, el Plan recoge unas medidas más concretas referidas a cada uno de los sectores que hemos identificado antes. Exponer con detalle cada una de las medidas definidas en el Plan ocuparía un espacio excesivo. No obstante, el propio Plan sintetiza la filosofía de sus propuestas en 15 medias clave (recogidas al inicio del documento), que sí pasamos a exponer:

A) Más sobriedad en los edificios. En este primer bloque se recogen 3 medidas:

1. Se establece que 19.º es la temperatura máxima a la que pueden calentarse las oficinas. Además, la temperatura ha de bajarse a 16.º y a 8.º cuando la oficina esté cerrada más de 3 días.
2. Escalonar 15 días el inicio y el final del periodo de calefacción siempre que sea posible.
3. Reducción del uso del agua caliente en las oficinas. Más allá de los usos para los que el agua caliente es esencial, como las duchas, las empresas pueden decidir desconectar el agua caliente.

B) Más sobriedad en la movilidad.

4. En este punto, se fomenta el uso compartido del coche con una bonificación por cada nuevo conductor que se registre en un andén. Además, se propone usar el tren en vez del avión en los viajes de negocios de menos de 4 horas. En relación con esta medida, ha de señalarse que en el mes de mayo de 2023, el Gobierno francés adoptó la decisión, en principio ambiciosa, consistente en prohibir los servicios regulares de transporte aéreo público para pasajeros nacionales cuyo viaje también pueda realizarse por ferrocarril en menos de dos horas y media. La medida, materializada en el Decreto n.º 2023-385, de 22 de mayo de 2023, y que contempló ya

[3] Redacción EFE-Verde, 2023. Https://efeverde.com/gobierno-frances-favorecer-uso-bicicleta/

la Ley n º 2021-1104, de 22 de agosto de 2021, sobre la lucha contra el cambio climático y el fortalecimiento de la resiliencia ante sus efectos, ha tenido una eficacia moderada, pues finalmente solo ha afectado a tres rutas: París Orly-Nantes; París Orly-Lyon, y París Orly-Burdeos. No obstante, el ejecutivo francés no descarta extenderla a otras rutas con el aeropuerto, también parisino, Charles de Gaulle, si mejoran las conexiones ferroviarias, en particular, entre el aeródromo y el centro urbano de París[4].

C) Más sobriedad para un Estado ejemplar: este bloque contempla también tres medidas:

5. Disminución de la temperatura de 19.º a 18.º y trabajar en horarios escalonados los días en que haya alta tensión en la red eléctrica.

6. Promoción del teletrabajo para reducir el consumo de combustible. Se ayudará al personal que se acoja al teletrabajo para que haga frente a la subida de los costes de la energía, elevando su asignación el 15% desde 2023. Además, se prevé el cierre de varias sedes ministeriales en París para medir el ahorro real en gastos de calefacción.

7. Limitar la velocidad a 110 km/h en la autopista para el personal que utilice su coche de empresa para desplazamientos laborales no urgentes. Esta medida permitirá ahorrar un 20% de combustible.

D) Más sobriedad para los entes locales. Igualmente, en este punto se prevén tres medidas:

8. Reducir el consumo de electricidad vinculado al alumbrado público, que por término medio representa el 30% de los costes de electricidad de una autoridad local. Para ello, se propone apagar las luces a determinadas horas, reducir la intensidad de la luz y cambiar a iluminación LED con control automatizado.

9. Reducir la calefacción de las instalaciones deportivas. En particular, bajando la temperatura de los gimnasios 2ºC y la del agua de las piscinas 1ºC.

10. Reducir el número de metros cuadrados calefactados agrupando los servicios públicos en los locales más adecuados, aunque ello suponga utilizarlos durante más tiempo.

E) Más sobriedad para las empresas.

11. Se constituye la plataforma *Les entreprises s'engagent* (Las empresas se comprometen), en la que figuran las empresas

[4] Real, 2023. https://www.newtral.es/vuelos-cortos-francia/20231026/

que han asumido una serie de compromisos y a las que se apoya en su aplicación: apagar la iluminación interior de los edificios cuando están desocupados, reducir la iluminación exterior, sobre todo la publicitaria, y apagarla como muy tarde a la 1 de la madrugada, controlar la calefacción, el aire acondicionado y la ventilación, combinar los desplazamientos y eliminar los innecesarios.

F) Más sobriedad en el deporte.

12. En este punto se dispone una reducción del tiempo de iluminación antes y después de los partidos en casi un 50% para las competiciones que se celebran durante el día y en más de un 30% para los partidos nocturnos, en virtud del acuerdo alcanzado con la Liga de Fútbol Profesional, la Liga Nacional de Rugby, los clubes profesionales y las cadenas de televisión.

G) Más ayuda a los franceses. Este último bloque de las 15 medidas clave recoge tres propuestas:

13. Introducción de una prima de sobriedad para premiar el ahorro energético. Los hogares que controlen su consumo energético podrán recibir una bonificación en sus facturas de gas y electricidad. Varios proveedores de energía se han comprometido a ofrecer este servicio.

14. Se contemplan ayudas de hasta 9.000 euros para cambiar una caldera de gas por una bomba de calor en viviendas unifamiliares, y subvenciones que permiten pagar una media de 250 euros por piso para conectar un edificio de viviendas colectivas a una red de calefacción.

15. Informar al público francés sobre el tiempo eléctrico (señal EcoWatt), en colaboración con RTE, a través de los medios audiovisuales y radiofónicos (en la línea de lo lanzado por France Télévisions, TF1 y BFM).

Como puede verse en este último bloque de medidas, se contempla que el Estado y las autoridades locales se movilicen para ayudar a los franceses a ahorrar energía. A ello dedica el Plan, además, un apartado específico. Algunas de esas medidas se dirigen a fomentar el ahorro en sus casas, facilitando la implantación de sistemas de calefacción más eficientes, según hemos visto, y la renovación energética de las viviendas. Otras se refieren a sus desplazamientos. En este punto se contemplan paquetes (ayudas) de movilidad sostenible para los ciudadanos y beneficios fiscales para los empleadores que contribuyan a sostener los gastos en transporte público de sus empleados. El tercer tipo de medidas se orienta a ayudar a los ciudadanos en el pago de sus facturas.

Por último, el Plan propone también medidas para hacer frente a situaciones de emergencia en las redes de suministro. Un elemento fundamental para la consecución de este objetivo es el empleo de Écowatt, un dispositivo diseñado para señalar periodos de tensión en la red eléctrica. El dispositivo permite avisar con antelación a los usuarios de los períodos de mayor tensión, de manera que estos puedan organizarse para adoptar acciones para la reducción del consumo, acciones por las que recibirán una compensación económica.

3. LA LEY N.º 2023-175, DE 10 DE MARZO DE 2023, SOBRE LA ACELERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍAS RENOVABLES

De las medidas legislativas adoptadas en Francia en el contexto de la nueva orientación de su política energética, probablemente la más destacada sea esta Ley sobre aceleración de la producción de energías renovables. La Ley fue adoptada en el mes de marzo y ha sufrido ya dos modificaciones –eso sí, menores– en virtud de la Orden n.º 2023-816, de 23 de agosto, sobre conexión y acceso a las redes públicas de electricidad[5] y de la Ley n.º 2023-973, de 23 de octubre, relativa a la Industria Verde[6].

La Ley fue aprobada con el objetivo de facilitar la instalación y movilización de energías renovables. Recordemos que, como hemos dicho al inicio de este trabajo, Francia es el único país que no alcanzó los objetivos fijados por la UE sobre renovables –para este país, una cuota del 23% sobre el total del consumo de energía-. A través de esta norma se pretende multiplicar la producción de energía renovable para lograr que en el año 2030, al menos el 42,5% del consumo energético del país se cubra con fuentes de energía limpias, de acuerdo con los objetivos fijados por la Unión[7].

---

[5] Modifica el artículo 29.

[6] Modifica los artículos 27 y 28 y deroga el 90.

La mencionada Ley sobre Industria Verde se articula a partir de tres ejes. En primer lugar, incorpora medidas dirigidas a facilitar la implantación de la industria verde, entre ellas, la inclusión de un objetivo industrial en los planes de ordenación del territorio, la promoción del suelo industrial, la simplificación de los procedimientos administrativos –con la finalidad de reducir los plazos de implantación de las instalaciones industriales– y la mejora de la participación pública. En segundo lugar, se contemplan medidas financieras que fomenten el ahorro, la inversión en tecnología verde y a la descarbonización de la economía. Y, en tercer lugar, se modifica el régimen de la contratación pública mediante la inclusión de criterios medioambientales que proporcionen ventaja en las licitaciones públicas a las empresas que demuestren mayor compromiso con el medio ambiente.

[7] Objetivo fijado en la Directiva 2023/2413 del Parlamento y el Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

La norma se estructura en 7 títulos que modifican diversas normas –entre ellas, el Código de Urbanismo, el Código de Medio Ambiente y el Código de la Energía– con el objetivo de mejorar la planificación de las energías renovables, simplificar los trámites administrativos necesarios para implantar los proyectos de este tipo de energía, movilizar terrenos ya artificializados para la ejecución de infraestructuras de energías limpias y apoyar económicamente a los particulares para que estos contribuyan a la consecución de los objetivos perseguidos en la nueva política nacional sobre renovables. Veamos a continuación cuáles son los aspectos más destacados de la Ley:

– Planificación de proyectos de energías renovables y simplificación de trámites.

Uno de los objetivos primordiales que se propone la Ley, como hemos apuntado, es facilitar la implantación de proyectos sobre renovables mediante una mejora de la planificación y la simplificación administrativa. En este punto, cabe destacar algunas medidas concretas que se implementan en los títulos I y II de la norma.

Por una parte, en virtud de las modificaciones operadas por la Ley (arts. 1 y 15) en el Código de Urbanismo (art. L141-10) y en el de la Energía (principalmente, el art. L141-5-3)[8], se ha previsto que el Estado colabore con las autoridades locales suministrándole información sobre el potencial que ofrece el suelo de sus territorios para la implantación de instalaciones de energías renovables, de modo que se facilite a los municipios la labor de identificación de las zonas concretas en las puedan ubicarse dichas infraestructuras.

Por otra parte, la Ley prevé (art. 4) que las empresas públicas y las empresas con más de 250 empleados a 1 de enero de 2023 elaboren un plan de valorización de sus terrenos con vistas a la producción de energía renovable, con objetivos cuantitativos desglosados por tipo de producción energética, en un plazo de dos años a partir de la promulgación de la norma.

Asimismo, se incorporan medidas dirigidas a simplificar los trámites ambientales para reducir los plazos de evaluación de los proyectos. A este respecto, la propia ministra de transición energética ya declaró, cuando se presentó el proyecto de Ley, que era necesario acelerar los procedimientos de autorización de proyectos de energías renovables, a fin de compensar el retraso de Francia en el despliegue de medios de producción de energías renovables y acercarse a la media de los países europeos. Cabe destacar, a este respecto, la creación a través de la Ley (art. 6) de la figura del refe-

[8] Modificado posteriormente por la Orden 2023-816, de 23 de agosto.

rente prefectoral responsable de examinar los proyectos de desarrollo de energías renovables y los proyectos industriales necesarios para la transición energética. Entre sus cometidos, se encuentran los de facilitar los procedimientos administrativos de los peticionarios, coordinar el trabajo de los servicios encargados del examen de las autorizaciones y realizar una evaluación anual del examen de los proyectos en su territorio. También es responsable de brindar apoyo a las autoridades locales en sus esfuerzos de planificación de la transición energética.

Además, la Ley 2023-175 crea un observatorio de las energías renovables y la biodiversidad encargado de evaluar el impacto de las energías renovables sobre la biodiversidad, los suelos y los paisajes, los medios para evaluar este impacto y los medios para mejorar este conocimiento (art. 20).

– Medidas dirigidas a acelerar el desarrollo de la energía solar, térmica, fotovoltaica y agrivoltaica.

Las medidas previstas en este bloque –Título III de la Ley– se dirigen a liberar los terrenos necesarios para la implantación de instalaciones de energías renovables. En coherencia con la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, los terrenos en los que se localicen estas instalaciones deben encontrarse ya artificializados o, en otro caso, no presentar problemas medioambientales[9].

En este sentido, la Ley facilita la instalación de paneles solares en diferentes espacios, como en los terrenos a lo largo de carreteras y autopistas (por ejemplo, zonas de descanso) y vías férreas y fluviales. Especial interés ha despertado la previsión implantación de estos paneles en los grandes aparcamientos al aire libre. En concreto, el artículo 40 de la Ley dispone que los estacionamientos al aire libre con una superficie superior a 1.500 metros cuadrados deberán dotarse, al menos en la mitad de esta superficie, de estructuras de sombra que integren en toda su parte superior un proceso de producción de energía renovable.

No obstante, esta obligación admite bastantes excepciones. Así, no se aplicará en aquellos aparcamientos en los que las limitaciones técnicas, de seguridad, arquitectónicas, patrimoniales y ambientales o relativas a los lugares y paisajes impidan la instalación de las placas solares; en los que no pueda satisfacerse en condiciones económicamente aceptables; en los aparcamientos que cuenten con sombra producida por árboles en al menos la mitad de

[9] Gobierno de Francia, 2022. https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-26-09-2022#fdaea8ad-4235-4ace-8632-e9c37fc79326-2

su superficie, ni en aquellos que se haya previsto desmantelar al amparo de la correspondiente autorización urbanística. No obstante, en caso de desmantelamiento parcial, la obligación de instalación de las placas solares subsistirá para la parte del aparcamiento que se mantenga. Asimismo, la norma establece que cuando haya varios aparcamientos contiguos, los correspondientes gestores podrán, de mutuo acuerdo, agrupar la obligación de instalación de los paneles solares, siempre que la superficie de las cortinas creadas corresponda a la suma de las cortinas a instalar en cada uno de los aparcamientos afectados.

Por lo demás, la esta obligación es aplicable a todos los aparcamientos al aire libre existentes a fecha de 1 de julio de 2023, así como a aquellos para los que se presente solicitud de autorización desde la promulgación de la Ley. La entrada en vigor de la obligación puede demorarse más o menos (julio de 2026 o de 2028) en función de la forma de gestión del aparcamiento y de su superficie.

También resultan de interés las medidas contempladas para la implantación de energías renovables en edificios. En este ámbito, el artículo 41 de la Ley 2023-175 ha previsto, mediante la oportuna innovación del Código de Construcción y Vivienda (art. L171-4), que la construcción de aquellos edificios o partes de los mismos que tengan un uso comercial, industrial, artesanal o de almacén, aparcamientos cubiertos, así como edificios de oficinas de más de 1.000 metros de superficie, integren un proceso de producción de energías renovables mediante un sistema de revegetación basado en un método de cultivo que utilice únicamente agua potable, además de agua regenerada, garantizando un alto grado de eficiencia térmica y aislamiento y favoreciendo la preservación y recuperación de la biodiversidad, o bien cualquier otra instalación que conduzca al mismo resultado.

Esta obligación se extenderá, a partir del 1 de enero de 2028, a otro tipo de edificios, como hospitales, instalaciones deportivas, recreativas y de ocio, escolares y universitarias. No obstante, en términos similares a lo dispuesto respecto de los aparcamientos al aire libre, se excepciona su aplicación a los edificios o partes de edificios que, por limitaciones técnicas, de seguridad, arquitectónicas o patrimoniales, no permitan la instalación de esos procesos, en particular si la instalación puede agravar un riesgo o presenta una dificultad técnica insuperable. Tampoco se aplicará la medida a los edificios o partes de los mismos cuyas obras para satisfacer la obligación no puedan realizarse en condiciones económicamente aceptables (art. 43 de la Ley 2023-175, que introduce el art. L171-5 en el Código de Construcción y Vivienda).

Y tercer lugar, cabe destacar la incorporación, tanto en el Código de Urbanismo, como en el de Energía, en virtud de la Ley n.º 2023-175 (art. 54), de una serie de medidas dirigidas a impulsar las instalaciones de producción de energía agrivoltaica, entendiéndose por tales aquellas instalaciones de producción de energía fotovoltaica que, ubicándose en una parcela de naturaleza agrícola, contribuyen de forma sostenible al mantenimiento o desarrollo de la producción agraria. En concreto, para que la instalación pueda ser considerada agrivoltaica, debe prestar alguno de los siguientes servicios a la parcela agrícola: mejorar el potencial y el impacto agronómico; adaptación al cambio climático; protección contra peligros; mejora del bienestar animal (art. L314-36 del Código de la Energía).

La implantación de estas instalaciones requiere, lógicamente, la superación de una serie de trámites que han regulado el Código de Urbanismo y el de Energía. Entre estos se encuentra la identificación, previa consulta pública, de las zonas agrícolas y forestales susceptibles de acoger instalaciones de energía agrivoltaica (art. L111-19 del Código de Urbanismo), así como la obtención de la oportuna autorización por los promotores de su implantación (art. L111-31 del Código de Urbanismo), a quienes se les podrá exigir que proporcionen las garantías financieras necesarias para el desmantelamiento y la restauración del lugar en el que se ubiquen (L314-40). Por lo demás, se prevé que las autoridades administrativas puedan recurrir a un procedimiento de licitación para la instalación y el funcionamiento de instalaciones agrivoltaicas, cuando ello resulte conveniente para fomentar la producción de electricidad a partir de este tipo de infraestructura (art. L314-37 del Código de la Energía).

– Medidas dirigidas a acelerar la producción de energías renovables mediante instalaciones marinas.

Una de las medidas más comentadas de las promovidas en el marco de la nueva política energética francesa ha sido el impulso de la producción de energías renovables en instalaciones marinas. La carrera por acelerar estas infraestructuras comenzó hace un par de años. En 2022, Emmanuel Macron inauguró el primer parque eólico marino de Francia[10] y, asimismo, se iniciación varios procedimientos de licitación –subastas– para la implantación de más instalaciones eólicas marinas[11]. Algunos de ellas tenían prevista su puesta en

[10] Redacción El Periódico de la Energía, 2022. https://elperiodicodelaenergia.com/primer-parque-eolico-marino-francia-saint-nazaire/

[11] Redacción Reve, 2022. https://www.evwind.com/2022/12/01/francia-lanza-dos-nuevas-licitaciones-de-eolica-marina/#:~: text=Para%20alcanzar%20esto%2C%20Fran-

funcionamiento en 2024. La Ley n.º 2023-175 dedica todo un título –el IV– a regular estas instalaciones y su implantación.

Esta regulación ha previsto, en virtud de una modificación operada por esta Ley (art. 56) en el Código de Medio Ambiente (art. L219-5-1), que el denominado documento estratégico de fachada marítima –instrumento en el marco del cual se ordenan de los frentes marinos metropolitanos y las cuencas marítimas de ultramar franceses[12]– elabore, para cada fachada, un mapa de las zonas marítimas y terrestres prioritarias para la instalación, durante un período de 10 *años a partir de su publicación, de instalaciones de producción de energía renovable a partir de la energía eólica marina y de sus instalaciones de conexión a la red pública de transporte de electricidad. La cartografía define también las zonas prioritarias para el desarrollo de la energía eólica marina de aquí a 2050, que podrán precisarse y revisarse cuando se revise la cartografía*, una vez transcurrido aquel período de 10 años. Para la elaboración de los mapas se seleccionan prioritariamente las zonas situadas en la zona económica exclusiva y fuera de los parques nacionales con sección marítima. La primera cartografía ha debido publicarse en 2024.

Por otra parte, un aspecto importante de esta nueva regulación es lo relativo al procedimiento de licitación de la construcción y explotación de estas instalaciones, regulación que el artículo 56 de la Ley n.º 2023-175 incorpora al Código del Medio ambiente (arts. L121-8-1) y al Código de la Energía (art. L311-10-3 y ss.). Es de destacar que la convocatoria de estos procedimientos de licitación ha de ir precedida de un proceso de participación pública, en particular, sobre la elección del emplazamiento de una o varias zonas potenciales para las instalaciones previstas. De este modo, la fase de diálogo competitivo o de los procedimientos de licitación no podrá iniciarse hasta que se hayan comunicado los resultados de la participación pública.

En el marco de este procedimiento, el Estado realiza los estudios técnicos y medioambientales necesarios para que los candidatos elaboren sus proyectos y para que se realice el estudio de impacto. En cuanto a las cuestiones financieras, se prevé que el adjudicatario del contrato, y por consiguiente titular de la instala-

cia%20planea, e%C3%B3licos%20marinos%20operativos%20para%202035

[12] De acuerdo con el artículo L219-1 del Código francés de Medio Ambiente, estas fachadas y cuencas marítimas, en las que se aplican los principios y directrices contenidas en el documento estratégico de fachada marítima, están definidas por las características hidrológicas, oceanográficas, biogeográficas, socioeconómicas y culturales de las zonas en cuestión. La delimitación de las fachadas marítimas de Francia metropolitana es coherente con las regiones y subregiones marinas identificadas en el artículo 4 de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, y tiene en cuenta la Política Pesquera Común.

ción, pueda adherirse a un fondo de garantía destinado a compensar una parte de las pérdidas financieras que se derivarían de la anulación por el juez administrativo de la autorización que el candidato debe obtener para desarrollar el proyecto. Asimismo, el pliego de condiciones puede prever que el Estado asuma parte de los costes de las obligaciones que el operador ha de asumir para compensar las molestias que pueda causar la instalación. A los operadores seleccionados por la autoridad administrativa se les adjudica, de acuerdo con las condiciones del procedimiento de licitación, o bien un contrato de compra de la totalidad o de una parte de la electricidad producida, o bien un contrato que ofrezca una remuneración adicional por la totalidad o parte de la electricidad producida.

Por lo demás, las instalaciones que hayan sido seleccionadas tras el procedimiento de licitación podrán ser objeto de una inspección en el momento de su puesta en servicio y de inspecciones periódicas con el fin de garantizar que dichas instalaciones han sido construidas y funcionan en las condiciones exigidas por la reglamentación, por las condiciones del procedimiento de licitación o por el contrato. Estos controles son efectuados, a cargo del productor, por organismos autorizados.

– Medidas transversales de financiación

El último grupo de medidas a destacar, comprendidas en el título VI de la Ley 2023-175, son aquellas que se dirigen a promover que los particulares y las empresas contribuyan a la consecución de los objetivos sobre renovables que propone la nueva política energética francesa.

Con esa finalidad, la Ley incorpora medidas para facilitar la producción de energía renovables y electricidad a largo plazo. En esta línea, el artículo 86 de la Ley ha modificado el Código de la Energía para incorporar en este la previsión expresa de que los poderes y las entidades adjudicadoras reguladas en el Código de Contratos Públicos pueda recurrir a diversas modalidades contractuales reguladas en esa norma para satisfacer sus necesidades de electricidad producida a partir de energías renovables (eólica, fotovoltaica, geotérmica, hidroeléctrica, entre otras) (art. L331-5), así como sus necesidades de gas renovable, incluido el biogás, o de gas con baja emisión de carbono (art. L441-6). Asimismo, este precepto de la Ley 2023-175 incorpora al Código General de los Impuestos beneficios fiscales para empresas que suscriban contratos de suministro de electricidad a largo plazo producida a partir de fuentes renovables.

Las medidas de fomento también implican a las entidades locales, a las que se les conmina a contribuir financieramente con las empre-

sas que resulten adjudicatarias en procedimientos públicos de licitación de proyectos relacionados con la producción de energías renovables (art. 93 de la Ley 2023-175, por el que se incorporan diversos preceptos al Código de la Energía). En particular, esta contribución a cargo de las entidades locales se dirige a promover la transición energética, la preservación o protección de la biodiversidad, la adaptación al cambio climático y a combatir la pobreza energética.

Por último, este título VI de la Ley 2023-175 incluye medidas para fomentar la experimentación en la producción de gas con bajas emisiones de carbono (arts. 98 y ss.). Estas medidas se incorporan al Código de la Energía, que define el gas bajo en carbono como un gas compuesto principalmente de metano que puede inyectarse y transportarse con seguridad en la red de gas natural y cuyo proceso de producción genera emisiones inferiores o iguales a un umbral fijado por orden del ministro responsable de la energía. De modo sintético, en lo que consisten estas medidas es en extender a la producción de gas con bajas emisiones de carbono la aplicación de otras disposiciones previstas en el propio Código de Energía respecto de otras fuentes de energía, como puede ser el biogás, en cuestiones relacionadas con la venta, la contratación pública, o el régimen sancionador.

En fin, se regula la figura del autoconsumo colectivo ampliado de gas (art. 100 de la Ley 2023-175), que se califica en esos términos cuando el suministro de gas renovable se realiza entre uno o varios productores y uno o varios consumidores finales vinculados entre sí en el seno de una entidad jurídica cuyos puntos de consumo y de inyección están situados en la red pública de distribución de gas y cumplen los criterios, en particular la proximidad geográfica, fijados por orden del Ministro de Energía, previa consulta a la Comisión de Regulación de la Energía (art. L448-1 del Código de la Energía).

4. LEY N.º 2023-491, DE 22 DE JUNIO DE 2023, SOBRE LA ACELERACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS INSTALACIONES NUCLEARES CERCA DE LOS EMPLAZAMIENTOS NUCLEARES EXISTENTES Y A LA EXPLOTACIÓN DE LAS INSTALACIONES EXISTENTES

En el marco de la nueva política energética francesa, otra de las iniciativas normativas adoptadas es la Ley n.º 2023-491, de 22 de junio, a través de la cual se pretende reactivar la producción de

energía nuclear. Una iniciativa que ha de contextualizarse, como hemos apuntado ya, en la coyuntura geopolítica derivada de la guerra de Ucrania, y que se dirige reducir la dependencia francesa de energías fósiles importadas –si bien esta dependencia es menos acusada que la de otros países de su entorno. En particular, de acuerdo con el art. L100-4 del Código de la Energía (en su redacción dada por el artículo 1 de esta Ley 2023-491), uno de los objetivos de la política energética nacional para responder a la emergencia ecológica y climática es, precisamente, reducir el consumo de energía primaria de los combustibles fósiles en un 40% en 2030 con respecto al año de referencia 2012, modulándose este objetivo para cada combustible fósil en función de su factor de emisión de gases de efecto invernadero.

En orden a la consecución de este objetivo, el Gobierno francés hizo público en 2022 su deseo de construir 14 nuevos reactores nucleares (6 para 2035 y 8 más para 2050). Así las cosas, la Ley 2023-491 (art. 5) ha previsto que el Gobierno presente al Parlamento un informe que evalúe las consecuencias de la construcción de esos 14 reactores sobre, entre otras cuestiones, la situación de la industria nuclear francesa, incluido el grupo Électricité *de France*, el mercado de la electricidad y las finanzas públicas; las necesidades en materia de formación, profesiones, competencias, ingeniería y organización de los servicios del Estado y de la industria nuclear, y la seguridad nuclear.

Entre las medidas dispuestas en esta norma destacan especialmente las orientadas a facilitar la implantación de nuevos reactores nucleares en el emplazamiento de otros ya existentes. Lo dispuesto en la Ley n.º 2023-491 en este punto se aplica a la construcción de nuevos reactores nucleares, incluidos los pequeños reactores modulares, cuya construcción esté prevista en las inmediaciones o dentro del perímetro de una instalación nuclear de base existente, y para los cuales la autorización de creación se presente en el plazo de 20 años desde la promulgación de la propia Ley. No obstante, se prevé que el Gobierno pueda extender, si así se prevé en un informe que ha de elaborarse en el plazo de 5 años, a otros tipos de reactores nucleares y a otros lugares distintos de los que acabamos de mencionar (art. 7).

La Ley (art. 8) introduce un procedimiento específico para hacer compatibles los documentos urbanísticos con la construcción de un reactor electronuclear que sean declarados proyectos de interés general. Esta regulación, que prevé que dicha declaración se haga por decreto en el Consejo de Estado y que la compatibilidad de los documentos urbanísticos se adopte por decreto, contribuye a reducir los plazos inherentes a los procedimientos de derecho común.

Asimismo, se prevé que la construcción de un reactor nuclear de potencia quede exenta de todas las formalidades previstas en el Código de Urbanismo (art. 9). Es decir, se exime de autorización urbanística a las construcciones, urbanizaciones, instalaciones y obras realizadas con vistas a la creación de un reactor electronuclear, así como a los equipos e instalaciones necesarios para su funcionamiento, de modo que el cumplimiento de las normas urbanísticas (normas de fondo) para estas operaciones se comprobará, para el conjunto del proyecto, en el marco del examen de la solicitud de autorización medioambiental o de autorización de creación del reactor. Esta autorización se expide por decreto, para el conjunto de estas construcciones, desarrollos, instalaciones u obras, a la vista de un estudio de impacto (art. 11).

La Ley también afecta al régimen otorgamiento de concesiones de uso del dominio público marítimo para la construcción de un reactor nuclear, previéndose, como excepción a las disposiciones que exigen una declaración específica de interés público, que esta sea aprobada por el Consejo de estado, previo trámite de información pública, y supeditada al compromiso del operador de respetar un pliego de condiciones (art. 14). E igualmente, se ha dispuesto que los operadores puedan hacer uso del procedimiento especial de posesión inmediata definido en el Código de Expropiación Forzosa para la adquisición de los bienes que sean necesarios para la construcción de un reactor de potencia (art. 15).

En cuanto a las medidas previstas sobre los reactores en servicio, el artículo 20 de la Ley 2023-491 incorpora al Código de la Energía (art. L593-19) el mandato de que, a partir del trigésimo quinto año de explotación del reactor, el informe sobre la revisión de su funcionamiento que periódicamente debe elaborar el explotador de la instalación, sea sometido a un trámite de información pública, cuyas conclusiones habrán de ser tenidas en cuenta por la Autoridad de Seguridad Nuclear.

Asimismo, se ha modificado, en virtud del art. 22 de la Ley, el régimen del cierre de una instalación nuclear motivada por cese su actividad durante un período continuado de dos años. Si antes ese cierre debía considerarse definitivo una vez transcurrido de ese plazo (sin perjuicio de la solicitud de prórroga que podía presentar el operador), tras la reforma introducida en el Código del Medio Ambiente por la Ley 2023-491, el cierre definitivo queda supeditado a que se dicte un Decreto en tal sentido, previo dictamen de la Autoridad de Seguridad Nuclear y una vez oído al operador (art. L593-24 del Código del Medio Ambiente).

REFERENCIAS

Álvarez González, E. M. y Moreno Linde, M. «Francia y su agenda por el clima en la *época Macron*», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, 2021, pp. 272. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/observatorio-de-politicas-ambientales/

«Francia: la protección del patrimonio sensorial rural», la eliminación de los envases de plástico de frutas y hortalizas y el impacto de la Ley del Clima y Resiliencia, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, Madrid, 2021, pp. 132-133. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/observatorio-de-politicas-ambientales/

Eurostat. *EU overachieves 2020 renewable energy target,* 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220119-1

Redacción EFE-Verde. *El Gobierno francés invertirá 2.000 millones hasta 2027 para favorecer el uso de la bicicleta,* París, 2023. Https://efeverde.com/gobierno-frances-favorecer-uso-bicicleta/

Real, A. *La supresión de los vuelos cortos en Francia solo afectó a tres rutas*, 2023. https://www.newtral.es/vuelos-cortos-francia/20231026/

Gobierno de Francia. *Compte rendu du Conseil des ministres 26 septembre 2022. https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/compte-rendu-du-conseil-des-ministres-26-09-2022#fdaea8ad-4235-4ace-8632-e9c37fc79326-2*

Redacción El Periódico de la Energía. *Macron inaugura el primer parque eólico marino de Francia en Saint Nazaire,* 2022. https://elperiodicodelaenergia.com/primer-parque-eolico-marino-francia-saint-nazaire/

Redacción REVE, *Francia lanza dos nuevas licitaciones de eólica marina* 2022. https://www.evwind.com/2022/12/01/francia-lanza-dos-nuevas-licitaciones-de-eolica-marina/#:~: text=Para%20alcanzar%20esto%2C%20Francia%20planea, e%C3%B3licos%20marinos%20operativos%20para%202035

XIII. Italia: la constitucionalización del Derecho ambiental y el impulso a la transición energética y a la economía circular (2020-2024)

JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. *Cuatro años, tres gobiernos, dos legislaturas y una reforma constitucional*.–2. *Continuidad general con algunas rupturas puntuales*.–3. *La reforma constitucional en clave ecológica*.–4. *La incorporación del Derecho eurounidense*.–5. *La normativa endógena*.–6. *Algunas medidas administrativas de interés*.

RESUMEN

El trabajo analiza el desempeño normativo de Italia en materia ambiental en el último cuatrienio, destacando la relativa continuidad de las políticas ecológicas a pesar de los cambios políticos ocurridos a lo largo de tres mandatos gubernamentales sucesivos. En particular, se valora la reforma de la Constitución en sentido ecológico, la transposición del Derecho de la UE, la intensificación de la transición energética mediante la desburocratización de las actividades conexas con la generación renovable y la redefinición del modelo de gestión de los residuos para la construcción de un genuino sistema de «economía circular».

ABSTRACT

The paper analyses the Italian environmental policy performance over the last four years, highlighting the relative continuity of environmental policies despite political changes over three successive governmental terms. In particular, it assesses the ecological amendment of the Constitution, the transposition of EU environmental law, the intensification of the energy transition through the debureaucratisation of activities related to renewable generation and the redefinition of the waste management model for the construction of a genuine 'circular economy' system.

PALABRAS CLAVE

Reforma constitucional, derecho ambiental, transición energética, economía circular, Italia.

KEYWORDS

Constitutional amendment, environmental law, energy transition, circular economy, Italy.

1. CUATRO AÑOS, TRES GOBIERNOS, DOS LEGISLATURAS Y UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

Esta crónica examina las políticas ambientales adoptadas en Italia durante el período que media en la convulsa transición de la XVIII a la XIX Legislatura, período caracterizado por la crisis sanitaria mundial y la estabilización política del país mediante la consolidación de una mayoría absoluta y hegemónica de un solo partido en la cámara baja, fenómeno desconocido desde el inicio del siglo XXI.

El año 2020 iniciaba con el segundo gobierno presidido por Giuseppe CONTE, respaldado fundamentalmente por el centroizquierdista Partido Democrático tras la retirada de los apoyos del derechista Matteo SALVINI. Una vez superada la pandemia de Covid-19, pero a raíz de la defección del ex presidente Matteo RENZI (líder de *Italia Viva*, formación escindida del Partido Democrático), se desataba una crisis política que se saldaría con la encomienda del gobierno de concentración a Mario DRAGHI en marzo de 2021. Este gobierno, liderado por una persona de gran predicamento social pero sin soporte electivo, fue sustituido tras las elecciones generales de septiembre de 2022 por el actual, presidido por Giorgia MELONI, lideresa del partido derechista *Fratelli d'Italia* y cabeza de una coalición de centroderecha originariamente apoyada por el ya difunto Silvio BERLUSCONI.

Durante los tres gobiernos que se han sucedido en el cuatrienio examinado, de distinta orientación ideológica (centroizquierda clásica y derecha), los responsables del negociado ambiental han ido variando: así, en el segundo gobierno CONTE fue ministro de medio ambiente el independiente Sergio COSTA, y de patrimonio cultural el centroizquierdista Dario FRANCESCHINI. Durante el gobierno DRAGHI, el Ministerio de medio ambiente y tutela del territorio y del mar sumó a sus competencias las relativas a energía, variando su denominación por la de «transición ecológica» y cambiando de titular, ocupándose el independiente Roberto CINGOLANI, si bien apoyado en sendos subsecretarios de extracción dispar (Ilaria FONTANA del *Movimento Cinque Stelle* y Vannia GAVA de la *Lega pro Salvini*, todavía viceministra del ramo en el gobierno MELONI). En

la actualidad, el ministro para la transición ecológica es Gilberto Pichetto (*Forza Italia*).

En líneas generales, y a pesar de los vaivenes padecidos por los sucesivos gobiernos, cabe advertir una cierta continuidad en las políticas ambientales de Italia, también extensiva a períodos anteriores, salvo algunos aspectos puntuales. La guía del Derecho de la UE ha sido rigurosamente seguida, siquiera sobre el papel, así como la tradicional vocación italiana por la consideración de los recursos naturales como objeto de explotación y valorización o, eufemísticamente hablando, de «protección activa». De este modo, los motivos centrales de la política ambiental de Italia han sido el incentivo a las energías renovables, el impulso a la economía circular en materia de residuos y la lucha contra el cambio climático como pretexto para una reconversión energética y un blindaje frente a los riesgos catastróficos. Cabe destacar, no obstante, la aprobación de una reforma constitucional «blanda» (operada por ley amplísimamente respaldada y sin necesidad de ulterior referéndum), con el propósito de incluir referencias expresas al medio ambiente en los artículos alusivos de la Constitución (9 y 41), en los términos que más adelante se expondrán.

2. CONTINUIDAD GENERAL CON ALGUNAS RUPTURAS PUNTUALES

El punto de partida del itinerario italiano en materia de política ambiental fue el ambicioso y detallado programa del segundo gobierno Conte (desde octubre de 2019 hasta marzo de 2021), siete de cuyos veintinueve puntos se referían expresamente a cuestiones ambientales y energéticas. Resumidamente, se proponía la instauración de un *New Green Deal* que supusiera un cambio radical de paradigma social, económico y cultural orientado hacia la ecología. De ahí el compromiso por la reforma constitucional en materia ambiental, la transición energética progresiva pero masiva, la sostenibilidad ambiental de las infraestructuras y obras públicas, la protección de la biodiversidad y de los mares y la lucha contra el cambio climático. Una de las primeras disposiciones de este segundo gobierno Conte fue la aprobación del «Plan nacional integrado para la energía y el clima» (PNIEC) el 21 de enero de 2020, adelantando los objetivos de descarbonización con la mira puesta en 2030[1].

[1] Dando cumplimiento al Reglamento (UE) 2018/1999 de 11 de diciembre *sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima*. El plan italiano es más ambicioso que las propias instituciones de la UE, fijando como metas un consumo de ener-

Adicionalmente, se anunciaron medidas para insertar la componente ambiental en un rediseño integral del sistema productivo del país a la luz de la Agenda 2030, tales como el impulso de la responsabilidad social de las empresas, el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico para la transición ecológica y la ecoinnovación y la creación de empleos de calidad, todo ello orientado hacia la plena implantación de la economía circular.

En lo relativo a la protección del territorio, el gobierno se propuso priorizar la reconstrucción de las zonas golpeadas por terremotos mediante la simplificación procedimental, adoptando también medidas de lucha contra la inestabilidad hidrogeológica. Cabe recordar la especial sensibilidad italiana respecto de la protección de los suelos, motivo por el cual el programa ponía especial atención en la contención del consumo de tierras agrícolas y el aumento de la calidad de las mismas mediante el desarrollo de buenas prácticas agronómicas, la preservación de cultivos tradicionales y ecológicos, particularmente en zonas marginales. En la misma línea, pero mirando al entorno urbano, el gobierno insistía en su preocupación por la limitación del consumo de suelo a efectos edificatorios, apostando por un urbanismo enfocado en la regeneración urbana y de las zonas del interior, la movilidad sostenible y la eficiencia energética de las ciudades.

Cabe advertir una constante «decrecentista», siquiera sobre el papel, en las políticas anunciadas por el segundo gobierno CONTE, sumándose a la contención de consumo de suelos urbanos y agrícolas, el veto a la construcción de nuevas plantas incineradoras de residuos y la prohibición de acometimiento de nuevas perforaciones *offshore* para la extracción de hidrocarburos. Esta moratoria se completaba con la intención de promover acuerdos internacionales para comprometer a los países ribereños del Mediterráneo a evitar la autorización de exploraciones de hidrocarburos marinos.

Finalmente, otras prioridades normativas de este gobierno se cifraban en la lucha por la publificación de los servicios hídricos, bajo el lema «el agua, bien común», en su día divisa electoral del *Movimento Cinque Stelle*. También, y de algún modo precediendo a la iniciativa española verificada poco tiempo después, el gobierno anunciaba la revisión integral de la legislación de protección de los animales, combatiendo toda forma de violencia y maltrato contra ellos.

---

gía renovable del 30% del total, una cuota de energía renovable en los transportes del 22% frente al 14% previsto por la UE, una reducción del consumo de energía del 43% frente al 32,5% previsto por la UE, y una reducción de los gases de efecto invernadero del 33% frente al 30% previsto por la UE. Finalmente, se establece la fecha de abandono definitivo del carbón como fuente de generación eléctrica en 2025.

El tránsito hacia el *New Green Deal* emprendido por el segundo gobierno CONTE padeció la virulenta irrupción de la pandemia casi desde el inicio de su desempeño, la cual perjudicó, si no los propósitos, sí las prioridades gubernamentales. La dedicación a la lucha contra el Covid-19 y el diseño de una estrategia de salida de la crisis económica y social motivó una ralentización de las ambiciosas políticas ambientales, limitándose éstas a la transposición tempestiva de la normativa eurounidense y a la simplificación y agilización procedimental de todo lo relativo a la promoción de las energías renovables.

Sin embargo, la crisis política prevaleció, motivando un tempestuoso cambio de gobierno que se dilató más de dos meses, hasta la proclamación del gobierno DRAGHI (desde marzo de 2021 hasta octubre de 2022), casi totalmente continuista con los postulados del anterior. En efecto, DRAGHI perseveraba en la reforma constitucional diseñada por CONTE, mantenía la apuesta por las obras públicas para la protección del territorio, se empeñaba en la aceleración de las infraestructuras necesarias para la transición energética, y abundaba en la prohibición permanente de cualquier nueva actividad de prospección y explotación de hidrocarburos en territorio italiano, desde el convencimiento de la existencia de estrechos vínculos entre los riesgos ambientales y sanitarios (calentamiento global, antropización de la naturaleza y pandemia). A Mario DRAGHI se debe la creación del nuevo Ministerio de Transición Ecológica a partir de la reubicación de las competencias en materia de energía, hasta la fecha distribuidas entre otros departamentos, en el extinto Ministerio de medio ambiente y tutela del territorio y del mar[2].

No obstante, el cometido prioritario del gobierno entrante era el relanzamiento de la economía, en el marco del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR) preparado por el gobierno CONTE y aprobado por el Consejo de la Unión Europea el 13 de julio de 2021 como requisito para la recepción de los fondos provenientes del programa *Next Generation EU.* De este modo, el PNRR se convertía en un marco para las reformas estructurales en el que debían encajar las políticas ambientales, algo contemplado por el gobierno DRAGHI como una oportunidad para acelerar las inversiones en pos de la transición ecológica y la sostenibilidad (léase de la producción de energía renovable, la descontaminación del aire y del agua, la extensión y mejora de las redes ferroviarias de alta

[2] Operación llevada a cabo por el Decreto-ley 22/2021 de 1 de marzo, *de disposiciones urgentes en materia de reordenación de competencias de los ministerios* (convertido en Ley 55/2021 de 22 de abril).

velocidad y de distribución de energía para vehículos eléctricos, la producción y distribución de hidrógeno).

En general, el gobierno pretendía ofrecer una respuesta combinada al cambio climático y a la crisis postpandemia, basada en políticas estructurales para facilitar la innovación y políticas fiscales para potenciar la inversión y generar demanda para las nuevas actividades sostenibles compensatorias de las respectivas crisis. Fruto, o más bien ramificación del PNRR, fue el «Plan para la transición ecológica»[3]. A este Plan seguiría la adopción de la «Estrategia Nacional para la Economía Circular» con su correspondiente calendario, que sitúa el horizonte de ejecución en 2026, marco temporal de referencia del PNRR[4]. Simultáneamente veía la luz el «Programa nacional de gestión de residuos» con el propósito de fijar objetivos precisos para equilibrar progresivamente la tasa de recogida selectiva entre regiones, reducir el número de vertederos objeto de procedimientos de infracción instados por la Comisión europea y activar la construcción de infraestructuras de gestión de residuos urbanos para un horizonte temporal de seis años (2022-2028)[5]. Poco antes, se había publicado el «Plan de acción para la ejecución de la Estrategia Nacional de Bioeconomía-BIT II duran-

[3] Aprobado por Resolución del Comité Nacional para la Transición Ecológica de 8 marzo de 2022, documento dedicado a la coordinación de las políticas públicas en varios ámbitos de actuación: descarbonización; movilidad sostenible; calidad del aire; lucha contra el consumo del suelo y la inestabilidad hidrogeológica; mejora de los recursos e infraestructuras hídricas; restauración y refuerzo de la biodiversidad; economía circular, bioeconomía y agricultura sostenible y fiscalidad ambiental (incluidas las finanzas climáticas y sostenibles, un aspecto ya contemplado por el Derecho de la UE: vid. el Reglamento 2020/852 de 18 de junio *relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles*). El Plan pretende que Italia alcance la neutralidad climática total (cero emisiones) en 2050, siendo su objetivo intermedio la reducción del 55% de las emisiones en 2030 respecto a los niveles de 1990, el llamado paquete *Fit for Fifty Five* («Objetivo 55», entre nosotros). En el trasfondo de estas políticas se encuentra el deber de cumplir con el Reglamento 1119/2021 de 30 de junio, *por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática* («ley europea del clima»).

[4] Aprobada por Decreto ministerial 259/2022 de 24 de junio; en tanto que su calendario fue aprobado por Decreto ministerial 342/2022 de 19 de septiembre. Esta Estrategia es un documento comprensivo de los nuevos instrumentos administrativos y fiscales dirigidos a alcanzar los objetivos en materia de residuos, definiendo una hoja de ruta hasta 2035 que consiste en acciones y metas medibles, tales como el fomento de la compra pública verde, la redefinición de los criterios para la reconversión de los residuos en subproductos (*end of waste*), la reforma de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, la divulgación de prácticas de consumo compartido y el concepto de «producto como servicio», la puesta en marcha de un nuevo sistema digital de trazabilidad de los residuos (basado en la creación de un registro electrónico nacional denominado «RENTRI»), la introducción de incentivos fiscales para apoyar las actividades de reciclaje y el uso de materias primas secundarias, la revisión del sistema de fiscalidad ambiental de los residuos (el denominado «TARI») para abaratar el reciclaje frente al vertido, la construcción de centros de reutilización y reparación de bienes, entre otras medidas posteriormente incorporadas en normas jurídicas reseñadas en esta crónica.

[5] Introducido por el Decreto legislativo 116/2020, de 3 de septiembre, de transposición del paquete normativo regulador de la llamada «economía circular» (Directivas 19/2012 y 849, 850, 851 y 852/2018, de reforma del régimen de los residuos de apara-

te el período 2020-2025»[6]. Cabe afirmar, por lo tanto, que durante la era Draghi se han sentado las bases de las políticas ambientales italianas mediante la planificación a medio plazo.

Finalmente, cabe destacar una vocación geopolítica del gobierno Draghi también continuista con su predecesor, con la mirada puesta en la cooperación con los Estados europeos mediterráneos (España, Grecia, Malta y Chipre), la programación del relanzamiento del crecimiento verde y sostenible desde la presidencia del G20 (junio-julio de 2021) y la asunción de protagonismo en la Cumbre del Clima COP26 de Glasgow (noviembre de 2021) mediante el impulso del evento preparatorio *Youth4Climate: Driving Ambition*[7].

Esta línea de continuidad de una política ambiental de descarbonización y circularidad fue puntualmente alterada con el advenimiento del gobierno Meloni, dada la drástica escora política iniciada tras las elecciones generales. No cabe hablar de viraje rotundo, pero sí de notable cambio de rumbo en las políticas ambientales italianas desde octubre de 2022 hasta la fecha. El horizonte marcado por las instituciones europeas parece ofrecer cierto margen para una navegación sostenida por vientos ideológicos inusuales en Occidente: en su discurso de investidura, la nueva *premier* declaraba su querencia por la «filosofía verde» del pensador

---

tos eléctricos y electrónicos, pilas y baterías, vehículos al final de su vida útil, residuos, envases y vertido), aprobado por Decreto ministerial 257/2022 de 24 de junio.

[6] Aprobado el 13 de septiembre de 2021 (la actualización de la Estrategia, originaria de 2017, se remonta a febrero de 2019). Este plan de acción recoge las medidas necesarias para el fomento de la bioeconomía, entendida como la suma de todos los procesos productivos desarrollados en el país relativos al sector primario (agricultura, silvicultura, pesca y acuicultura), al procesamiento de recursos biológicos (industrias de alimentación y bebidas, madera y pulpa y papel junto con las biorrefinerías) y a las industrias química, biotecnológica, energética, marina y marítima. El objetivo de la «Estrategia BIT II» es aumentar la facturación y los puestos de trabajo actuales en los citados sectores en un 15% para 2030, incrementando la producción sostenible y la interconexión de los sectores, valorizando la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y la circularidad mediante la creación de cadenas de valor, regenerando tierras abandonadas o marginales y fomentando la inversión en innovación y emprendimiento, educación, formación y comunicación.

[7] A lo largo del segundo semestre de 2021, la presidencia italiana orientó el diálogo del G20 preferentemente en torno a la circularidad en los sectores textil y de la moda, alimentario y urbano, preparando el documento «Visión del G20 sobre la Eficiencia de los Recursos y la Economía Circular» y promoviendo la adopción de la declaración final conjunta titulada «Hacia un compromiso global» (el «*Communiqué Ambiente*» de Nápoles de 15 de noviembre de 2021). La presidencia italiana identificó los siguientes retos medioambientales específicos: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la pérdida, deterioro y fragmentación de los hábitats, la propagación de especies exóticas invasoras, la degradación del suelo y la desertificación, el deterioro de los mares, y la gestión y el uso insostenibles del agua y los recursos naturales. Adicionalmente, y en sintonía con sus preocupaciones domésticas más acuciantes, también instó un Diálogo sobre el Agua (septiembre de 2021) en el que se afirmó la necesidad de garantizar el uso eficiente y circular de los recursos hídricos a través de la monitorización cuali-cuantitativa a escala de cuenca, el tratamiento de aguas residuales para su reutilización y el uso de nuevas tecnologías para la prevención de riesgos de fenómenos extremos (sequía, inundaciones).

Roger SCRUTON, abanderado de un ecologismo «menos ideológico» (en realidad, ideológico pero de signo conservador), que ponga en el centro a empresas y ciudadanos.

Sin abandonar la meta de la transición ecológica, por la vía de la descarbonización y la circularidad, el actual gobierno cifra el éxito del programa en el consenso y la participación frente al maximalismo cientificista y tecnocrático, proponiéndose hacer de la crisis energética una oportunidad económica. A tal efecto, la solución anunciada pasa por la simplificación estructural, regulatoria y procedimental para acelerar la implantación de la generación renovable, reduciendo el riesgo de irregularidad, litigiosidad y corrupción asociado al exceso de burocracia. Sin ser la simplificación procedimental en materia ambiental una novedad (hay suficientes muestras de ello en crónicas precedentes y en el primer período objeto de examen en la presente), parece claro el compromiso del gobierno MELONI por la desburocratización ambiental. No hay, por lo tanto, ruptura en este particular, pero sí en lo tocante a la exploración y explotación de hidrocarburos: en aras de evitar nuevas dependencias estratégicas y proclamando los principios de autosuficiencia energética y de neutralidad tecnológica, se anunciaba el desbloqueo de la extracción de gas en los yacimientos marinos nacionales y la intención de aumentar las plantas de regasificación del país.

Adicionalmente, y recién tomada posesión de su cargo, Giorgia MELONI participó en la COP27 de las Naciones Unidas en Sharm el-Sheik, afirmando el firme compromiso de Italia con el Acuerdo de París pero ofreciéndose a diversificar la nómina de proveedores de energía, en particular mirando a los países africanos. Poco después, en enero de 2023, firmaba un acuerdo de suministro de gas con Argelia, aprovechando la posición comercial desalojada por España. Es en este punto concreto donde se advierte una orientación gubernamental radicalmente opuesta a la anterior, pero perfectamente alineada con los nuevos postulados de la «taxonomía verde», que equipara el gas y la energía nuclear a las fuentes renovables financiables por medio de programas de finanzas sostenibles al amparo del citado Reglamento (UE) 2020/852[8].

Sin embargo, la transición política no ha sido abrupta en la totalidad de los capítulos que componen el marco general de la inter-

[8] Vid. el Reglamento delegado (UE) 2023/2486 de la Comisión, de 27 de junio, *que establece los criterios técnicos de selección para determinar en qué condiciones se considerará que una actividad económica contribuye de forma sustancial al uso sostenible y a la protección de los recursos hídricos y marinos, a la transición a una economía circular, a la prevención y el control de la contaminación, o a la protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas, y para determinar si dicha actividad económica no causa un perjuicio significativo a ninguno de los demás objetivos medioambientales*.

vención pública en defensa del medio ambiente, como lo demuestra la aprobación de la «Estrategia Nacional de la Biodiversidad 2030» sobre la base de los trabajos del ejecutivo precedente[9].

3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN CLAVE ECOLÓGICA

El gran jalón normativo italiano del período examinado ha sido, como lo fueran en el pasado la codificación del Derecho ambiental en 2006, la ley de delitos contra el medio ambiente de 2015 o la «ley de la *green economy*» de 2019, la reforma «ecológica» de la Constitución. En efecto, se trata de un evento normativo de la mayor solemnidad - cuestión distinta es el impacto real de la misma-, culminado en el breve período que media desde el inicio de su tramitación en el Senado el 9 de junio de 2021 hasta su definitiva aprobación, sin necesidad de referéndum, por la Ley 1/2022 de 11 de febrero, *de reforma de los arts. 9 y 41 de la Constitución en materia de tutela ambiental*.

Como es sabido, la Constitución italiana no contemplaba originariamente el medio ambiente como objeto de protección específica. Por ello, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hubo de afirmar la condición del medio ambiente como valor constitucional, prodigando su tutela a través de la lectura combinada de los artículos 9 (relativo a la protección del paisaje), 2 y 32 (relativos a los derechos inviolables del ser humano el primero, y, el segundo, a la protección del derecho a la salud), así como del 41 (relativo a la orientación pública de la iniciativa económica privada). En los años setenta y ochenta del siglo XX, la jurisprudencia constitucional remota se inclinaba en favor de una protección instrumental o servicial del medio ambiente, en todo caso accesoria, aun rigurosa (sentencia de la *Corte Costituzionale* 247/1974). Hubo un cambio de orientación y una evolución notable, primero de la mano de la jurisprudencia intermedia (sentencias 210/1987 y 67/1992, que reconocieron expresamente la progresiva opción del Legislador por un concepto del medio ambiente como bien inmaterial unitario), luego con la reforma descentralizadora del Título V en 2001 (reservando al Legislador estatal competencias exclusivas en materia ambiental) y posteriormente con la jurisprudencia más actual (sentencia 126/2016 que llega a calificar el «bien medio ambiente salubre» como un derecho primario y absoluto). Semejante ejerci-

[9] Documento aprobado por Decreto ministerial 252/2023 de 3 agosto.

cio interpretativo más allá de la literalidad de un texto previo a la introducción de las preocupaciones ecológicas en la agenda política venía bastando en la práctica. Sin embargo, esta reforma constitucional supone un punto de inflexión en la retórica, y alinea definitivamente a Italia con el marco jurídico europeo e internacional más avanzado en materia medioambiental.

A partir de la reforma, el art. 9 de la Constitución hoy reza (en cursiva las adiciones): «La República promueve el desarrollo de la cultura y de la investigación científica y técnica. Protege el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación. *Protege el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. La ley estatal regula los modos y formas de protección de los animales*». Por su parte, el art. 41 ha pasado a expresarse en estos términos: «La iniciativa económica privada es libre. No podrá realizarse en pugna con la utilidad social o de forma que atente contra *la salud, el medio ambiente*, la seguridad, la libertad o la dignidad humana. La ley determinará los programas y controles adecuados para que la actividad económica pública y privada se oriente y coordine con fines sociales *y medioambientales*».

Sin que la Constitución italiana recoja un listado de derechos fundamentales, y no siendo por lo tanto pertinente el debate sobre la consagración de un derecho individual o colectivo a un medio ambiente adecuado en sus diversas formulaciones posibles, lo que ya queda patente en la carta fundacional del país es que se ha superado el concepto esteticista y selectivo del medio ambiente profesado hasta la fecha. La identificación del paisaje con el medio natural, siquiera válida en el momento de aprobación de la Constitución, no puede ocultar la vocación originariamente reducida a la protección de áreas territoriales singularizadas por razón de su belleza natural. Por ello, al aludir directamente al «medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas», empleando los términos conceptualmente más amplios y ya asentados desde hace décadas, el nuevo texto cumple con los estándares actuales de manera eficiente. En efecto, no se ha aprovechado la ocasión para insertar nociones y principios del vigente Derecho ambiental, ya sea consolidados (vg. desarrollo sostenible) o emergentes (vg. no regresión). Sin embargo, resulta innovadora, por ser objeto de una de las discusiones teóricas más en boga a escala mundial, la mención a las generaciones futuras y la atención dispensada a los animales como seres merecedores de protección, bajo la forma del establecimiento de una reserva de la ley. Por lo demás, otras cuestiones controvertidas en el ecosistema científico-académico del medio ambiente (la litigación climática, los refugiados ambientales o la personificación

jurídica de ciertos recursos naturales, entre otros) no han sido objeto de tratamiento.

La realidad es que con esta reforma constitucional el Derecho ambiental adquiere una cobertura jurídica del más alto nivel, ampliando el rango de cuestiones atendibles por el Tribunal Constitucional, y abriendo el campo para la «litigación climática» contra el Estado por el insuficiente compromiso con el impulso y ejecución de políticas de reducción de emisiones que alteren el clima (de ahí el interés por aludir a las generaciones futuras, eventuales damnificadas de una presumible inactividad institucional en la materia).

4. LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO EUROUNIDENSE

Como de costumbre, la práctica totalidad de las iniciativas legales en el cuatrienio examinado corresponden a la transposición de disposiciones de la UE bajo diversas modalidades, abundando las normas de urgencia (decretos-ley), las de circunstancia (decretos legislativos) y menudeando las leyes monotemáticas de transposición puntual[10]. Fuera de estos supuestos, e incluso en estos mismos supuestos, la labor del Legislador italiano se ha ceñido a la incorporación –normalmente al Código del Medio Ambiente, dispersa pero intensamente modificado- de las distintas medidas anticipadas por su homólogo eurounidense.

Como ejemplo de las normas de circunstancia cabe citar los decretos legislativos encargados de la incorporación del paquete normativo regulador de la llamada «economía circular» (las respectivas Directivas 19/2012 y 849, 850, 851 y 852/2018, de reforma del régimen de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, pilas y baterías, vehículos al final de su vida útil, residuos, envases y vertido). Se trata de los Decretos legislativos 116, 118, 119

[10] Vid. las Leyes 238/2021 de 23 de diciembre («Ley europea 2019-2020»), 53/2021 de 22 de abril («Ley de delegación europea 2019-2020») y 127/2022 de 4 de agosto («Ley de delegación europea 2021»), aprovechadas para introducir las novedades exigidas por diversas Directivas en materia de gestión de residuos de plástico y fomento de las energías renovables. Adicionalmente, el Decreto-ley 69/2023 de 13 de junio, (convertido en Ley 103/2023 de 10 de agosto), adoptó disposiciones urgentes para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de procedimientos de infracción instados por la Comisión Europea, mediante la institución del «Fondo nacional para la supervisión y gestión de las zonas de la Red Natura 2000 (saliendo al paso del procedimiento 2015/2163). También el Decreto-ley 121/2023 de 12 de septiembre *de medidas urgentes en materia de planificación de la calidad del aire y limitaciones de la circulación viaria* (convertido en Ley 155/2023 de 6 de noviembre) obligó a las regiones de Piamonte, Lombardía, Véneto y Emilia-Romaña a actualizar sus respectivos planes de calidad del aire en un plazo de seis meses, permitiéndoles aplazar las restricciones a la circulación de vehículos diésel «euro 5» otros seis meses (hasta el 1 de octubre de 2024), con el fin de garantizar la ejecución de las sentencias condenatorias del TJUE en materia de calidad del aire.

y 121/2020, todos ellos de 3 de septiembre, de entre los cuales destaca el 116/2020[11]. Estas extensas y prolijas normas han producido una serie de modificaciones del Código del Medio Ambiente que han innovado enormemente el panorama relativo a la gestión de los residuos, tanto con la introducción de un nuevo sistema de trazabilidad de los residuos denominado «RENTRI» (un registro electrónico de operadores a escala nacional) como con la reconfiguración de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor, fijando objetivos de prevención, reutilización y contenido mínimo de material reciclado en los productos. Asimismo, se realiza una nueva definición del concepto de residuo urbano (que se amplía para asumir plenamente la anterior categoría de «residuos asimilados» derivados de actividades listadas en un nuevo anexo)[12]. Además cabe dar cuenta de los Decretos legislativos 42/2020, de 12 de mayo, *de transposición de la Directiva 2017/2102 de 15 de noviembre, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos;* y 196 y 197/2021, ambos de 8 de noviembre, dedicados a la transposición de las respectivas Directivas 2019/904 (*reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente*) y 2019/883 (*instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques).*

En cuanto a las normas de urgencia, cabe destacar el Decreto-ley 76/2020 de 16 de julio, *de medidas urgentes para la simplificación y la innovación digital* («*Decreto Semplificazioni»,* convertido por Ley 120/2020 de 11 de septiembre), que introduce modificaciones en el «Código del Medio Ambiente» en materia de evaluación de impacto ambiental y para la recuperación de suelos contaminados, tales como la reunión de todas las administraciones implicadas en la emisión de la declaración de impacto ambiental y de los demás títulos habilitantes ambientales necesarios, la previsión del ulterior dictado de normas técnicas para la redacción de los estudios de impacto ambiental, la habilitación de un procedimiento especial para favorecer la realización de obras e intervenciones de titularidad estatal necesarias para la ejecución del PNIEC, y de otro simplificado para la recuperación de sitios contaminados, incluidas las Zonas de Interés Nacional (de las que hay 58 en todo el país). Adicionalmente, se disponen reformas puntuales para acelerar los trámites relativos a la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos, la construcción de infraestructuras de genera-

[11] Posteriormente modificado por el Decreto legislativo 213/2022 de 23 diciembre, *de disposiciones integradoras y correctoras del Decreto legislativo 116/2020.*

[12] El RENTRI se completa con otro instrumento digital, el «ReCER» (Registro nacional de autorizaciones), desarrollado por Decreto ministerial de 21 de abril de 2020.

ción y almacenamiento de energía y la transformación del suministro renovable de proyectos e instalaciones industriales, comprimiendo plazos y eximiendo de ciertos trámites a los procedimientos de evaluación ambiental.

A partir de estas referencias, muchos otros Decretos-ley han ido realizando adaptaciones puntuales dirigidas a la introducción de nuevas reglas sobre la tarificación de la generación de residuos urbanos[13], el etiquetado de los envases[14], el depósito temporal de residuos[15], la equiparación de los residuos sanitarios esterilizados con los urbanos de cara a su gestión como tales[16], la posibilidad de reutilización de los materiales de dragado[17], las aguas residuales[18], los lodos de depuración[19], los residuos radioactivos[20] y las instalaciones productoras de emisiones a la atmósfera[21], entre otros.

5. **LA NORMATIVA ENDÓGENA**

Tal y como se ha avanzado, la Ley 60/2022 de 17 de mayo, *de disposiciones para la recuperación de residuos en el mar y en aguas interiores y para el fomento de la economía circular* (Ley «*SalvaMare*») es una de las escasas manifestaciones de iniciativa normativa propiamente original a que ha dado lugar el Legislador italiano en el cuatrienio. Se trata de un texto breve que prevé medi-

---

[13] Decreto-ley 183/2020 de 31 de diciembre, *de disposiciones urgentes en materia de plazos legislativos* («*Decreto Milleproroghe 2021*», convertido en Ley 21/2021 de 26 de febrero).

[14] Decreto-ley 228/2021 de 30 de diciembre, («*Decreto Milleproroghe 2022*», convertido en Ley 15/2022 de 25 de febrero).

[15] Decreto-ley 34/2020 de 19 de mayo, *de medidas urgentes en materia de salud, sostenimiento del empleo y de la economía, así como de politicas sociales relativas a la emergencia epidemiologica del COVID-19* («*Decreto Rilancio*», convertido en Ley 77/2020 de 17 de julio).

[16] Decreto-ley 23/2020 de 8 de abril, *de medidas urgentes en materia de acceso al crédito* («*Decreto Liquidità*», convertido en Ley 40/2020 de 5 de junio).

[17] Decreto-ley 121/2021, de 10 de septiembre, *de disposiciones urgentes en materia de inversiones y seguridad de las infraestructuras* («*Decreto infrastrutture*» convertido en Ley 156/2021 de 9 de noviembre).

[18] Decreto legislativo 18/2023 de 23 de febrero, *de transposición de la Directiva 2020/2184 de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.*

[19] Decreto-ley 39/2023 de 14 de abril, *de disposiciones urgentes para combatir la escasez de agua y para la potenciación y adecuación de las infraestructuras hídricas* (convertido en Ley 68/2023 de 13 de junio).

[20] Decreto legislativo 101/2020 de 31 de julio, *de transposición de la Directiva 2013/59/EURATOM, sobre normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes.*

[21] Decreto legislativo 102/2020 de 30 de julio, *de transposición de la Directiva* 2015/2193 de 25 de noviembre, *sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas.*

das para la correcta gestión de los residuos marinos, obliga a los pescadores a recoger los plásticos atrapados en sus redes, a acumularlos a bordo a eliminarlos gratuitamente en las «islas ecológicas de los puertos», ante el silencio de las Directivas europeas en lo tocante a la eliminación de residuos marinos. Con esta medida se da solución al problema del plástico capturado accidentalmente durante la pesca, que solía ser vertido al mar ya que su transporte en los buques constituía un delito de transporte ilegal de residuos que, además, no contaban con una calificación específica (la ley los asimila a los residuos generados en los barcos). La ley pretende fomentar la recogida de plásticos del mar y de aguas interiores, convirtiendo así a los pescadores, como lo son los agricultores respecto del medio natural, en «jardineros del mar», que pueden llegar a obtener un certificado medioambiental para sus capturas y otros mecanismos de recompensa.

La otra gran medida legislativa se corresponde con la Ley 23/2022 de 9 marzo, *de disposiciones para la tutela, el desarrollo y la competitividad de la producción agrícola, agroalimentaria y de la acuicultura con método biológico.* Esta ley instituye la marca «*Biologico italiano*», distintiva de los productos biológicos obtenidos de materia prima italiana y da cobertura a un «Plan de acción nacional para la producción biológica y los productos biológicos»[22].

A partir de aquí, el resto de normas aprobadas a lo largo del ciclo 2020-2024 puede ser calificado como de episódico y ocasional. El único norte cierto de las políticas ambientales italianas se ha cifrado en el impulso a la reconversión de las fuentes productivas de energía del país, así como en la solución a los problemas de gestión de los residuos –gran asignatura pendiente de una Italia consumista y poco dada a la recogida selectiva, la reducción de los desechos en origen y el tratamiento diferenciado y orientado a la valorización de los residuos-. La irrupción de la pandemia y el severo cierre de la economía durante la crisis sanitaria, con la secuela de un programa de recuperación a gran escala decidido a transformar, sostenibilizar y digitalizar el sistema productivo de la Unión, han servido como pretexto para completar una legislación ambiental potente pero de carácter extractivo: la transición energética y la reforma de las infraestructuras de tratamiento y eliminación de residuos se han contemplado como sendas oportunidades para reindustrializar el país. Así pues, han abundado las medidas de desburocratización (simplificación administrativa, desregulación en ocasiones) y de fomento de la iniciativa privada (crédito fiscal,

[22] Plan aprobado por Decreto ministerial de 20 de diciembre de 2023.

bonificaciones tributarias, subvenciones a fondo perdido…), apareciendo de manera puntual medidas de fomento de carácter puramente regulatorio[23].

Cabe destacar otras disposiciones también ajenas a la doble estrategia de simplificación y fomento, particularmente las dedicadas a endurecer el reproche de las agresiones a la muy castigada masa forestal de un país propenso a los incendios. En efecto, sendos Decretos-ley 120/2021, de 8 de septiembre, *de disposiciones para la lucha contra los incendios forestales y otras medidas urgentes de protección civil* (convertido en Ley 155/2021 de 8 de noviembre) y 105/2023 de 10 de agosto*, de disposiciones urgentes en materia de proceso penal, de proceso civil, de lucha contra los incendios forestales, de recuperación de la toxicomanía, de salud y de cultura, así como de personal de justicia y de la administración pública (*convertido en Ley 137/2023 de 9 de octubre), han agravado las sanciones pecuniarias por ilícitos ambientales, reconsiderándolas como de naturaleza penal que ya no administrativa. Estas conductas se han completado con otras relativas a la protección de la fauna silvestre y al abandono de residuos (este último, hasta la fecha solo sancionado si cometido por personas jurídicas, hoy ya también por ciudadanos individuales).

En el capítulo de las medidas de simplificación administrativa procede llamar la atención sobre el continuo retoque de la normativa reguladora de suelos contaminados y de residuos respectivamente, encaminadas a reducir la complejidad de las categorías de residuos y movilizar la máxima cantidad de estos como subproductos reintroducibles en el ciclo económico (régimen conocido como *end of waste*)[24]. En el mismo sentido, resulta llamativa la total desadministrativización para las instalaciones fotovoltaicas y termosolares en edificios o estructuras análogas, incluidas las obras necesarias para la conexión a las redes de distribución, como buena muestra de la pretensión de acelerar el aumento de la capacidad productiva nacional[25].

---

[23] Por ejemplo, una de las recogidas en el Decreto-ley 104/2020 de 14 de agosto, *de medidas urgentes para el apoyo y relanzamiento de la economía («Decreto Agosto»*, convertido en Ley 126/2020 de 13 de octubre), que reduce el quórum para la validez de los acuerdos comunitarios (de propiedad horizontal) relativos a las obras de eficiencia energética y las medidas antisísmicas en los edificios residenciales.

[24] Vid. los Decretos-ley 77/2021 de 31 de mayo, *de gobernanza del PNRR y primeras medidas de refuerzo de las estructuras administrativas y aceleracion y agilización de los procedimientos* (*«Decreto Semplificazioni»*, convertido en Ley 108/2021, de 29 de julio); 152/2021, de 6 de noviembre, *de disposiciones urgentes para la ejecución del PNRR* (*«Decreto PNRR»*, convertido en Ley 233/2021 de 29 de diciembre) y 36/2022 de 30 de abril, *de ulteriores medidas urgentes para la ejecución del PNRR* (*«Decreto PNRR 2»*, convertido en Ley 79/2022 de 29 de junio).

[25] Decreto-ley 17/2022 de 1 de marzo *de medidas urgentes para la contención de precios de la energía eléctrica y del gas, desarrollo de las energías renovables y relanza-*

No obstante, son las medidas de fomento las que han copado la actividad normativa, dedicada a canalizar las sumas garantizadas a Italia por el mecanismo europeo de recuperación y resiliencia. Los fondos dispensaron en un principio en forma de subvención a los sectores «ambientales» del sistema productivo dañados por la pandemia (por ejemplo, las empresas de gestión de instalaciones de reciclaje de residuos, lastradas en su operación debido al descenso generalizado de la demanda de material reciclado durante el confinamiento[26]). Posteriormente, el alivio fiscal y tarifario ha servido para estimular actividades de todo tipo, desde la instalación de ecocompactadoras de residuos de plástico en los núcleos urbanos hasta la adquisición de cargadores domésticos fijos para vehículos eléctricos[27], pasando por la autogestión de centros productores de residuos urbanos «no domésticos»[28], entre otras muchas.

Sin embargo, la operación destinataria del grueso de la financiación europea es la reconversión energética del país, en busca de la proliferación de instalaciones de generación de electricidad a partir de fuentes renovables[29]. Las medidas de fomento –entremez-

miento de las políticas industriales («*Decreto Bollette*», convertido en Ley 34/2022 de 27 de abril).

[26] Decreto-ley 73/2021 de 25 de mayo, *de medidas urgentes relativas a la emergencia por la COVID-19 para las empresas, el trabajo, los jóvenes, la salud y los servicios territoriales* («*Decreto Sostegni-bis»,* convertido en Ley 106/2021 de 23 de julio).

[27] Decreto-ley 198/2022 de 29 de diciembre, *de medidas urgentes en materia de plazos legislativos* («*Decreto Milleproroghe 2023*», convertido en Ley 14/2023 de 24 de febrero).

[28] Parece clara la maniobra precursora de la liberalización del monopolio público sobre la recogida y gestión de los residuos urbanos: la Ley 118/2022 de 5 de agosto, *anual para el mercado y la competencia 2021* exime del pago de buena parte de la tarifa sobre los residuos (TARI) a las instalaciones no domésticas que entregan sus residuos urbanos a gestores ajenos al servicio público para su recuperación verificada, regulando el sistema de acreditación oficial de estos gestores por parte de la «Autoridad de Regulación para la Energía, Redes y Medio Ambiente» (ARERA).

[29] La profusión de Decretos-ley en este aspecto es elocuente: 41/2021 de 22 de marzo, *de medidas urgentes de apoyo a las empresas y agentes económicos derivadas de la emergencia por la COVID-19* («*Decreto Sostegni»,* convertido en Ley 29/2021 de 21 de mayo), 21/2022, de 21 de marzo, *de medidas urgentes para contrarrestar los efectos económicos y humanitarios de la crisis ucraniana* («*Decreto energia*», convertido en Ley 51/2022 de 20 de mayo); 50/2022 de 17 de mayo, *de medidas urgentes en materia de políticas energéticas nacionales, productividad de las empresas y atracción de las inversiones, así como en materia de políticas sociales y de crisis ucraniana* («*Decreto Aiuti*» convertido en Ley 91/2022 de 15 de julio); 115/2022 de 9 de agosto, *de medidas urgentes en materia de energía, emergencia hídrica, políticas sociales e industriales* («*Decreto Aiuti-bis*» convertido en Ley 142/2022 de 21 de septiembre); 144/2022 de 23 de septiembre, *de medidas urgentes en materia de politica energética nacional, productividad de las empresas, politicas sociales y ejecución del PNRR* («*Decreto Aiuti-ter»,* convertido en Ley 175/2022, de 17 de noviembre); 176/2022, de 21 de noviembre, de *medidas urgentes de apoyo en el sector energético y de finanzas públicas* («*Decreto Aiuti-quater*» convertido en Ley 6/2023 de 13 de enero); 2/2023 de 5 de enero, *de medidas urgentes para las instalaciones de interés estratégico nacional* (convertido en Ley 17/2023 de 3 de marzo); 13/2023 de 24 de febrero, *de medidas urgentes para la ejecución del PNRR y del Plan nacional de inversiones complementarias al PNRR* («*Decreto attuazione PNRR*», convertido en

cladas con las de simplificación en muchos casos- son numerosas y prolijas, consistentes en incentivos a la instalación de plantas, ampliación de los plazos máximos de las licencias de obras necesarias para la construcción de las mismas, garantía o bonificación de precios de la energía, la ampliación progresiva de los umbrales de potencia de las plantas sujetas a procedimientos de evaluación ambiental y títulos habilitantes de todo tipo, o el ajuste de los requisitos de eficiencia de los componentes industriales necesarios para la dotación de las plantas. En este sentido, es paradigmático el último de los Decretos-ley del ciclo analizado que, entre otras medidas como las indicadas, crea un nuevo fondo dotado con 350 millones de euros anuales hasta 2032 para sufragar compensaciones medioambientales y territoriales y otras medidas de reequilibrio para la instalación de plantas de energías renovables en zonas seleccionadas y, en línea con el cambio de orientación política advertido en la introducción, articula un sistema de adquisición bonificada de gas para los consumidores intensivos (un millar de empresas del sector de la siderurgia, el papel y el vidrio) que lo compren a productores nacionales recientemente concesionados[30].

6. ALGUNAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE INTERÉS

Más allá de la disposición de un marco regulatorio de carácter ordenancista, burocrático o de estímulo económico, parece interesante ilustrar sobre algunas iniciativas adoptadas a escala nacional, en la medida en que pudieran servir como modelo para nuestro sistema. Así, por ejemplo, se da la circunstancia de que el Ministerio para la Transición Ecológica viene realizando un esfuerzo de ejemplificación y catalogación de los «criterios ambientales mínimos» (el equivalente a nuestras cláusulas ambientales en la contratación pública) que permite al resto de autoridades asumir y practicar con facilidad los postulados de la llamada «contratación pública estratégica» en su dimensión de «compra verde»[31]. Se trata de

Ley 41/2023, de 21 de abril); 57/2023 de 29 de mayo, *de medidas urgentes para el sector energético* (convertido en Ley 95/2023 de 26 de julio).

[30] Se trata del Decreto-ley 181/2023 de 9 de diciembre, *de disposiciones urgentes para la seguridad energética del país, el fomento del uso de fuentes de energía renovables, el apoyo a las empresas de alto consumo energético y la reconstrucción de los territorios afectados por las inundaciones excepcionales ocurridas a partir del 1 de mayo de 2023* (convertido en Ley 11/2024 de 2 de febrero)

[31] En el arco temporal de esta crónica, el Ministerio ha publicado nuevas cláusulas ambientales tipo para diversos contratos de suministro y servicios, tales como lavandería industrial (Decreto de 9 de diciembre de 2020), restauración colectiva y suministro de productos alimentarios (Decreto de 10 de marzo de 2020), limpieza e higienización de

medidas orientativas e informativas de alta resolución a pesar de su perfil bajo, muy estimables y útiles.

También serían dignas de mención las iniciativas de inversión directa para la creación de «infraestructura verde», en particular la plantación de bosques en las ciudades metropolitanas gracias a una financiación específica articulada mediante un «Plan de reforestación urbana y extraurbana»[32].

En el mismo plano operaría el «Programa Islas Verdes», dirigido a la mejora ambiental y energética de los municipios situados en las 19 islas «menores» con que cuenta el país (Giglio, Capraia, Ponza, Ventotene, Isole Tremiti, Ustica y Pantelleria; Leni, Malfa y Santa Marina Salina; Favignana, Lampedusa y Lipari). Si bien se trata de islas menores, carentes de interconexiones con la península (una realidad no tan difundida entre nosotros, y por lo tanto no equiparable), interesa la voluntad de dedicar 200 millones de euros a la realización de proyectos integrados sobre eficiencia energética e hídrica, movilidad sostenible, gestión del ciclo de los residuos, economía circular y producción de energías renovables en general, con el propósito de transformar territorios aislados en modelos de desarrollo totalmente verdes y autosuficientes: es un buen ejemplo, por lo tanto, para las zonas más profundas de nuestra «España vaciada»[33].

Finalmente, sin ánimo de exhaustividad y a la espera de su definitiva adopción, cabe reseñar la futura aprobación de un «Plan Nacional de Dragado Sostenible», como exponente de la preocupación italiana por la accesibilidad y la resiliencia de las infraestructuras portuarias y el mantenimiento de los embalses, comprometidos –también los nuestros, a pesar de cierta incuria institucional al respecto- por el paulatino aterramiento que, además de reducir la capacidad de almacenamiento, impide a las autoridades planificadoras y a los potenciales usuarios conocer con precisión la disponibilidad real del preciado recurso[34].

---

edificios y ambientes de uso público, (Decreto de 29 de enero de 2021), suministro y alquiler de productos textiles y colchones y equipos de protección industrial (Decreto de 30 de junio de 2021), suministro, *leasing,* alquiler de vehículos de transporte terrestre (Decreto de 17 de junio de 2021) y gestión de zonas verdes (Decreto de 10 de marzo de 2020). Últimamente, estas cláusulas tipo fueron dotadas de una cobertura integral por parte del «Plan de acción para la sostenibilidad ambiental de los consumos en el sector de la Administración Pública» de 19 de agosto de 2023.

[32] Aprobado por Decreto ministerial 493/2021 de 30 de noviembre.

[33] Aprobado por Decreto ministerial /2021 de 25 de noviembre.

[34] Recogido en el citado Decreto-ley 77/2021 de 31 de mayo.

XIV. Japón: una legislación ambiental pionera encaminándose hacia el objetivo de emisiones cero

PAULA CISNEROS CRISTÓBAL
Profesora Ayudante Doctor en el Centro Universitario de la Defensa
(Academia General Militar de Zaragoza)

SUMARIO: 1. *Valoración general*.–2. *Los grandes procesos sobre contaminación de Japón y el origen de la legislación ambiental japonesa*.–3. *Una visión general de la política ambiental en el país del sol naciente en 2023*. 3.1 Los esfuerzos de Japón para alcanzar un sistema socioeconómico sostenible y lograr emisiones cero en 2050. 3.2 El desarrollo de comunidades y estilos de vida sostenibles. 3.3 Las tareas de reconstrucción tras el gran terremoto del este de Japón y el accidente nuclear de Fukushima.–4. *Algunas cuestiones de interés sobre la actuación de Japón en el ámbito internacional vinculadas al medio ambiente: el controvertido asunto de la caza de ballenas y el vertido de aguas tratadas de Fukushima*. 4.1 La caza de ballenas en Japón. 4.2 El vertido de aguas tratadas tras el desastre de Fukushima. *Biliografía.*

RESUMEN

En este trabajo se analizan los orígenes del Derecho ambiental en Japón, como Estado pionero en la materia, haciendo a su vez un recorrido por algunos de los hitos más importantes en su normativa medioambiental. Tras este marco jurídico se abordan las principales novedades en la política ambiental japonesa, basadas en su Libro Blanco de 2023, entre las que podemos encontrar propuestas y algunas modificaciones legislativas encaminadas a cumplir el objetivo de alcanzar emisiones de gases de efecto invernadero netas cero para el año 2050. Finalmente se abordan dos controvertidas cuestiones a nivel ambiental internacional vinculadas a Japón: la caza de ballenas y el vertido de las aguas tratadas de Fukushima.

ABSTRACT

This paper analyses the origins of environmental law in Japan, as a pioneering country in the field, and takes a look at some of the most important milestones in its environmental legislation. This legal framework is followed by a review of the main developments in Japanese environmental policy, based on its 2023 White Paper, among which we can find proposals and some legislative amendments aimed at meeting the goal of achieving net zero greenhouse gas emissions by 2050. Finally, two controversial international environmental issues linked to Japan are addressed: whaling and the discharge of treated water from Fukushima.

PALABRAS CLAVE

Derecho ambiental. Japón. Contaminación. Política Ambiental. Caza de ballenas. Vertido de aguas.

KEY WORDS

Environmental Law. Japan. Pollution. Whaling. Water discharge.

1. VALORACIÓN GENERAL

Para entender el presente es imprescindible echar la vista atrás y observar el camino recorrido. En el caso de Japón y su legislación ambiental resulta necesario conocer cómo nació su normativa ambiental, fruto de las consecuencias que la contaminación tuvo en la salud de parte de su población, produciendo severas enfermedades, a ello se dedica el primero de los epígrafes de este trabajo. Cabe señalar, en este sentido, que Japón fue el primer Estado en castigar penalmente las acciones contra el medio ambiente, precisamente con el ánimo de proteger la salud y la vida humanas.

Con una normativa más que consolidada Japón tiene, hoy en día, la vista puesta en ambiciosos objetivos ambientales en los que basa su actual política medioambiental. El más relevante, sin duda, es el objetivo marcado para 2050: conseguir ser un Estado con una cantidad neta cero de gases de efecto invernadero. Veinte años antes, en 2030, se ha propuesto una reducción en las emisiones del 46% respecto de los niveles de 2013. Igualmente, lograr un sistema socioeconómico sostenible y finalizar con las tareas de reconstrucción y descontaminación en Fukushima se encuentran entre sus principales propósitos en lo relativo a medio ambiente.

Para ello el Estado nipón está llevando a cabo novedosas iniciativas, que pueden extraerse del denominado Libro Blanco del Ministerio de Ambiente japonés correspondiente al año 2023, como la selección de «Áreas Líderes de Descarbonización» (zonas que se han comprometido a liderar el compromiso de conseguir cero emisiones y que pretenden ser un ejemplo para el resto del país); la enmienda parcial de la Ley de Promoción de Contramedidas contra el Calentamiento Global, y la creación de la *Japan Green Investment Corp. for Carbon Neutrality* (JICN) para apoyar económicamente a empresas y entidades comprometidas con proyectos de descarbonización, multiplicando así la denominada «financiación mixta»; ayudas a *startups* medioambientales que fomenten la innovación verde; la aplicación activa por parte de Japón del «Mecanismo Conjunto de

Acreditación» (*Joint Crediting Mechanism - JCM*); avances en la aplicación de la política japonesa «*3Rs + Renewable*» para la promoción de la transición hacia la economía circular a través de la práctica del reciclaje, la reducción y la reutilización, así como el fomento de la sustitución por recursos renovables (basada en la Ley 110/2000) y que también se ha implantado a través de la Ley 60/2021, de Promoción de la Circulación de Recursos para Plásticos, que entró en vigor en abril de 2022; la revisión, en junio de 2023, de la Política Básica de gestión de residuos para reflejar el objetivo de emisiones netas de gases de efecto invernadero cero para 2050 así como la aprobación del «Plan de Mejora de las Instalaciones de Gestión de Residuos» para los años 2023-2027 de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Gestión de Residuos y Limpieza Pública; la aprobación de la «Estrategia Nacional de Biodiversidad» y el «Plan de Acción de Japón 2023-2030» en marzo de 2023; el lanzamiento del «Movimiento Nacional para Estilos de Vida Nuevos y Prósperos hacia la Descarbonización» y la Asociación Público-Privada Consejo para el Nuevo Movimiento Nacional para la promoción de modelos de vida sostenibles; un Proyecto de Ley aprobado en febrero de 2023 para Modificar Parcialmente la Ley de Adaptación al Cambio Climático y la Ley de la Agencia de Restauración y Conservación del Medio Ambiente con el objetivo de prevenir enfermedades causadas por el aumento de las temperaturas u otro Proyecto de Ley para modificar parcialmente la Ley de Medidas Especiales para la Reconstrucción y Revitalización de Fukushima. Estos son sólo algunos ejemplos de acciones llevadas a cabo recientemente por el Ministerio japonés para la consecución de sus objetivos. Dichas iniciativas se desarrollan con mayor profundidad en el segundo epígrafe de esta publicación y sin duda muestran una preocupación y un esfuerzo real del Ejecutivo nipón por hacer lograr ese objetivo de emisiones cero, tratando de no quedarse en un mero buen propósito.

En estas propuestas se observa cómo se está tratando de involucrar a los ciudadanos y a las empresas en los objetivos ambientales estatales de forma que la transición hacia ese sistema socioeconómico sostenible se vaya dando de forma natural a través de cambios en estos agentes con la ayuda (especialmente financiera) del Gobierno japonés. Igualmente, en materia normativa, observamos que, por el momento, los cambios no son drásticos, no se llevan a cabo grandes reformas, sino más bien pequeñas modificaciones encaminadas a adaptar la legislación existente a ese objetivo de descarbonización. Habrá que observar de cerca la evolución de las emisiones japonesas, pero, más aún, habrá que ver si este objetivo es suficiente para hacer frente a todas las cuestiones y retos medioambientales del país.

En el ámbito internacional Japón juega un papel activo en la protección del medio ambiente, especialmente en el ámbito del cambio climático. Igualmente, es un país respetuoso con el Derecho internacional y claro defensor de la resolución pacífica de las controversias, así como del uso de tribunales internacionales para solventarlas. No obstante, debemos hacer una excepción a este respecto y es la exclusión realizada por el Estado japonés a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia en cualquier conflicto relacionado con los recursos vivos de los océanos y que tuvo su origen en el contencioso «Caza de Ballenas en el Antártico» (Australia v. Japón; Nueva Zelanda –interviniente–), en el cual Japón actuó como demandado (el único caso en el que Japón ha sido demandado ante la Corte) y cuya sentencia, de 31 de marzo de 2014, no le fue favorable. La caza de ballenas es una de las cuestiones más controvertidas en lo internacional para Japón, como se aborda en el último epígrafe de este trabajo, evidenciado igualmente en la decisión de abandonar la Comisión Ballenera Internacional (CBI), con el fin de reanudar la caza comercial de la ballena en sus aguas territoriales y en su Zona Económica Exclusiva en 2018 (aunque se hizo efectiva en 2019).

Otra cuestión que ha preocupado a la comunidad internacional vinculada a Japón y el medio ambiente (y que también es tratada en el último epígrafe) es el vertido al Océano Pacífico de aguas residuales contaminadas con elementos radioactivos de Fukushima tras su tratamiento. El vertido comenzó en agosto de 2023 tras haber solicitado el Gobierno de Japón asistencia a la Organización Internacional de la Energía Atómica, la cual llevó a cabo un examen concluyendo que la descarga al mar del agua tratada cumplía con las normas de seguridad internacionales, entendiendo que el impacto radiológico para las personas y el medio ambiente es insignificante. Además, se determinó que la Organización seguiría examinando y evaluando el cumplimiento con las normas de seguridad internacionales durante todo el vertido (30 años). El vertido ha generado numerosas reacciones negativas entre la población japonesa, la propia industria pesquera, las organizaciones ambientales, científicos y otros Estados (especialmente reseñable es el caso de China que ha prohibido las importaciones de productos pesqueros japoneses). A pesar de dichas reacciones, no parece que el Gobierno japonés contemple ninguna alternativa para deshacerse de dichas aguas y centra sus esfuerzos en mostrar que los vertidos son seguros y que el Ministerio de Medio Ambiente mantiene una estricta vigilancia de las aguas.

2. LOS GRANDES PROCESOS SOBRE CONTAMINACIÓN DE JAPÓN Y EL ORIGEN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL JAPONESA

En el mes de noviembre del año 1970 se celebró en la Dieta (Parlamento) de Japón la 64.ª Asamblea Extraordinaria (sesiones parlamentarias de carácter extraordinario), a la cual se denominaría con posterioridad «Asamblea sobre Contaminación». El motivo de esta denominación resulta evidente: el objetivo de dichas sesiones era la búsqueda de soluciones a los enormes problemas de contaminación que por aquel entonces tenía el Estado nipón y, como resultado, tras la celebración de la mencionada Asamblea, se crearon y reformaron 14 leyes. Precisamente en esos problemas de contaminación deben buscarse los orígenes del actual Derecho medioambiental japonés. Pero, esencialmente, en el efecto que dicha contaminación tuvo sobre la vida humana.

Previamente a la celebración de la «Asamblea sobre contaminación» no puede afirmarse que no existiesen leyes sobre medio ambiente, pero sí debe decirse que se alcanzó un hito legislativo en el panorama medioambiental no sólo japonés, sino mundial. Las primeras normas medioambientales japonesas fueron reglamentos, es decir, normas de rango inferior, habitualmente a nivel local (aunque también había normas aisladas que excedían lo particular, sobre calidad de aguas de uso público o evacuación de aguas industriales) y creadas *ad hoc* para tratar de poner solución a casos concretos de contaminación. No fue hasta el año 1967 cuando se promulgó la Ley Fundamental de Medidas contra la Contaminación, que regulaba una serie de principios para controlar la contaminación y promover esfuerzos integrados por parte de todas las administraciones con el objetivo de limpiar el entorno. Igualmente, en ella se establece la responsabilidad en el control de la contaminación no sólo de las empresas sino también del Gobierno central y de las administraciones locales. Se implantaron criterios de calidad medioambiental y se elaboraron programas para el control de la contaminación. También debe reseñarse, como normativa relevante previa a la Asamblea, la Ley de Control de la Contaminación Atmosférica, de 1968.

A pesar de estos avances no es hasta 1970, como resultado de la Asamblea extraordinaria, cuando se produce un antes y un después en la protección jurídica del medio ambiente a nivel estatal y mundial, pues se trata de una legislación enormemente novedosa en la materia, todo ello fruto de la acuciante necesidad de dar respuesta a las demandas sociales originadas por los juicios sobre contami-

nación que estaban teniendo lugar en el país y que precisaban de una solución global y efectiva.

Para conocer el contexto de dichos juicios debe pensarse en el Japón de las décadas de los 60 y los 70, tras la Segunda Guerra Mundial, momento en el que el país asiático observó un enorme y vertiginoso crecimiento industrial. La rápida industrialización sumada a la escasa normativa y control por parte del Gobierno japonés comenzaron a producir consecuencias sin precedentes no sólo en el propio medio natural, sino también en la vida humana. La evidencia más notable de los efectos adversos de la contaminación para las personas fue la aparición de diversas enfermedades originadas por el vertido de las fábricas. Dichos vertidos provocaban la contaminación de agua y aire generando dolencias de distinta índole en la población. Efectivamente, tal y como se ha señalado anteriormente, la judicialización de esta problemática derivó en una pionera y novedosa legislación, así como en otras medidas de protección medioambiental que redujeron la contaminación el país, si bien no acabó con ella (debe señalarse que Japón está entre los 10 países más contaminantes en lo que respecta a emisiones de dióxido de carbono), por lo que aún quedan problemas por afrontar en esta cuestión.

La contaminación del entorno, como se ha señalado anteriormente, comenzó a afectar de una forma severa a la salud de la población japonesa de determinadas zonas. Numerosos afectados acudieron a la justicia, iniciando procedimientos civiles en busca de una indemnización por parte de las empresas contaminantes. Así se iniciaron los famosos procesos judiciales sobre contaminación de Japón, en relación con las patologías de *Minamata* o *Minamata I*, *Minamata de Niigata* o *Minamata II*, *Itai-itai* y *Asma de Yokkaichi*[1].

Los procedimientos comenzaron concretamente con las enfermedades de *Minamata II* y *Minamata I,* en el año 1967 y 1969, respectivamente, con demandas civiles interpuestas contra las empresas contaminantes por parte de los ciudadanos afectados por dichas dolencias, reclamando una indemnización por daños y perjuicios por culpa extracontractual. En el caso de estas enfermedades el origen fue el vertido de metil-mercurio y mercurio orgánico por parte de una empresa de fertilizantes y una empresa de componentes eléctricos en las prefecturas (jurisdicciones territoriales en las que se divide el territorio japonés) de Kumamoto y Niigata. El mercurio se absorbía por parte de los peces de la zona que, posterior-

[1] Un estudio pormenorizado de estas dolencias, así como de los procesos puede verse en: Barberán Pelegrín, Francisco. Orígenes del Derecho Japonés Medioambiental en Tirado Robles, Carmen. *Japón y Occidente: Estudios comparados*, Prensas de la Universidad de Zaragoza: Colección Federico Torralba de Estudios de Asia Oriental, 2014, pp. 89-98.

mente, eran consumidos por los ciudadanos. Ello comenzó a generar graves consecuencias en la salud de los habitantes de dichas prefecturas (temblores nerviosos, pérdida de visión, afasia e, incluso, la muerte, entre otros). Ambas enfermedades fueron reconocidas oficialmente y declaradas como producidas por la contaminación en 1959 (*Minamata*) y 1968 (*Minamata de Niigata*). En el último año reseñado también se estableció, por parte del Gobierno de Japón, un programa para localizar y reconocer a las víctimas de dichas enfermedades con el objetivo de ofrecer ayuda médica y económica. A pesar de ello, miles de solicitudes se desestimaron y muchos de los afectados iniciaron procedimientos judiciales.

Es importante señalar que dichos procedimientos se dirigían no sólo contra la empresa contaminante sino también contra el Gobierno japonés y el Gobierno de la prefectura, tratando de ampliar la responsabilidad por los daños causados, pues se consideraba que las propias administraciones niponas habían sido negligentes respecto a sus deberes de prevención y protección de la ciudadanía, así como de vigilancia de las propias industrias contaminantes.

La Sentencia del Tribunal Regional de Primera Instancia de Niigata de 29 de septiembre de 1971 fue la primera de las sentencias favorables para las víctimas de estas dolencias en la vía civil, solicitando indemnización por daños y perjuicios derivados de acto ilícito. Esta decisión judicial resulta de tremenda importancia en Japón, al ser pionera en determinar la responsabilidad civil por culpa extracontractual de una empresa por los daños sanitarios originados por sus vertidos contaminantes. Las siguientes sentencias fueron heterogéneas: algunas de ellas entendían que todos los demandados eran responsables mientras que otras consideraban exclusivamente responsables a las empresas, excluyendo a las administraciones japonesas de cualquier responsabilidad.

Por su parte, la enfermedad de *Itai-itai* se detectó en la prefectura de Toyama, donde en los años 40 y hasta mediados de los 60 se detectaron casos de extrema fragilidad ósea causada por agua contaminada por cadmio (el cual provocaba una importante pérdida de calcio) usada para regadío. Dicha dolencia llegó a causar más de 100 muertes.

El *Asma de Yokkaichi* se detectó en los 60 en la prefectura de Mie y su sintomatología era similar a la de un ataque de asma, causando dificultad respiratoria severa. El origen de la patología era la contaminación atmosférica por óxido de azufre generada por varias empresas. En este caso los procedimientos también se iniciaron en su mayoría en el año 1967 y la Sentencia de la Delegación de Yokkaichi del Tribunal Regional de Primera Instancia de Tsu, de 2

de julio de 1972, fue la primera en condenar al pago de indemnizaciones a los enfermos, tras establecer la responsabilidad civil derivada de acto ilícito de las empresas demandadas.

El número de procedimientos judiciales abiertos por afectados fue creciendo en Japón. Éstos, además, tuvieron que asumir la carga de la prueba como demandantes, debían acreditar que sus enfermedades eran derivadas de la contaminación provocada por las empresas demandadas, lo que, en muchos casos, era enormemente complejo[2]. Estas dificultades trataron de paliarse por parte de las administraciones con los programas de localización y reconocimiento de afectados, los cuales, además de acreditar su condición, les ofrecían ayuda médica y económica, como se ha señalado con anterioridad. Con ellos miles de enfermos, incluso fallecidos, fueron reconocidos de forma oficial y obtuvieron indemnizaciones por parte de las empresas causantes de la contaminación. No obstante, a pesar de estos programas, muchos procesos continuaron abiertos puesto que a algunos de los afectados no se les reconoció oficialmente como tales por no englobarse sus síntomas en los rígidos estándares que el Gobierno japonés había fijado.

En el año 1995 se alcanzó un acuerdo general con el que la mayor parte de los procedimientos fueron desistidos. En él las empresas contaminantes se comprometieron a abonar una cantidad fija por afectado (más de 12000 personas aceptaron dicho acuerdo transaccional), mientras que las administraciones (Gobierno central y Gobierno de la prefectura) correrían con los gastos médicos. Algunos damnificados no aceptaron dicho acuerdo y en el 2004 una sentencia del Tribunal Supremo japonés estimó todas sus pretensiones, de modo que éste determinó que las administraciones públicas habían incurrido en dejación de sus deberes (prevención de la contaminación y protección de la salud pública) al no haber legislado adecuadamente.

Debe señalarse, como se ha adelantado en este epígrafe, que ya mucho antes de que el Tribunal Supremo japonés estimase las peticiones de los afectados y señalase al Gobierno también como responsable se había tratado de abordar el problema (por lo menos a futuro) a través de la modificación y la creación de normas. Con la cantidad de afectados y de procedimientos judiciales iniciados exigiendo responsabilidades a causa de la contaminación Japón se vio en el deber de legislar para proteger el medio natural y la salud de

[2] Precisamente a raíz de esta problemática surgida en los procedimientos judiciales sobre dolencias generadas por la contaminación en el artículo quinto de la Ley 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas, el legislador nipón invierte la carga de la prueba, incluyendo la presunción de autoría.

sus ciudadanos. Se tomó la decisión de dejar de producir normativa *ad hoc* (para casos concretos de contaminación y en ámbito local) de modo que la nueva legislación medioambiental tendría un carácter general y estatal. Otro aspecto relevante sería la prevención, ya no se esperaría a que una empresa contaminase para comenzar a regular dichos vertidos, sino que se abordaría una posible problemática antes de que se produjese. Igualmente, se abordaría desde el Derecho público, evitando que la única vía de acción judicial fuese la civil, como había ocurrido hasta entonces. Todo ello se canalizó a través de la «Asamblea sobre Contaminación», donde se suprimieron algunas de las disposiciones de la Ley Fundamental de Medidas contra la Contaminación (1967) que preveían compatibilizar industrialización y crecimiento económico con protección del entorno natural, puesto que se consideraron evidentemente más protectoras de la industria y la economía que del propio medio ambiente e, incluso, de la salud pública. Otro relevante hito fue la regulación de la contaminación de la atmósfera y las aguas de modo global, con leyes estatales, sustituyendo la normativa *ad hoc*. A pesar de la importancia que se dio a la regulación estatal del problema, se entendió que las administraciones locales y regionales debían ser capaces de inspeccionar y seguir el cumplimiento de estas normas por parte de las empresas, por lo que se reforzó su papel en este sentido. Con todas estas directrices como guía se dictaron numerosas leyes, algunos ejemplos de estas son:

- Ley 133/1970, de 25 de diciembre, sobre distribución de cargas y gastos entre los agentes intervinientes en las labores de prevención de la contaminación;
- Ley 136/1970, de 25 de diciembre, sobre prevención de los desastres y la contaminación en las aguas marítimas;
- Ley 137/1970, de 25 de diciembre, sobre depuración y tratamiento de residuos;
- Ley 138/1970, de 25 de diciembre, de prevención del deterioro de la calidad del agua;
- Ley 139/1970, de 25 de diciembre, de prevención de la contaminación del suelo agrícola:
- Ley 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas[3].

[3] Para un análisis pormenorizado de esta importante Ley puede consultarse: Barberán Pelegrín, Francisco. El delito de contaminación en Japón: análisis de la Ley japonesa 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 13, 2008, pp. 241-264.

Sobre la última de las leyes citadas[4] es preciso detenerse, pues supuso una auténtica novedad legislativa mundial, siendo la primera ocasión en la que un Estado sancionaba acciones contra el medio ambiente a través del Derecho penal. Es decir, se protegió penalmente el medio natural como bien jurídico (si bien indirectamente para proteger la vida y salud humanas), ejemplo que siguieron posteriormente las normativas de otros países. Igualmente, la Ley contempló la posibilidad de poder aplicarse por la mera creación del riesgo, sin ser preciso que efectivamente existiese un efecto dañoso, otra cuestión altamente novedosa.

Tras la Asamblea, en 1971, se creó la Agencia Estatal de Medio Ambiente, la cual terminaría convirtiéndose en Ministerio de Medio Ambiente en el año 2001 y en 1972 se promulgó la Ley 85/1972 de Conservación del Medio Ambiente. En el año 1993 la Ley Fundamental de Medidas contra la Contaminación (1967) se sustituyó por la Ley Básica de Medio Ambiente. En 1997 se promulgó la Ley de Evaluación del Impacto Medioambiental, la cual establece los requisitos para la evaluación del impacto medioambiental de proyectos públicos y privados de gran envergadura. Pueden destacarse otras muchas leyes relevantes en materia de medio ambiente[5] que han seguido a este gran hito alcanzado en 1970 y que, incorporando novedades y una mayor protección, tratan de mantener el espíritu de la pionera legislación japonesa que, como se verá a continuación, se encuentra introduciendo cambios para alcanzar los nuevos objetivos medioambientales del país.

Como se ha visto, Japón legisló de forma pionera en materia ambiental, si bien como consecuencia de nefastos efectos para la salud de numerosos ciudadanos. Una cuestión imprescindible es la comprensión de que la regulación no podía abordar únicamente cuestiones de indemnizaciones y acciones *a posteriori*, es decir, una vez que el daño ya estaba hecho, sino que debía proporcionar una protección previa. Igualmente, las limitaciones y la ineficacia que el Derecho privado mostró a la hora de hacer frente a esta problemática, así como las normas *ad hoc*, revelándose el Derecho público general y preventivo como el modo más apropiado de enfrentar la regulación que pretendía luchar contra la contaminación.

---

[4] «*La presente Ley tiene por objeto, mediante la sanción penal de conductas como la generación a causa de actividad empresarial de contaminación medioambiental susceptible de afectar a la salud de las personas, y en aplicación conjunta con otras normas destinadas igualmente a paliar los efectos de la contaminación, contribuir a la prevención de la misma*» (artículo 1 de la Ley 142/1970).

[5] Las normas japonesas sobre medio ambiente pueden consultarse en la página web del Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de Japón. La traducción al inglés de estas puede verse en el siguiente enlace: https://www.env.go.jp/en/laws/index.html

3. UNA VISIÓN GENERAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN EL PAÍS DEL SOL NACIENTE EN 2023

Tras el estudio de los orígenes y los hitos más relevantes en el histórico de la legislación ambiental japonesa merece la pena hacer un inciso sobre el momento actual. Para analizar las políticas ambientales el Ministerio de Medio Ambiente de Japón publica cada año el denominado Libro Blanco, un informe anual sobre medio ambiente en Japón[6]. En el de 2023 el informe se centra, principalmente, en tres cuestiones: los esfuerzos por parte de Japón para lograr un sistema socioeconómico sostenible, encaminados fundamentalmente a lograr emisiones de gases efecto invernadero cero en 2050; el desarrollo de comunidades y estilos de vida sostenibles y las tareas de reconstrucción tras el gran terremoto del este de Japón y el accidente nuclear de Fukushima.

3.1 LOS ESFUERZOS DE JAPÓN PARA ALCANZAR UN SISTEMA SOCIOECONÓMICO SOSTENIBLE Y LOGRAR EMISIONES CERO EN 2050

La primera de las cuestiones, referida a alcanzar un sistema socioeconómico sostenible, resulta compleja. Es imprescindible hacer mención a los objetivos marcados por Japón para 2030 y para 2050 en cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero, pues van a condicionar no sólo la política ambiental sino los posibles cambios legislativos en materia de medio ambiente en el país. Japón ha marcado como objetivo la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero a cero para 2050, una reducción del 46% en 2030 (respecto de los niveles de 2013). Para Japón, alcanzar estos objetivos no es una tarea nada sencilla y así lo expresa el propio Ministerio de Medio Ambiente. Igualmente se considera que los años venideros hasta 2030 resultan críticos para el país y para la transición hacia un sistema socioeconómico sostenible, siendo la descarbonización uno de los retos más importantes.

Uno de los modos en los que Japón propone trabajar en el crecimiento sostenible es a través de la puesta en marcha de iniciativas integradas, como el establecimiento de la economía circular y eco-

[6] *Annual Report on the Environment in Japan 2023* (*English-language digest of parts of Japan's Annual Report on the Environment, the Sound Material-Cycle Society and Biodiversity, which was approved by the Cabinet on June 9, 2023*), *Ministry of the Environment*. Disponible en: https://www.env.go.jp/en/wpaper/index.html

lógica con el objetivo de alcanzar el objetivo de emisiones cero. Las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (emisiones totales menos absorciones) de Japón en 2021 fueron de 1122 millones de toneladas equivalentes de CO_2, lo que, en comparación con el año base, el año fiscal 2013, representa un descenso del 20,3%, aunque las cifras continúan siendo elevadas y fueron mayores que en 2020 (probablemente debido a la recuperación económica de la crisis del COVID-19). Se cree que la disminución se debe principalmente a la implementación constante de proyectos de mejora forestal y a la promoción del uso de la madera. En el año 2022 Japón registró un mínimo histórico de emisiones: 1135 millones de toneladas de dióxido de carbono, un 2,5% menos que el año anterior.

En febrero de 2023 el Gabinete de Japón aprobó la Política Básica para la realización de la transformación verde tras los debates con el «Consejo de Implementación de la Transformación Verde». Mediante la aplicación de esta política, Japón pretende alcanzar su compromiso internacional de reducir reducción del 46% de las emisiones de gases de efecto invernadero en el año fiscal 2030 y cero emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050.

El Gobierno japonés también pretende llevar a cabo la descarbonización a través de medidas como la selección de «Áreas Líderes en Descarbonización», estas son zonas que se han comprometido a conseguir cero emisiones netas de CO_2 asociadas al consumo de energía eléctrica del sector consumidor, es decir, residencial, comercial y otros sectores, en línea con el objetivo nacional de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero para 2050. Estas áreas sirven de modelo para los esfuerzos de descarbonización a nivel nacional. El ejecutivo nipón tiene previsto seleccionar al menos 100 áreas para el 2025 (a finales de 2022 ya habían sido seleccionadas 46 zonas a través de dos convocatorias públicas) y completar el programa en el 2030, tratando de solventar los retos que en este sentido pueden aparecer en comunidades de diversa índole (localidades agrícolas, áreas de pescadores, islas remotas, zonas urbanas, aldeas de pescadores, etc.) y contribuir a su revitalización.

Continuando con otras iniciativas por parte del Gobierno nipón y el Ministerio de Medio Ambiente para lograr sus objetivos medioambientales, en mayo de 2002 se promulgó una ley para enmendar parcialmente la Ley de Promoción de Contramedidas contra el Calentamiento Global, y se creó la *Japan Green Investment Corp. for Carbon Neutrality* (JICN) con fondos del programa de inversión fiscal y préstamos para apoyar específicamente a

empresas privadas, así como otras entidades, que se comprometan con proyectos de descarbonización. La financiación de la JICN tendrá un efecto multiplicador en la afluencia de fondos privados a la «financiación mixta», que es una combinación de fondos públicos y privados, de acuerdo con las previsiones del Ministerio de Medio Ambiente japonés. Se contribuye de este modo a que el flujo de fondos necesarios para llevar a cabo la descarbonización sea más amplio y se tratará de contribuir al mismo tiempo al desarrollo socioeconómico y a la revitalización de las regiones.

También el Ministerio de Medio Ambiente trata de ayudar en el desarrollo tecnológico a las *startups* medioambientales, fomentando la innovación verde a través de varios tipos de ayuda a las empresas emergentes medioambientales para la I+D y la comercialización de la innovación ecológica en función de sus fases de crecimiento. En esta línea, en la de la innovación verde, se desarrolló el «Satélite de Observación de los Gases de Efecto Invernadero» (*GOSAT*), un proyecto de misión conjunta del Ministerio de Medio Ambiente, el Instituto Nacional de Estudios Medioambientales y la Agencia Japonesa de Exploración Aeroespacial que ha estado observando las concentraciones de dióxido de carbono y metano en todo el mundo desde su lanzamiento en 2009. *GOSAT-2*, su satélite sucesor con funciones mejoradas para una mayor precisión de observación, se lanzó en 2018. Actualmente, *GOSAT-GW*, que sucederá progresivamente a las misiones de estos dos satélites, está en fase de desarrollo. Los datos adquiridos por el proyecto *GOSAT* se utilizan para identificar grandes fuentes de emisión y ayudan a garantizar la transparencia de los datos de emisiones que los países comunican en el marco el Acuerdo de París.

Otra importante iniciativa es la aplicación activa por parte de Japón del «Mecanismo Conjunto de Acreditación» (*Joint Crediting Mechanism - JCM*) para contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la introducción de tecnologías e infraestructuras avanzadas de descarbonización en los países en desarrollo. En 2022 el número de países socios del *JCM* aumentó a 25 con la incorporación de ocho nuevos países. Hasta la fecha, se han ejecutado más de 240 proyectos de descarbonización, incluida la introducción de energías renovables y tecnologías de ahorro energético. Con vistas a construir «Mercados de Carbono de Alta Integridad» que incluyan el *JCM* y estén en línea con las disposiciones del artículo 6 del Acuerdo de París, Japón lideró el lanzamiento de la Asociación para la Implementación del artículo 6 del Acuerdo de París en la COP27 con la participación de más

de 60 países y organizaciones (64 países y 27 organizaciones a 23 de marzo de 2023).

Una novedad destacable también es la formulación de la «Hoja de Ruta de la Economía Circular» en septiembre de 2022, la primera que se realizaba tras haber marcado Japón el objetivo de emisiones de gases efecto invernadero cero para 2050, recogiendo las directrices y medidas que deben seguirse en materia de economía circular. En Japón se estima que el 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero corresponden a sectores en los que puede hacerse uso de la circulación de recursos. Japón aplica una Política denominada «*3Rs + Renewable*» que trata de promocionar la transición hacia la economía circular en el marco del objetivo cero emisiones netas de gases para 2050. Esta política trata de garantizar la práctica del reciclaje, la reducción y la reutilización, así como el fomento de la sustitución por recursos renovables y está basada en los principios de la Ley 110/2000. En la misma no sólo se exige la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la minimización de la incineración y el vertido de sustancias que contienen carbono, sino también la reducción del consumo de energía en los procesos de producción, el aumento del uso de la biomasa como materia prima o el cambio a energías renovables en las fases de procesamiento y tratamiento. Por su parte, la Ley 60/2021, de Promoción de la Circulación de Recursos para Plásticos, que entró en vigor en abril de 2022, establece medidas para la promoción de la circulación de recursos plásticos basada en el enfoque «*3Rs + Renewable*» durante todo el ciclo de vida de los productos plástico, desde el diseño hasta la eliminación de residuos.

Así mismo, en junio de 2023 se revisó la Política Básica de gestión de residuos para reflejar la situación cambiante, teniendo en cuenta el objetivo de emisiones netas de gases de efecto invernadero cero para 2050. También se formuló el «Plan de Mejora de las Instalaciones de Gestión de Residuos» (aprobado por el Gabinete en junio de 2023 igualmente) que establece los objetivos y esquemas relativos a la ejecución de los proyectos de mejora de las instalaciones de gestión de residuos para el periodo de planificación comprendido entre el año fiscal 2023 y el año fiscal 2027, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Gestión de Residuos y Limpieza Pública. El nuevo plan incorpora medidas reforzadas contra el cambio climático desde la perspectiva de la descarbonización hacia emisiones cero para 2050.

Por último, respecto a esta primera cuestión, tras adoptarse el «Marco Global de Biodiversidad Kunming-Montreal» (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework – «KMGBF»*) en la XV

Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB COP15) en diciembre de 2022, el Gabinete japonés aprobó la «Estrategia Nacional de Biodiversidad» y el «Plan de Acción de Japón 2023-2030» en marzo de 2023. La nueva Estrategia está en consonancia con el nuevo Marco y sus objetivos y metas para lograr una naturaleza positiva en 2030, estableciéndose cinco estrategias básicas: la recuperación de un ecosistema sano; soluciones basadas en la naturaleza para afrontar los retos sociales; una economía positiva para la naturaleza; reconocimiento y acción por la biodiversidad en la vida cotidiana y el consumo y, finalmente, el desarrollo de actividades en favor de la biodiversidad y el fomento de la coordinación internacional.

3.2 EL DESARROLLO DE COMUNIDADES Y ESTILOS DE VIDA SOSTENIBLES

En este ámbito el Ministerio de Medio Ambiente de Japón hace referencia, fundamentalmente, a la economía circular y ecológica como el concepto de una «sociedad autosuficiente y descentralizada» en la que cada comunidad local resuelve sus propios retos de forma autosuficiente mediante la creación continua de empresas que utilizan recursos locales y mejoran el medio ambiente, la economía y la sociedad, al tiempo que aprovecha al máximo sus características únicas para trabajar en red con otras comunidades y ayudarse mutuamente.

Las plataformas regionales están creciendo en muchas partes del país, donde la población local está tomando la iniciativa y colaborando con administraciones y empresas para resolver los retos medioambientales, sociales y económicos de forma integrada.

También se presta atención en el informe a que el objetivo de alcanzar emisiones netas cero para 2050 debe lograrse con la colaboración de administraciones, empresas y ciudadanos y, en esta línea, se insta al cambio de estilo de vida de producción masiva, consumo masivo y eliminación masiva hacia un modelo más verde. Para animar a los ciudadanos en este cambio el Ministerio de Medio Ambiente lanzó el «Movimiento Nacional para Estilos de Vida Nuevos y Prósperos hacia la Descarbonización» en octubre de 2022 consistente en una página web donde se proporciona información por empresas, municipios y organizaciones sobre cuatro categorías diferentes: formas de trabajo y vida utilizando la tecnología digital; productos y servicios orientados a la descarbonización; apoyo al cambio de estilo de vida mediante incentivos y difu-

sión eficaz de información y, finalmente, información sobre estilos de vida basados en las características únicas de la región.

También se creó al mismo tiempo la Asociación Público-Privada Consejo para el Nuevo Movimiento Nacional, centrada en proyectos y campañas público-privados sobre cuestiones como vivienda energética sostenible, teletrabajo, moda sostenible o ahorro energético en los que cooperan el Gobierno japonés y más de 550 gobiernos locales, empresas y organizaciones, así como consumidores. El objetivo va más allá de informar, pues también se ofrecen oportunidades y plataformas para probar y experimentar los productos y servicios. Por ejemplo, en lo referido a la eficiencia energética de los hogares, se está llevando a cabo una campaña para promover el reacondicionamiento del aislamiento térmico de las viviendas. Con este objetivo el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón están apoyando la rehabilitación energética de las viviendas a través de la sustitución de ventanas por modelos con aislamiento térmico y mayor eficiencia energética a través de programas de subvenciones. Se considera que estas medidas ayudarán a la reducción de las emisiones de CO2 por parte de los hogares, contribuyendo, igualmente, a alcanzar los objetivos en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero del país para 2030 y 2050.

Por último, respecto a la cuestión de la protección de la vida humana en relación con el entorno natural el Libro Blanco del Ministerio de Medio Ambiente de 2023 pone el foco sobre el aumento de las enfermedades causadas por el calor, vinculándolo al avance del calentamiento global que supone un aumento del riesgo de sufrir temperaturas extremadamente altas. De acuerdo con el Ministerio las medidas contra estas enfermedades son una cuestión urgente en Japón y, con vistas a reforzarlas, se presentó un Proyecto de Ley para Modificar Parcialmente la Ley de Adaptación al Cambio Climático y la Ley de la Agencia de Restauración y Conservación del Medio Ambiente (Agencia Administrativa Independiente), aprobada por el Gabinete en febrero de 2023, y presentada en la 211.ª Sesión de la Dieta. El Proyecto de Ley crea un marco reforzado de medidas de prevención de las enfermedades causadas por el calor que incluye la formulación de un Plan de Acción de Prevención de las Enfermedades Causadas por el Calor, contramedidas del gobierno contra las enfermedades causadas por el calor, el establecimiento de un nivel superior de información sobre los golpes de calor y la apertura de refugios refrigerados durante una alerta especial.

3.3 LAS TAREAS DE RECONSTRUCCIÓN TRAS EL GRAN TERREMOTO DEL ESTE DE JAPÓN Y EL ACCIDENTE NUCLEAR DE FUKUSHIMA

Respecto a la tercera cuestión, sobre las tareas de reconstrucción en Fukushima, debe recordarse que el 11 de marzo de 2011 tuvo lugar en Japón un terremoto de magnitud 9,0, así como un tsunami, ocasionando ambos la muerte de miles de personas y considerándose uno de los mayores desastres naturales en la historia nipona. A consecuencia de dicho desastre tuvo lugar un accidente en la planta nuclear de Fukushima Daiichi, liberándose un gran volumen de materiales radiactivos al medio ambiente.

Durante años se han llevado a cabo importantes trabajos de descontaminación en la zona por parte de las autoridades japonesas. Según el Libro Blanco del Ministerio de Medio Ambiente japonés a fecha de febrero de 2023 la tasa de progreso de la descontaminación era superior al 90%. Igualmente ha habido importantes esfuerzos por reconstruir y revitalizar las zonas afectadas y la intención es que todas las personas desplazadas puedan retornar a sus hogares. En este sentido en 2023 se presentó un Proyecto de Ley para modificar parcialmente la Ley de Medidas Especiales para la Reconstrucción y Revitalización de Fukushima aprobado por el Gabinete japonés y presentado en la 211.ª Sesión de la Dieta con el objetivo de avanzar en estos trabajos.

En cuanto a la tierra extraída de la zona contaminada y los residuos generados por los trabajos de descontaminación en la prefectura de Fukushima el objetivo es eliminar los desechos fuera de la prefectura en un plazo de 30 años desde el inicio del almacenamiento provisional. Se han puesto en marcha proyectos de conversión de la tierra extraída en tierra reciclada tratando de comprobar su seguridad (por ejemplo, para la construcción de carreteras), así como el desarrollo de tecnologías para reducir su volumen. También el Ministerio de Medio Ambiente ha promovido iniciativas de restauración medioambiental como la descarbonización o la circulación de recursos basándose en el «Acuerdo de Cooperación para la Promoción de Medidas Medioambientales de Futuro para la Reconstrucción de Fukushima» celebrado con la Prefectura de Fukushima en agosto de 2020 fomentando la cooperación entre el Gobierno central y las administraciones locales para avanzar en la recuperación del entorno natural de la zona.

Sobre el controvertido asunto del vertido de aguas tratadas de Fukushima al mar puede consultarse el siguiente epígrafe de este

mismo trabajo, donde, en su segunda parte, se lleva a cabo un análisis de esta cuestión.

4. ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS SOBRE LA ACTUACIÓN DE JAPÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL VINCULADAS AL MEDIO AMBIENTE: EL CONTROVERTIDO ASUNTO DE LA CAZA DE BALLENAS Y EL VERTIDO DE AGUAS TRATADAS DE FUKUSHIMA

4.1 LA CAZA DE BALLENAS EN JAPÓN

En primer lugar, cuando se aborda la postura de Japón ante el Derecho Internacional es imprescindible recalcar que juega un papel activo en la protección del medio ambiente a nivel internacional, especialmente en lo relativo a la lucha contra el cambio climático, igualmente se trata de un Estado defensor de la resolución pacífica de las controversias y del imperio de la ley en el ámbito internacional, todo ello a través del uso de los tribunales internacionales.

El 15 de septiembre de 1958 Japón aceptó la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), aunque es preciso señalar que realizó modificaciones mediante declaraciones en los años 2007 y 2015, es decir, la declaración por la que actualmente Japón reconoce la jurisdicción obligatoria de la CIJ es del 6 de octubre de 2015. En la de 9 de julio de 2007 Japón declaraba que no reconocería la jurisdicción obligatoria de la CIJ en aquellos casos en los que un Estado que no la había aceptado previamente hacía una declaración repentina a tal efecto solo en relación con o con el propósito de presentar un caso contra Japón ante la Corte. El objetivo de Japón era evitar toda solicitud en relación con conflictos puntuales con Estados demandantes oportunistas. Con la declaración del 6 de octubre de 2015 Japón añadió una tercera excepción a la aplicación de la jurisdicción obligatoria de la CIJ. Esta excepción tiene una relevancia considerable en relación con el ámbito medioambiental puesto que con ella Japón estableció que la jurisdicción de la Corte no se aplicaría a las controversias relativas a la investigación, conservación, gestión o explotación de los recursos vivos del mar.

Japón justificó esta excepción haciendo referencia al hecho de que la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM), de la cual es parte, ya contempla disposiciones relativas a los recursos vivos del mar y al procedimiento de solución de

las controversias, que, además, permiten la participación de expertos desde la perspectiva científica y técnica. La realidad es que la declaración de 2015 fue consecuencia del contencioso «Caza de Ballenas en el Antártico» (Australia v. Japón; Nueva Zelanda –interviniente–), en el cual Japón actuó como demandado (el único caso, en realidad, en el que se ha presentado una demanda ante la CIJ contra Japón) y cuya sentencia no le fue favorable.

La cuestión de la caza de ballenas es una de las más controvertidas para Japón en el ámbito internacional. Aunque es un Estado que apuesta por el Derecho Internacional y es visto por el resto de la Comunidad internacional como un país que respeta las normas de forma habitual, puede decirse que este tema supone una «mancha» en su expediente ante sus incumplimientos.

A continuación, se hace mención al más claro ejemplo del cuestionamiento del cumplimiento de las leyes internacionales por parte de Japón en materia medio ambiental. Se trata de la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) el 31 de marzo de 2014 sobre el caso «Caza de Ballenas en el Antártico» (Australia v. Japón; Nueva Zelanda –interviniente-)[7], la cual fue causante de esa segunda modificación de la declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la CIJ por parte de Japón mencionada anteriormente. Este proceso tuvo su origen en la demanda presentada por el Estado australiano contra Japón ante la CIJ por poner en marcha un programa de caza de ballenas a gran escala aparentando que se trataba de la segunda fase del Programa japonés de investigación de ballenas con permiso especial en la Antártida (JARPA II). De acuerdo con la demanda presentada por Australia, esta conducta por parte del Estado nipón suponía un incumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por Japón en la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (ICRW-*International Convention for the Regulation of Whaling*), así como el incumplimiento de otras obligaciones internacionales para preservar mamíferos y el medio ambiente marino. En este proceso Nueva Zelanda, aunque no fue parte del litigio, presentó una declaración de intervención.

La Corte resolvió que JARPA II no se ajustaba a lo establecido la Convención y que Japón no había actuado de conformidad con sus obligaciones internacionales, pues había cazado ballenas en el Santuario del Océano Austral. Además, consideró que toda caza de ballenas que no se lleve a cabo conforme al artículo VIII de la Con-

[7] *Whaling in the Antarctic* (*Australia v. Japan: New Zealand Intervening*), *Judgment* (Mar. 31, 2014). Para consultar la sentencia: https://www.icj-cij.org/files/case-related/148/148-20140331-JUD-01-00-EN.pdf

vención (salvo la caza de ballenas de subsistencia llevada a cabo por aborígenes) está sujeta al párrafo 7(b) del Anexo de la Convención y que Japón no había actuado conforme a sus obligaciones en ninguna de las fases de JARPA II, puesto que cazó ballenas en zona protegida. Es decir, la CIJ falló de forma favorable para el Estado australiano y estableció que Japón debía: «a) abstenerse de autorizar o implementar cualquier permiso especial de caza de ballenas que no sea para efectos de investigación científica en el sentido del artículo VIII; b) cesar con efecto inmediato la aplicación del JARPA II; y c) revocar cualquier autorización, permiso o licencia que permite la implementación del JARPA II».

Japón reaccionó de una forma contundente ante dicha sentencia: excluyó la jurisdicción obligatoria de la Corte de cualquier controversia relacionada con los recursos vivos de los océanos. La realidad es que esta reacción, que tiene como objetivo evitar ser juzgado nuevamente por la CIJ por este motivo, no mostró una visión positiva al resto de la Sociedad internacional en lo relativo a la protección del medio ambiente marino por parte de Japón. Más bien al contrario, supuso una evidencia en cuando a la intención de continuar incumpliendo esta normativa en el futuro.

Por otro lado, la decisión de Japón pocos años después de retirarse de la Comisión Ballenera Internacional (CBI), con el fin de reanudar la caza comercial de la ballena en sus aguas territoriales y en su Zona Económica Exclusiva (ZEE) agravó aún más la situación, especialmente a nivel diplomático con aquellos países más comprometidos con la conservación oceánica. Dicha decisión fue anunciada el 26 de diciembre de 2018 y se hizo efectiva el 30 de junio de 2019, 65 años después de que Japón se hubiese hecho miembro de este organismo internacional cuyo objetivo es la conservación de las ballenas y la gestión de su caza. Este organismo establecido en 1946 con la firma de la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas (ICRW- *International Convention for the Regulation of Whaling*) introdujo en el año 1986 límites de captura cero para la caza comercial de ballenas. Resulta preciso señalar que esta disposición sigue vigente en la actualidad, aunque la CBI continúa estableciendo límites de captura para la caza de ballenas de subsistencia de los aborígenes. La retirada de la CBI se propició tras una propuesta realizada por Japón en 2018 para que se levantase la moratoria mediante la asignación de una cuota para cazar ballenas en sus costas y crear un comité permanente para la caza sostenible. Dicha propuesta fue rechazada por el resto de Estados miembros. Japón afirmó que dicho abandono se debía a que el organismo era disfuncional y no permitía la caza

comercial, aunque el Estado japonés continúa con su participación como observador.

Es imprescindible señalar, para comprender la gravedad del asunto en cuestión, que desde la vigencia de la prohibición de la caza comercial de ballenas (moratoria) por parte de la Corte, Japón continuó con dicha práctica aprovechando que la CBI permite que sus Estados miembros emitan permisos para la caza de ballenas siempre que sea con el fin de realizar investigaciones científicas. Es más, Japón aprobó un nuevo programa más agresivo, rechazando de este modo la sentencia de la CIJ (la sentencia establecía la supresión del programa JARPA II). Lo cierto es que estas decisiones por parte del Estado japonés evidencian que la caza de ballenas siempre ha estado presente en el país, sin objetivo científico alguno, y que, de hecho, se ha realizado de forma ilegal y contraria al Derecho Internacional.

Excepcionando su marcha de la CBI, Japón siempre ha apoyado el multilateralismo, así como la defensa del medio ambiente, no sólo a nivel interno con su pionera legislación, sino también a nivel internacional, formando parte del Acuerdo de París, así como de los principales tratados internacionales en materia medioambiental. Por ello, la defensa y práctica de la caza comercial de ballenas por parte de Japón supone una poco deseable excepción a la norma en su actuación global, que es la que seguir rigurosamente la regulación internacional. Esta cuestión ha supuesto la primera (y única) demanda contra Japón en la CIJ, que deba modificar la declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de ésta para que la Corte no pueda intervenir en casos en los que evidentemente incumple con las normas internacionales, así como su salida de un organismo internacional (también es la primera y única vez que Japón abandona una organización internacional). Resulta sorprendente que el Estado nipón haya manchado su buen expediente en materia de Derecho e, incluso, cooperación internacional, con este asunto, pero parece que su defensa a ultranza de la caza de ballenas es la asignatura pendiente del Estado asiático no solo a nivel de respeto y promoción del Derecho Internacional, sino a nivel de respeto y promoción de la protección del medio ambiente.

4.2 EL VERTIDO DE AGUAS TRATADAS TRAS EL DESASTRE DE FUKUSHIMA

Otra cuestión de enorme preocupación que no puede dejar de mencionarse en lo relativo a la actuación medioambiental de Japón en el ámbito internacional es el tratamiento de las aguas residuales

contaminadas con elementos radiactivos de Fukushima y el controvertido asunto de su vertido al Océano Pacífico.

En abril de 2021 el Gobierno de Japón anunció su Política Básica sobre la manipulación del agua tratada mediante el Sistema Avanzado de Procesamiento de Líquidos (ALPS)[8], almacenada en la central de Fukushima en la cual se explica el método elegido para manipular el agua (ALPS) con objeto de descargarla, una vez tratada, al mar que rodea la central nuclear. Posteriormente, y teniendo en cuenta la inquietud social a nivel nacional e internacional suscitada, Japón solicitó asistencia técnica a la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA)[9], adscrita a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el objeto de que llevase a cabo un seguimiento y examen de los planes y actividades relativos a estas descargas de las aguas tratadas mediante el ALPS. La OIEA realizó un examen técnico en el que evaluó si las medidas del Gobierno japonés para descargar el agua tratada (que se llevará a cabo durante décadas, pues el proceso de vertido se prevé que dure 30 años) son acordes a las normas de seguridad internacionales. Igualmente, la OIEA monitoriza el medio ambiente antes, durante y después de los vertidos, tratando de garantizar que todos los elementos de seguridad son tenidos en cuenta a través de un examen exhaustivo llevado a cabo por un grupo de 11 expertos independientes de diversas nacionalidades, lo que pretende asegurar la transparencia en el proceso. Basándose en la evaluación realizada durante varios años, la OIEA concluyó en 2023 en su informe[10] que la descarga al mar del agua tratada mediante el ALPS era coherente con las normas de seguridad internacionales, entendiendo que el impacto radiológico para las personas y el medio ambiente es insignificante.

A pesar de esta conclusión, la OIEA estableció que debía continuar con su examen y evaluación una vez comenzados los vertidos para garantizar que se seguía cumpliendo con la normativa internacional de seguridad, es decir, que se continuará trabajando y anali-

[8] Una explicación detallada y en castellano sobre esta cuestión por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.mofa.go.jp/files/100547635.pdf

[9] Efectivamente, la OIEA puede llevar este examen de acuerdo con sus funciones estatutarias (artículo III. A.6), donde se declara que está autorizado «*A establecer o adoptar, en consulta, y cuando proceda, en colaboración con los órganos competentes de las Naciones Unidas y con los organismos especializados interesados, normas de seguridad para proteger la salud y reducir al mínimo el peligro para la vida y la propiedad (inclusive normas de seguridad sobre las condiciones de trabajo), y proveer a la aplicación de estas normas (...) a petición de un Estado, a cualquiera de las actividades de ese Estado en el campo de la energía atómica*».

[10] El informe exhaustivo de la OIEA puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.iaea.org/es/temas/respuesta/descarga-del-agua-tratada-de-fukushima-daiichi/informe-exhaustivo

zando durante años, manteniendo la OIEA su presencia en la central nuclear de Fukushima durante estos exámenes y publicando los datos para garantía de la comunidad internacional.

Con este informe favorable, Japón comenzó a verter el agua tratada mediante ALPS en agosto de 2023, aunque cabe señalar que los resultados y las conclusiones de los exámenes que realiza la OIEA sobre las normas de seguridad no son jurídicamente vinculantes para Japón, al igual que no lo son las normas de seguridad de la Organización, a pesar de ser Estado miembro de esta. No obstante, dicha normativa es fruto del consenso internacional para la protección del medio ambiente y las personas de los efectos nocivos de la radiación y los Estados miembros las utilizan voluntariamente de forma habitual, siendo un referente para los propios ordenamientos jurídicos internos, por lo que parece evidente y coherente que un Estado defensor del Derecho internacional como Japón espere a dicho informe. En este caso, además de por respeto a la normativa, también porque el hecho de tener el «aval» de un organismo internacional experto en la materia puede aportar mayor confianza a la opinión pública japonesa, así como a la internacional, teniendo en cuenta la controversia generada.

Como se ha indicado previamente, la OIEA continúa analizando y evaluando los vertidos (se ha comprometido a hacerlo durante décadas)[11] y, a fecha de mayo de 2024, los resultados que ha extraído continúan siendo positivos, afirmando que la concentración de tritio[12] en los lotes de agua está muy por debajo de los límites operacionales del país (los expertos de la OIEA destinados en la central toman muestras de los lotes de agua diluida cuando ésta ya está preparada para la descarga).

Por otro lado, y a pesar del informe favorable de la OIEA, este vertido de aguas residuales de la planta nuclear de Fukushima en el Océano Pacífico iniciado en 2023 no ha generado pocas reacciones negativas en el plano internacional como cabría esperar. Muchos consideran que esta decisión es contraria al medio ambiente (organizaciones ambientales, científicos y Estados vecinos como China), así como a los intereses de la industria pesquera japonesa (especialmente por el daño infligido a su reputación, lo que inevitablemente repercute en el consumo), por lo que se oponen a la misma, entendiendo que no hay certezas científicas suficientes sobre los riesgos y consecuencias de los vertidos a largo plazo.

---

[11] La OIEA publica los datos que resultan de la monitorización de los vertidos en la siguiente página web: https://www.iaea.org/topics/response/fukushima-daiichi-nuclear-accident/fukushima-daiichi-alps-treated-water-discharge/tepco-data

[12] El tritio es una forma radiactiva natural de hidrógeno producida en la atmósfera. Es el radionucleido natural presente en el agua marítima con menor impacto radiológico.

Por su parte, el Gobierno de Japón trata de mostrar que los vertidos son seguros y no tienen, ni tendrán, consecuencias negativas en el entorno marítimo ni en la salud de las personas. El Ministerio de Medio Ambiente mantiene una estricta vigilancia de la zona marítima en la que se efectúan los vertidos, analizando el agua, así como la fauna y flora antes y después de los mismos. Igualmente, se están tratando de realizar actividades formativas y educativas para tratar de calmar las inquietudes de la población, especialmente en la prefectura de Fukushima, respecto a la radiación y a los posibles efectos adversos de estos vertidos[13]. Incluso el propio Primer Ministro, Fumio Kishida, se mostró en un vídeo comiendo pescado y marisco de Fukushima promocionando los productos de dicha región y tratando de demostrar que su consumo es seguro. No obstante, el impacto de la decisión en la industria pesquera fue evidente. China suspendió las importaciones de productos pesqueros de Japón en agosto de 2023, cuando se vertió el primer lote de agua, prohibición que a mayo de 2024 continúa vigente. China es el principal mercado de exportación de productos del mar para Japón por lo que existen consecuencias económicas relevantes tras esta decisión. Igualmente, no puede dejar de tenerse en cuenta que la industria pesquera japonesa tiene una importancia nada desdeñable a nivel mundial.

Respecto a la cuestión medioambiental, relatores especiales de la ONU en derechos humanos afirmaron ya en 2021, con el primer tratamiento, que el vertido podría afectar a millones de seres y poner en riesgo el medio ambiente, los ecosistemas marinos, y a los seres humanos, así como sus medios de vida, durante más de un siglo. La relatora especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos visitó Japón en 2022 puesto que el terremoto y el tsunami de 2011 provocaron el desplazamiento de más de 470.000 personas y, aunque la mayoría han podido regresar o reasentarse, miles de personas siguen enfrentándose a incertidumbres sobre la radiación y sus efectos a largo plazo. Entre estas preocupaciones se encuentra, precisamente, y como señala el informe de la relatora[14], el impacto que en el medio ambiente y la salud pueda tener el vertido de las aguas residuales. El informe señala que, aunque el agua se trata para eliminar la mayoría de los radionucleidos, sigue siendo problemáti-

[13] Un ejemplo de ello es el «Proyecto GuGuRu» en el marco del cual se organizan seminarios por todo el Estado nipón sobre el pensamiento crítico y la reflexión personal para detectar información o noticias falsas por ejemplo a través de la distinción de publicaciones, conociendo el proceso de publicación de un documento académico, un informe de una organización internacional, etc., facilitando la interpretación del conocimiento científico por parte de la población, incluyendo, en este sentido, la información relativa a salud y efectos de la exposición a la radiación.

[14] A/HRC/53/35/Add.1: *Visit to Japan - Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Cecilia Jimenez-Damary.*

ca la posibilidad de que determinados isótopos radiactivos permanezcan en el agua después del tratamiento, algunos de los cuales pueden acumularse en cantidades tóxicas en los peces y suponer una amenaza para los seres humanos y para el entorno natural. La única recomendación a este respecto es que las autoridades japonesas reconsideren la liberación de estas aguas y busquen alternativas viables que generen menor inquietud en la población, aunque esta no parece ser una cuestión que vaya a tratarse nuevamente por parte del Gobierno japonés tras la luz verde otorgada por la OIEA, organismo, no debe olvidarse, adscrito a las propias Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

Abello-Galvis, Ricardo, Arévalo-Ramírez, Walter y Vega Barbosa, Giovanny Andrés. Traducción del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso de la 'Caza de ballenas en el Antártico' (Australia c. Japón; Nueva Zelanda –interviniente–). Decisión sobre el fondo, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI)*, 8, 2015, pp. 167-294.

Barberán Pelegrín, Francisco. Orígenes del Derecho Japonés Medioambiental en Tirado Robles, Carmen. *Japón y Occidente: Estudios comparados*, Prensas de la Universidad de Zaragoza: Colección Federico Torralba de Estudios de Asia Oriental, 2014, pp. 89-98.

— El delito de contaminación en Japón: análisis de la Ley japonesa 142/1970, de 25 de diciembre, para la sanción penal de los delitos de contaminación que afecten a la salud de las personas, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, 13, 2008, pp. 241-264.

Hamamoto, Shotaro. Paradoxical Role of Experts in the Whaling in the Antartic Case, *Japanese Yearbook of International Law*, Núm. 59, 2016, pp. 345-359.

Iokibe, Makoto. Fifty Years of Japanese Diplomacy, *Japan's Diplomacy Series*, *Japan Digital Library*, 2001.

Mbengue, Makane Moise. Between law and science: a commentary on the whaling in the Antarctic case, *Questions of International Law, Zoom-in*, 14, 2015, pp. 3-12.

Sakamoto, Shigeki. «The Whaling in the Antartic Case from a Japanese Perspective», *Japanese Yearbook of International Law*, Núm. 58, 2015, pp. 247-274.

Scott, Shirley V. Australia's decision to initiate Whaling in the Antarctic: winning the case versus resolving the dispute, *Australian Journal of International Affairs*, 68, (1), 2014, pp. 1-16.

Scovazzi, Tullio. Between law and science: some considerations inspired by the Whaling in the Antarctic judgment, *Questions of International Law, Zoom-in*, 14, 2015, pp. 13-30.

Smith, Jeffrey J. Evolving to conservation?: the International Court's decision in the Australia/Japan Whaling case, *Ocean Development & International Law*, 45, (4), 2014, pp. 301-327.

Villamizar Lamus, Fernando. Comentarios a la sentencia del caso 'Whaling in the Antarctic', Australia c. Japón (Nueva Zelanda interviniente), *Anuario Colombiano de Derecho Internacional (ACDI)*, 9, 2016, pp. 81-112.

XV. Portugal: la agencia portuguesa del ambiente y la operación influencer

AMPARO SERENO[1]

SUMARIO. 1. *Valoración general*.–2. *«Teletrabajo» versus movilidad eléctrica*.–3. *Cambio climático y energías renovables. El precio de la sequía en la energía*.–4. *Política de Aguas y relaciones luso-españolas: Andalucía lanza su propuesta de «compra» de agua de Alqueva*.–5. *Residuos e economía circular*.–6. *Ordenación del territorio y prevención de incendios forestales*.–7. *Notas finales: «Simplex Ambiental», nuevo Aeropuerto de Lisboa y suelos contaminados.*

RESUMEN

En este trabajo se revisan las principales políticas públicas ambientales de Portugal durante el año 2023, así como la legislación más importante publicada durante ese mismo periodo. Como em años anteriores, a Política Pública de Ambiente en Portugal se destaca positivamente en lo que toca al desarrollo de las energías renovables –que representan más del 30% «paquete energético»– y en lo que se refiere a la reducción de los gases con efecto invernadero (GEI), pero negativamente, en lo que toca a la gestión de los residuos. Otro tema preocupante es la disminución de agua disponible debido a la escasez estructural y a las sequías, de ciclos cada vez más cortos, provocadas por el cambio climático. Esta escasez de agua ha tenido también impacto en las relaciones bilaterales con España, especialmente en la cuenca internacional del Guadiana. Por último, hay que referir que 2023 será un año recordado por la denominada «operación influencer» y por el impacto que la misma ha tenido en la «Agência Portuguesa del Ambiente» (APA).

ABSTRACT

This work deals with the most important issues of the environmental public policies of Portugal during the year 2023, as well as legislation published during that same year. As in previous years, the Public Environmental Policy in Portugal stands out positively when it comes to the development of renewable energy –which represents more than 30% of the «energy package»– and when it comes to the reduction of greenhouse gases. But, negatively, when it comes to waste management. Another worrying issue is the decrease in available water due to structural scarcity and droughts, from increasingly shorter cycles, caused by climate change. This water scarcity has also had an impact on bilateral relations with Spain, especially in the Guadiana international basin. Finally, it should be noted that 2023 will be a year remembered for the so-called «influencer opera-

[1] Profesora del «Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa» (ISCAL) e investigadora integrada en el «Instituto Jurídico Portucalense» (IJP) y colaboradora en el *Observare* (UAL).

tion» and for the impact it has had on the «Agência Portuguesa del Ambiente» (APA).

PALABRAS CLAVE

Portugal. Cambio climático. Neutralidad carbónica. Movilidad eléctrica. Residuos. Plástico. Economía circular. Ordenación del territorio. Incendios forestales. Agua. Sequia.

KEYWORDS

Portugal. Climate Change. Carbonic neutrality. Electric mobility. Waste. Plastic. Circular economy. Territory planning. Forest fires. Water. Drought.

1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2023 será recordado, desafortunadamente, por la denominada «operación *influencer»* cuya resolución está aún pendiente, pero que ha tenido como consecuencia inmediata la detención preventiva de diversos dirigentes (unos, vinculados al Gobierno, otros, a la Administración Local o a la gestión empresarial) y la investigación de otros –como el Presidente de la *Agência Portuguesa del Ambiente* (APA)–, e, incluso, la dimisión del Primer Ministro portugués. O sea, un auténtico «terremoto» que ha provocado la caída del Ejecutivo –que gobernaba hace poco menos de dos años con mayoría absoluta en el Parlamento– y la convocatoria de elecciones anticipadas el 10 marzo de 2024.

En el epicentro de este «terremoto» ha estado la *Agencia Portuguesa do Ambiente* (APA), lo que tiene consecuencias en la actuación pública ambiental. Efectivamente, la APA, debido a la posición central pero autónoma que ocupa en el Ministerio de Medio Ambiente y Acción Climática (MAAC) constituye –como ya hemos tenido ocasión de explicar en OPAM anteriores– una especie de «Ministerio dentro del MAAC». O sea, los Ministros cambian, pero la APA permanece. De hecho, el Presidente de la APA (Nuno Lacasta) que lleva casi doce años ejerciendo este cargo, es uno de los investigados en el ámbito de la denominada «Operación *Influencer».* Dado que el proceso está bajo el secreto del sumario, en éste como en otros casos de presunta corrupción debe aplicarse el *in dubio pro reo.* Sin embargo, la presunción de inocencia no impide de reiterar lo que ya he dicho en OPAM anteriores sobre el problema de carácter administrativo y organizacional que puede suponer concentrar demasiado poder en la misma autoridad.

En efecto, la APA tiene competencias en todas las áreas de la protección ambiental con excepción de la ordenación del territorio y de la biodiversidad. Además, es una autoridad autónoma y jerárquicamente superior a todas las otras administraciones con competencias ambientales. En política de aguas esta situación me parece flagrante. Mientras que, por ejemplo, en España los organismos de cuenca tienen una considerable autonomía en relación con la Dirección General de Aguas y constituyen la Autoridad –exigida por la Directiva Marco del Agua (DMA)– en la respectiva Demarcación Hidrográfica (DH), la APA es la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en todas las demarcaciones portuguesas. Claro que la UE no puede intervenir en la organización institucional interna de cada Estado miembro –competencia soberana de cada país. Pero la opción adoptada en Portugal, desvirtúa la filosofía de la Directiva Marco del Agua, según la cual la autoridad de cada DH debe ser competente y responsable de la buena o mala gestión del agua en la respectiva DH. Sin embargo, en Portugal todas las aguas son gestionadas desde Lisboa y la única responsable es la APA. Así, se pierde, en la práctica, la aplicación del principio de subsidiariedad en la actuación administrativa y la idea de gobernanza multinivel –cada vez más aconsejada para la buena gestión de los recursos naturales. Tan sólo las entidades locales portuguesas– unas son muy activas, otras no tanto –tienen (aunque de modo muy limitado) algunas competencias sobre los recursos naturales y aplican, con proximidad al ciudadano, la vieja idea de la ONU «pensar global, actuar local».

Por lo demás, la Administración ambiental portuguesa está demasiado centralizada en Lisboa y en la APA en un país, además, que, como establece su propia Constitución (Art. 6.º) tiene estructura unitaria. O sea, tan sólo existen dos regiones autónomas (homologables a las comunidades autónomas españolas) Azores y Madeira, lo que quiere decir, en la práctica, que las competencias en materia de ambiente todavía se concentran más en Lisboa y en la APA. Por último, hay que señalar que no está prevista la limitación de mandato para el Presidente de la Agencia y que su cargo tiene una naturaleza un tanto ambigua. Ello es así porque no es un funcionario público, pero tampoco es un cargo político, puede decirse que tiene naturaleza político-administrativa, ya que es designado por el Ministro del Ambiente. Así, sería aconsejable que su mandato no coincidiese en el tiempo con el de la entidad que lo nombra, por eso no debería ser superior a tres años y renovable no más de una vez. Una solución como ésta o similar impediría el «personalismo» en la administración de materias extremamente

sensibles pues deciden cuestiones como, por ejemplo, donde se localiza el nuevo aeropuerto de Lisboa o si se construye (o no) un determinado proyecto o plano con impacto ambiental, pero también económico. O sea, cada vez está más claro, que las decisiones ambientales no son sólo una cuestión de medio ambiente sino también de Economía, por lo que no parece prudente que la misma persona concentre tantas competencias a nivel nacional durante casi doce años seguidos.

Por último, hay que referir que esta alternancia gubernamental, bastante inesperada, –ya que las elecciones se han adelantado casi dos años–, ha redundado, además, en una cierta paralización legislativa en materia de protección del medio ambiente, especialmente en lo que se refiere a la urgente reforma del «Régimen General de Gestión de Residuos» (RGGR) y a la propuesta elaborada por el Grupo de Trabajo sobre reforma de la ley de la propiedad rural –que tenía como finalidad combatir los incendios forestales– o a la revisión de la Ley de Aguas. Sobre éstas y otras políticas ambientales pasamos a exponer a continuación los hechos y la legislación más relevante publicada em 2023[2].

2. «TELETRABAJO» *VERSUS* MOVILIDAD ELÉCTRICA

En lo que se refiere al trabajo a distancia, la tendencia retratada el año pasado se confirma en 2023. O sea, que el teletrabajo ha venido para quedarse. De acuerdo con el «Libro Blanco sobre el teletrabajo» («*HomeWork: des/igualdades de género na conciliação de teletrabalho e coabitação»*[3]) actualmente teletrabajan o siguen un modelo híbrido un 17,5% de los trabajadores. Aunque el Libro Blanco alerta sobre la necesidad de evitar el retroceso de la igualdad de género –pues en el caso de algunas trabajadoras ha tenido como efecto secundario el aumento de horas en las tareas del hogar y el cuidado de menores o dependientes–, la verdad es que la mayoría de los entrevistados (81%) manifiesta que prefiere el teletrabajo y que consigue una mejor conciliación de la vida personal y profesional. Recordemos que, después de la modificación

[2] Como exige la Ley de Bases del Ambiente (LBA), antes del fin da cada año, la APA debe publicar el «*Relatório do Estado Ambiental»* (REA), que es un informe que sirve para evaluar las metas ambientales alcanzadas (o no) por el país en el año anterior. En junio de 2023 fue publicado o REA 2022/23, con escasa información sobre 2023, por lo que ha sido de escas utilidad en la realización de este trabajo. https://rea.apambiente.pt/content/ultimaedicao?language=pt-pt

[3] https://www.eeagrants.gov.pt/pt/programas/conciliacao-e-igualdade-de-genero/projetos/projetos/homework-desigualdades-de-genero-na-conciliacao-de-teletrabalho-e-coabitacao/

del Código Laboral del año pasado, el teletrabajo en Portugal debe ser voluntario e ir acompañado del denominado «derecho a la desconexión». Además, en términos ambientales ha supuesto un avance, principalmente por dos razones: en primer lugar, por la disminución del denominado «tráfico pendular urbano» en horas punta y con él de una parte (aunque sea todavía poco expresiva) de las emisiones de CO^2; y, en segundo lugar, por la reducción del consumo de productos relacionados con la vida laboral e, indirectamente, por la reducción proporcional de los residuos que generan.

En el ámbito de la movilidad eléctrica, se mantienen los progresos expuestos en el OPAM del año pasado**.** El «Fondo Ambiental», que desde 2017 ha impulsado este sector, ha destinado este año 10 millones de euros para apoyar la adquisición de vehículos eléctricos (automóviles y bicicletas), así como de cargadores instalados en zonas comunes de edificios privados. Estos incentivos fueron aprobados mediante el Despacho n.º 5126/2023, de 3 de mayo, y cuentan con su correspondiente reglamento. Cabe destacar que no se han producido cambios significativos en la normativa respecto a la aprobada en 2022 para la misma finalidad. A las ventajas mencionadas, se suman otras: los vehículos eléctricos siguen exentos del impuesto de matriculación y el Impuesto de Valor Añadido (IVA) es deducible, lo que supone un beneficio fiscal adicional. Esta combinación de medidas convierte a la adquisición de un vehículo eléctrico en una opción cada vez más atractiva y accesible, tanto para particulares como para empresas.

La empresa pública MOBI. E, dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Acción Climática (MAAC), continúa gestionando en exclusividad la red de carga única y universal en todo el país, con acceso gratuito**.** El Estado y los municipios colaboran en el mantenimiento y control de la red, que cuenta con aproximadamente 27 proveedores de energía, 73 operadores de estaciones y más de 7.800 puntos de carga.

El «secreto del éxito de esta red reside en su interoperabilidad**,** según el Presidente de MOBI. E. A diferencia de otros países, donde los clientes de un distribuidor no pueden usar la red de otro, en Portugal basta con tener una tarjeta o una aplicación móvil para acceder a toda la red nacional, independientemente del proveedor.

Este factor ha sido clave para impulsar la adopción de vehículos eléctricos en Portugal**.** De hecho, los modelos eléctricos matriculados ya representan más del 11,4% del total, mientras que en España, por ejemplo, la cifra es de alrededor del 3,8%. En 2023 se vendieron 364.000 vehículos 100% eléctricos, lo que representa un crecimiento del 101% respecto a 2022 y sitúa a Portugal en el ter-

cer puesto entre los países europeos con mayor cuota de mercado, solo por detrás de Noruega y Suecia.

Estos resultados positivos se deben en gran medida a la red nacional de recarga, que elimina la preocupación por la autonomía del vehículo eléctrico**.** Como se mencionó en el OPAM del año pasado, el principal obstáculo sigue siendo el precio, que aún es considerablemente más alto que el de los vehículos que utilizan combustibles fósiles.

Sin embargo, este año se ha puesto de relieve «la otra cara de la moneda» de la movilidad eléctrica: el aumento de los accidentes con bicicletas y patinetes eléctricos. Según datos del Instituto Nacional de Emergencia Médica (INEM), en 2022 se registraron un total de 6.280 heridos, duplicando las cifras del año anterior, que fueron de 3.251. Para prevenir y regular el uso de estos vehículos en carretera, se está elaborando un reglamento que desarrolle el artículo 112º del Código de Circulación, equiparándolos a los velocípedos**.** Sin embargo, Lisboa ya se ha adelantado a esta normativa nacional mediante la firma de un Protocolo con las cinco empresas de movilidad eléctrica que operan en la ciudad, el 9 de enero de 2023. Si bien este Protocolo solo se aplica a los patinetes, establece medidas como la limitación de velocidad a 20 km/hora y la obligación de aparcar en lugares señalizados.

Otro aspecto que sigue por debajo de las expectativas es la cantidad exacta de «ciclovías» construidas en Portugal**.** Los datos se encuentran dispersos entre las entidades locales y no existe una autoridad competente que realice un inventario nacional. La única entidad que ofrece una estimación sobre el tema es la Federación Europea de Ciclistas (ECF)[1], una asociación que promueve el uso de la bicicleta como medio de transporte urbano. Sus estimaciones apuntan a alrededor de 2.000 km de carriles bici a nivel nacional. Esta cifra se encuentra muy lejos de los objetivos establecidos en la «Estrategia Nacional de Movilidad Activa en Ciclismo 2020-2030»**,** que pretendía alcanzar los 5.000 km en 2025 y 10.000 km en 2030. La falta de datos precisos dificulta la evaluación del progreso real en la creación de una red ciclista nacional adecuada**.** Esta situación también obstaculiza la planificación y asignación de recursos para alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional.

Para finalizar con una nota positiva, cabe destacar que este año el Municipio de Amadora, situado cerca de Lisboa, ha sido seleccionado por la Comisión Europea como uno de los tres finalistas al premio de la «Semana Europea de la Movilidad». El ganador se anunciará en marzo de 2024.

3. CAMBIO CLIMÁTICO Y ENERGÍAS RENOVABLES. EL PRECIO DE LA SEQUÍA EN LA ENERGÍA

En el ámbito de las emisiones de gases de efecto invernadero, y como ya expusimos en OPAM anteriores, las cifras indican que se continua con una evolución muy positiva. Portugal redujo sus emisiones en un 35% respecto a 2005, mientras que la Unión Europea registró una disminución del 24%. Por sectores de actividad económica, los más contaminantes son el transporte y la energía, ya que juntos son responsables de alrededor de la mitad de las emisiones nacionales. *Grosso modo* los resultados portugueses están en línea con el estándar global de la Unión Europea (UE) –con la excepción del sector de los residuos, que en Portugal contribuye con alrededor del 9% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), triplicando el actual estándar europeo (de alrededor de los 3%). Hay que señalar, no obstante, que la tendencia a la baja de las emisiones de GEI– que en la UE son calculadas por comparación a 2005 (año de referencia para el Objetivo de Desarrollo Sostenible) se constata de modo general en todos los sectores –la única excepción, en Portugal, es el sector agrícola, donde las emisiones crecieron un 4,7%.

Desde 2021, según la base de datos estadística Pordata[4], más de la mitad del «mix energético» portugués estaba compuesto por energías fósiles: el 40,6% correspondía al petróleo y el 23,6% al gas natural. Pero una cuota del 31,6% ya procedía de fuentes renovables. «*En comparación con 2000, el peso del carbón cayó drásticamente del 15% a menos del 1%, el petróleo cayó más de 20 puntos porcentuales, el gas natural creció 16 puntos porcentuales y las energías renovables 17 puntos porcentuales*». No obstante, casi el 65% de la producción de energía eléctrica del país provino de fuentes renovables (ER) y en lo que se refiere al consumo, la energía renovable batió un *record* en 2023, abasteciendo un 61% del consumo (el volumen más alto desde 2018). Incluso, en diciembre de este mismo año el consumo registró un crecimiento del 6,9%, llegando a abastecerse con ER el 73% del

[4] Pordata es una base de datos con estadísticas oficiales y certificadas sobre Portugal y Europa: «Emissões de gases com efeito de estufa: total e por alguns setores de emissões de gases»
https://www.pordata.pt/europa/emissoes+de+gases+com+efeito+de+estufa+per+capita-3360
https://www.pordata.pt/europa/consumo+de+energia+primaria+e+de+energia+final-3546
https://www.pordata.pt/Portugal/Consumo+de+energia+prim%C3%A1ria+total+e+por+tipo+de+fonte+de+energia-1130

consumo. Al mismo tiempo, la producción de energía no renovable quedó limitada a un 11%, mientras que el 16% restante correspondió al saldo importador y en lo que toca al gas natural, en 2023 el consumo fue el más bajo desde 2014.

Cabe destacar, además, que en este momento Portugal es uno de los diez Estados de la UE[5] que lideran el desarrollo de la energía eólica, cumpliendo así con los objetivos del Acuerdo de París para 2030[6]. El objetivo actual es alcanzar los 10 gigavatios (GW) de energía eólica marina a través de subastas públicas. Para ello, se prevé la instalación de alrededor de 650 aerogeneradores a lo largo de la costa portuguesa, con una distancia mínima de 2 kilómetros entre ellos y una potencia individual de cerca de 15 megavatios (MW). De aquí a 2030, se licitarán 8 zonas de norte a sur del país, abarcando aproximadamente 3.200 kilómetros cuadrados. Dos de estas zonas estarán destinadas a la instalación de aerogeneradores con bases fijadas al fondo marino, en lugar de plataformas flotantes.

Las nuevas áreas para subasta de energías renovables marinas (frente a Viana do Castelo, Leixões, Figueira da Foz, Ericeira-Cascais y Sines), comenzaron el 30 de enero y finalizaron el 30 de marzo de 2023. Sim embargo hay que señalar que las ONG ambientales portuguesas –como GEOTA– critican el objetivo de instalar 10 GW, que supone casi el doble de la energía eólica instalada en tierra, y defienden que hay alternativas al excesivo sobredimensionamiento de los sistemas eléctricos renovables centralizados, que pasan por la eficiencia energética, energías renovables descentralizadas y flexibilidad en el consumo. Muy polémica y criticada por las ONG ambientales fue la tala de 1.821 alcornoques en una superficie de 32,22 hectáreas, en los municipios de Sines y Santiago do Cacém, donde se ubicará el Parque Eólico de Morgavel.

Por último, es importante hacer aquí una referencia al impacto de la sequía en la producción de ER hidroeléctrica y eólica, bien como en el precio de la misma. Como resultado de la grave sequía de 2022 y de la correlación que frecuentemente se constata entre lluvia y viento, la falta de precipitaciones condujo no sólo a la baja producción hidroeléctrica, sino también a la eólica. La incertidumbre causada en el sistema por la energía renovable eólica e hidroeléctrica debería ser compensada por la contribución de la energía solar –de ahí las varias «megaplantas» solares en construc-

[5] Estos 10 Estados son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal y Suecia.

[6] En este momento, la UE tiene más de 200 Gigavatios (GW) de capacidad instalada de energía eólica terrestre y marina, que cubren el 16% de la demanda eléctrica del bloque, pero considera «necesario más que duplicar esta capacidad de aquí a 2030 para cumplir el nuevo objetivo del 42,5% de ER»

ción, a pesar del coste en «*desarbolización*» que en muchos casos conllevan– pero la energía renovable solar instalada no es suficiente para compensar el efecto de la sequía. Así, el año pasado una quinta parte del consumo eléctrico nacional se aseguró mediante importaciones a través de interconexiones con España por vía del Mercado Ibérico de Electricidad (MIBEL). Según la Red Eléctrica Nacional (REN[7]), fue el valor de importación más alto jamás registrado y su mayor participación en el abastecimiento del consumo desde 1981. En efecto, los algoritmos de asignación de generación del MIBEL conducen a optimizar el *mix* de producción más económico en cada momento y para ello se priorizan las fuentes de energía renovables existentes en cada país y, cuando no son suficientes, se recurre a la importación. El análisis de los datos del año pasado demostró que el sistema portugués está todavía algo desequilibrado, ya que se muestra vulnerable a la intermitencia del viento y a la sequía, casos en los que debe recurrir a importaciones a través del MIBEL, lo que provocó la subida de los precios de la electricidad. Pero, incluso así, siguieron siendo mejores que la mayoría de los Estados miembros de la UE y en torno a la mitad de los registrados en Francia, Italia o Alemania. Además, se intentan implementar soluciones innovadoras, maximizando el potencial de la red existente y continuando con la investigación en el área de almacenamiento eléctrico –por ejemplo, a través del Laboratorio Ibérico de Nanotecnología, en Braga, o del Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento de Energía, en Cáceres.

Por último, cabe destacar que las protestas por la inacción percibida de las autoridades portuguesas frente al cambio climático han tomado un tono violento de la mano de «Climáximo», una ONG ambiental de reciente creación. Esta organización ha llevado a cabo acciones de protesta como arrojar pintura verde contra edificios y, en un acto más radical, contra personas, incluyendo al Ministro del Medio Ambiente y al Ministro de Hacienda durante eventos públicos. De modo menos violento, pero creo que más eficaz, seis jóvenes portugueses (entre los 11 y los 24 años) comparecieron ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH) el 26 de septiembre de 2023[8]. Este proceso fue interpuesto por los mismos jóvenes en 2020 contra treinta y dos Estados miembros de la Convención Europea de los Derechos Humanos (CEDH) por violación de derechos fundamentales, como el derecho a la salud o un medio ambiente sano y equilibrado, que, argumentan los deman-

[7] https://www.ren.pt/pt-pt/media

[8] https://www.publico.pt/2023/09/26/azul/noticia/seis-jovens-portugueses-acusam-32-paises-inaccao-climatica-caso-2064687

dantes, está en riesgo debido a la insuficiente acción de estos Estados en la lucha contra el cambio climático.

4. POLÍTICA DE AGUAS Y RELACIONES LUSO-ESPAÑOLAS: ANDALUCÍA LANZA SU PROPUESTA DE COMPRA DE AGUA DE ALQUEVA

Si 2022, con algunas excepciones, fue un año de sequía en casi todo el territorio hasta bien adentrado el otoño, em 2023 y pasado el invierno volvió la sequía. La escasez de agua se sintió con especial virulencia en la costa del Alentejo y el oeste del Algarve. Es decir, al Sur del país, pero fuera del perímetro de regadío del Embalse de Alqueva. El 13 de abril de 2023 tuvo lugar la 13.ª Reunión de la Comisión Permanente de Prevención, Monitoreo y Acompañamiento de los Efectos de la Sequía (CPPMAES) presidida por el Ministro de Medio Ambiente y la Ministra de Agricultura. Ya en aquel momento, y según el último boletín del Instituto Portugués del Mar y de la Atmósfera (IPMA), la situación de sequía se había agravado tanto durante el mes de marzo, que el 48% del territorio de se encontraba en sequía meteorológica, mientras que el último día de febrero era del 28%.

Si el año pasado, como dijimos, la sequía fue gestionada con medidas puntuales y sin una estrategia clara capaz de responder a los desafíos del cambio climáticos –más allá de los proyectos de desalinización y reutilización a largo plazo– este año la novedad ha sido la propuesta de modificación de la Ley de Aguas[9]. Esta propuesta normativa surge en el contexto de grave sequía antes citado y debido a la incapacidad de limitar el consumo de agua demostrado por el sector agrícola y urbano de las regiones más expuestas. El objetivo a partir de 2024 es intensificar el control sobre las captaciones de agua, tanto para usos urbanos como agrícolas. Además, se busca reducir las fugas en las redes de abastecimiento, que en muchas zonas tienen entre 30 y 50 años de antigüedad y nunca han sido reparadas.

Otro grave problema es el agua subterránea, que de acuerdo con la Ley de titularidad del dominio hídrico es privada, aunque sujeta a control administrativo. Sin embargo, tanto el otorgamiento de licencias por la Agencia Portuguesa del Ambiente (APA) como la fiscalización –en que participa tanto esta Agencia, como el «Servicio

[9] Por lo demás, la única legislación relevante sobre agua fue el «Decreto-Lei» n.º 69/2023, 21 de agosto, que establece el régimen jurídico de la calidad del agua destinada al consumo humano, transponiendo varias directivas.

de Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente» (SEPNA) de la GNR[10] –no han sido suficientemente eficaces. Además, existe un número incalculable de captaciones subterráneas ilegales, pero no se sabe, exactamente, el volumen de agua subterránea consumida– se calcula que un 70% del agua dulce consumida pueda ser subterránea, de la cual 89% destinada a regadío. Por dar un ejemplo, en el Acuífero del Sado (situado cerca de Setúbal) la situación es tan grave que la APA suspendió la mayoría de las licencias de captación atribuidas para 2023. Como nota positiva, no podemos dejar de señalar aquí que, finalmente, este año fue aprobado el Plan Regional de Eficiencia Hídrica para el Alentejo (PREHA), el homólogo para el Algarve fue publicado en julio de 2020 con base en dos órdenes ministeriales publicadas en la misma fecha_el «Despacho n.º 443/2020 (para el Algarve), y el «Despacho n.º 444/2020» (para el Alentejo), ambas de 14 de enero.

La implementación de estos dos planes –que esperamos que sea rápido– es importante debido a dos razones: primera, como antes referimos, Alentejo y Algarve son las dos regiones más al Sur y por tanto más fustigadas por la pertinaz sequía; segundo, Alqueva se sitúa en el Alentejo y en lo que podríamos denominar «zona de influencia del Algarve». Precisamente, esta zona fue el principal centro de atención en 2023 debido a la noticia sobre una presunta propuesta de «compra» de agua de Alqueva por el Gobierno de Andalucía.

Como explicamos pormenorizadamente en el OPAM del año pasado, existe un conflicto latente en las relaciones hispano-lusas originada por el reparto del caudal de la Cuenca del Guadiana debido: por un lado, a la inercia de los organismos de cooperación creados por el Convenio de Albufeira (CA); por otro lado, al imparable desarrollo del regadío, tanto del lado portugués, como del español. Esta situación es especialmente tensa en el punto de fronterizo de *Pomarão*, sobre el que hasta ahora ninguno de los gobiernos español o portugués de las dos últimas décadas ha conseguido llegar a un consenso sobre el caudal mínimo –que fue fijado unilateralmente por Portugal em 2002.

Curiosamente, el 30 de noviembre de 2023, se cumplió el veinticinco aniversario de la firma del CA. Un Convenio moderno y equilibrado, sobre todo teniendo en cuenta la situación geográfica portuguesa, muy dependiente de las afluencias de agua provenientes de España. Esta situación se constata en todos los puntos de la «frontera hídrica» –es decir, la trazada por los ríos internacionales y

[10] La «Guarda Nacional Republicana» (GNR) sería el homólogo a la Guardia civil española.

sus afluentes–, a excepción del tramo aguas abajo del Alqueva, donde el Guadiana traza una grácil curva que se adentra en territorio portugués hasta *Pomarão,* en donde el rio demarca nuevamente la frontera antes de su desembocadura en el Atlántico. Toda esta descripción geográfica podría ser substituida por un «vistazo» en el mapa, que nos permitiría comprender que *Pomarão* es (*de facto*) el único punto fronterizo donde Portugal podría «cortar el agua» a España. Este «corte» seria doloroso, ya que proviene un «caudal garantizado», que se encuentra «depositado» en Alqueva –el hasta hoy mayor lago artificial de Europa. Pero es precisamente en *Pomarão* donde los vecinos ibéricos no consiguen llegar a un acuerdo. Los caudales (2 m^3/segundo) fueron establecidos unilateralmente por Portugal– aplazando la fijación de un valor definitivo y consensuado a la conclusión de los estudios sobre el estado ecológico de las aguas abajo *de Pomarão* en el tramo internacional y en el Estuario del Guadiana. Pero, los estudios nunca fueron públicos ni publicados, ni, al parecer, concluyentes. Esto, a pesar de que el Protocolo Adicional al Convenio de 1998 establecía expresamente que el estudio sobre la situación ambiental del Guadiana debía estar concluido antes de la entrada en funcionamiento de Alqueva –cuyas compuertas se cerraron en 2002 y cuya central hidroeléctrica fue inaugurada en 2004. Pues bien, a falta de estudios concluyentes, el Gobierno Andaluz avanzó una propuesta de «compra» de agua Alqueva, en total 100 Hm^3/año. Es decir, lo que se pide es que Portugal deje pasar un caudal superior al actual en *Pomarão* para que Andalucía pueda captar más agua (hasta 100 Hm^3/año) aguas arriba de *Pomarão* en el punto de «Bocachanza» –donde el Chanza (afluente del Guadiana se en su margen izquierda) se une al rio antes de su tramo internacional previo a la desembocadura en el mar. Estos 100 Hm^3/año se destinan al trasvase para las cuencas internas andaluzas de «Tinto-Odiel-Piedras» y, fundamentalmente, para regadío. De hecho, vienen siendo tolerados por Portugal desde antes de la aprobación del CA (1998), pero con volúmenes de caudal bastante inferiores al que ahora se pide y, presuntamente, destinados al abastecimiento de la población de Huelva.

Al mismo tiempo, Portugal también proyecta construir un canal a partir de *Pomarão* para captar y transferir agua con destino a las cuencas internas del Algarve[11] –destinada tanto a usos domésticos como agrícolas.

[11] En este sentido, un tímido primer paso fue dado en agosto, con el anuncio, por parte del Ministro de Medio Ambiente, de una inversión de 5 millones de euros para el Embalse de *Odelouca* (Algarve) a ejecutar en un año, con el fin aumentar su capacidad para recibir nuevos caudales en 25 Hm^3.

El espíritu de cooperación entre España y Portugal para llevar a cabo un reparto equilibrado y sostenible de las aguas internacionales fue clave cuando el Convenio de Albufeira (CA) se firmó hace ya veinticinco años. Pero este espíritu, que debería ser potenciado por los organismos de cooperación instituidos para el efecto por el proprio CA, parece estar tan anestesiado que la Comisión ni siquiera se pronunció sobre la solicitud del Gobierno Andaluz, del que hemos tenido conocimiento a través de los medios de comunicación. La APA fue la única institución portuguesa que se refirió públicamente a esta cuestión, afirmando que, oficialmente no había recibido ninguna solicitud. Pero, ante la actual situación, la APA debía haber sido más rápida en la publicación de los Planes de Gestión de Demarcación Hidrográfica 2022-2027 exigidos por la DMA[12] y cuyo plazo de aprobación no consiguió cumplir. Estos planes, especialmente el del Guadiana, son fundamentales para analizar la disponibilidad real de agua en cada cuenca, bien como las presentes y futuras necesidades frente a los efectos, ya bastantes conocidos, del cambio climáticos.

Así, aunque reconociendo que la APA merece una nota positiva en los que se refiere al cumplimiento de las metas de neutralidad carbónica, lucha contra el cambio climático y expansión de las energías renovables, no merece esta misma nota en lo que se atañe a la gestión del agua y, como vamos a ver a seguir, tampoco la merece en materia de residuos.

5. **RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR**

Como se expuso en anteriores Anuarios, si bien en 2021 se experimentó una oleada legislativa en materia de gestión de residuos, su implementación en 2022 resultó ser escasa. Esto se evidencia particularmente en los casos de los biorresiduos y el sistema de depósito, devolución y retorno (DDR) de envases desechables de bebidas. Aunque su inicio estaba previsto para 2022, su implementación generalizada aún no ha comenzado en 2023, limitándose a algunos proyectos piloto puntuales. Se estima que el sistema DDR no estará plenamente operativo hasta 2025. Como consecuencia, alrededor de 4 millones de envases de bebidas de plástico, vidrio y metal se

[12] Lo mismo podemos decir sobre los Planes de Gestión del Riesgo de Inundaciones (2022-2027), fundamentales para la prevención y mitigación de inundaciones, así como la falta de un Programa para el Uso Eficiente del Agua, a pesar de señales claras de que la disponibilidad de agua será uno de los desafíos más complejos que afrontará Portugal tendremos que responder en los próximos años.

siguen desechando diariamente, terminando en vertederos o incineradoras. Una situación similar se observa en el sector de residuos eléctricos y electrónicos, donde Electrão, el principal actor, no alcanza el 15% de cumplimiento de sus objetivos.

Uno de los problemas, como puso de manifiesto la Comisión Europea (CE)[13], en su último informe es que consumo per cápita de residuos en Portugal es de 513 kg/año, superior a la media europea (505 kg/año) y aún lejos del objetivo de la Unión de 410 kg/año para 2035. Sin embargo, la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (APA) ofrece datos ligeramente diferentes en su Informe REA 2022/2023, indicando que en 2021 se generaron 5,3 millones de toneladas de residuos urbanos, con una producción per cápita de 1,4 kg/día, similar a la media de la UE27. Ambos informes coinciden en la tendencia al aumento de la generación de residuos desde 1995, excepto durante la recesión económica de 2010 a 2013. En Portugal[14], este aumento ha sido del 46%, mientras que en la UE ha sido del 12%. Una diferencia significativa radica en el destino final de los residuos: en Portugal, el 56% se deposita en vertederos, más del doble de la media europea (23%). Este dato es preocupante, ya que la Unión Europea ha establecido el objetivo de reducir la tasa de depósito en vertederos a solo el 10% para 2035. En cuanto al reciclaje, si bien el volumen de residuos reciclados ha aumentado en la UE (con una media aproximada del 30%), Portugal (con un 15% aproximadamente) sigue siendo uno de los dos países europeos con menor tasa de reciclaje.

Otra cuestión en que los referidos informes coinciden es que más de la mitad del consumo total de residuos procede de escombros y otros desechos: los minerales no metálicos, típicos de la construcción representan el 63% del consumo total. Pero lo peor es que esto no parece que vaya a mejorar próximamente debido a la nueva «Política de Habitación Accesible». Con el objetivo de frenar el imparable aumento del precio de la vivienda urbana en Portugal, especialmente acuciante en Lisboa y Oporto durante la última década, se promulgó la Ley nº 50/2023, de 28 de agosto. Esta nueva normativa faculta al Gobierno para reformar y simplificar la concesión de licencias en materia de urbanismo y ordenación territorial, con el fin de agilizar la construcción y reducir los costes de licencia para nuevas viviendas. Como resultado, se espera un

[13] Cf. *Reexame da aplicação da política ambiental de 2022 Relatório por país - PORTUGAL SWD/2022/270 final, 08.09.2022.*

[14] De acuerdo con la Agencia Portuguesa de Medio Ambiente (APA) en 2022 se produjeron 5.323 en Portugal millones de toneladas de residuos urbanos, un 0,24% más respecto a 2021. De ellos, el 10,21% son de plástico,38,77% son biorresiduos, 8,84% papel/cartón y 7,15% vidrio. No están todavía consolidados los datos relativos a 2023.

aumento significativo del número de viviendas que se construirán en los próximos años, tanto en el sector privado como en terrenos públicos cedidos por los ayuntamientos para tal fin. Sin embargo, la nueva Ley omite por completo la cuestión de los residuos de construcción y demolición (RCD) y la posibilidad de promover su economía circula.

Quizás esta cuestión sea considerada en la próxima reforma de la legislación sobre residuos –Régimen General de Gestão de Resíduos (RGGR)– que fue ya anunciada por el «Ministerio de Ambiente e Ação Climática» (MAAC), pero que todavía no fue promulgada por el Presidente de la República (PR). Parece que no se entendió en el «Palacio de Belem» (sede del PR) la urgencia de esta reforma que se puede quedar en el tintero, pues a la vista de elecciones anticipadas, el nuevo gobierno probablemente necesitará más tiempo para estudiarla. Mientras tanto, la Comisión Europea amenaza con acciones por incumplimiento de diversos preceptos y metas de la Directiva Marco de Residuos.

De cualquier modo, parece que una mejor y mayor apuesta por el mercado de alquiler y las denominadas «rentas accesibles» –en un país donde el índice de casas de segunda residencia que permanecen vacías es elevadísimo– hubiera sido más sostenible que incentivar la construcción civil. Pero el «Ministério das Infraestruturas e da Habitação» entendió que las medidas tomadas en el mercado de alquiler no iban a ser suficientes si no iban acompañadas también por el aumento de la construcción de nuevas casas.

Finalmente, y para acabar con el tema de los residuos y la economía circular, quiero señalar una nota positiva, en lo que se refiere al consumo sostenible –por lo menos a nivel de la Administración General del Estado– con la publicación, en 10 de febrero de 2023 de la Resolución del Consejo de Ministros n.º 13/2023 que Aprueba la Estrategia Nacional de Compra Pública Ecológica 2030 (ECO360). También es una buena noticia la certificación del primer restaurante «Residuo Cero» de Europa en Guimarães: «A Cozinha».

6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

Tal como expuse en anteriores Anuarios, Portugal tiene una superficie terrestre protegida correspondiente a 21.000 Km^2. Este valor representa casi una cuarta parte (22,4%) del territorio nacional y sitúa al país en la posición 16 en relación con el resto de los países europeos (pero por debajo de la media de la Unión Europea,

que se sitúa en el 26%). Sin embargo, en lo que se refiere al área marina protegida, la superficie se quintuplicó con creces entre 2012 y 2021, pasando de 14.196 a 76.975 kilómetros cuadrados. Actualmente, cuenta con la tercera área marina protegida más extensa de la UE detrás de Francia (23%) y España (21%). Esta superficie aumentó tras la aprobación este año, por la Asamblea Legislativa de la Región Autónoma de las Azores, de la revisión de la legislación vigente desde 2011 sobre el Parque Marino de las Azores, con el objetivo de proteger el 30% del Mar de las Azores. También fue aprobada la creación del Parque Natural Marino de Recife do Algarve –*Pedra do Valado*, de 156 km^2 y que cubre la costa de *Albufeira, Lagoa* y *Silves*.

En lo que se refiere al el «gran flagelo» de las áreas protegidas –los incendios forestales– este año la intensidad fue menor que en 2022. Entre los mayores incendios de 2023 cabe destacar el ocurrido, en agosto, en el municipio de *Odemira* –donde ardieron más de 8 mil hectáreas. Este incendio afectó a varios hábitats clasificados en la Zona de Especial Conservación de *Monchique* de la Red Natura 2000 y a una parte del *Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina*, hasta la zona de *Odeceixe*, en el municipio de *Aljezur*, y también a amplias zonas de eucaliptos gestionados por una de las grandes empresas privadas de celulosa, «*The Navigator Company*». A pesar del refuerzo de los medios de combate –que superaron los 1.100 operativos, 340 vehículos y hasta 15 medios aéreos–, el incendio de *Odemira* puso de manifiesto que el monocultivo de eucaliptos aumenta la vulnerabilidad del territorio ante el cambio climático, especialmente en zonas como ésta situadas en el Sur del país.

Además de la reforma legislativa relatada en Anuarios anteriores con la finalidad de disminuir el número de incendios –relacionada, por ejemplo, con la gestión forestal y con la actividad y carrera profesional de los bomberos –, este año se ha incidido nuevamente en la responsabilidad de los propietarios de terrenos rústicos. Con este objetivo fue publicada la Ley nº 49/2023, 24 de agosto, que crea el Banco de Tierras y el Fondo de Movilización de Tierras, derogando la Ley nº 62/2012, de 10 de diciembre, y el «Decreto-Lei» n.º 21/2014, de 11 de febrero. Por su parte, el Grupo de Trabajo (GT) de la Propiedad Rústica presentó, en julio de 2023, su informe sobre la situación actual, concluyendo que 30% de las fincas rústicas están a nombre de difuntos –o sea, 4 de los 11 millones de parcelas rústicas tiene como titulares a dueños fallecidos entre 2003 y 2016. En su informe– que será transformado en proyecto de ley para la reforma de la propiedad rústica por el Gobier-

no, a fin de presentarlo en el Parlamento en 2024 –el GT propone como medidas de lucha contra los incendios disminuir el fraccionamiento de la propiedad y aumentar la rentabilidad de los terrenos rústicos. Para ello será necesario solucionar los problemas derivados de las herencias indivisas o no reclamadas por los herederos. En el primer caso, se recomienda nombrar un «gestor de la herencia», impedir el fraccionamiento de la propiedad en extensiones inferiores a la unidad mínima establecida en cada región del país e incentivar, a través del «Programa Emparcelar», la compra de este tipo de propiedades indivisas. En el caso de herencias no reclamadas, se propone establecer un plazo de dos años para la aceptación o repudio de la propiedad rústica (la media actualmente está en diez años). Con las medidas antes mencionadas, el GT concluye que será posible evitar, o por lo menos minimizar, los incendios rurales que, de modo muy frecuente, comienzan en terrenos dejados al abandono por sus legítimos herederos.

7. NOTAS FINALES: «SIMPLEX AMBIENTAL», NUEVO AEROPUERTO DE LISBOA Y SUELOS CONTAMINADOS

Mediante el «Decreto-Lei» nº 11/2023, 10 de febrero, que reforma y simplifica la atribución de licencias ambientales, entró en vigor el denominado «Simplex Ambiental», precedido de una gran polémica sobre la paradoja de la tala de árboles como respuesta a la transición energética. Sin embargo, como en el resto de la UE, no se vislumbra otro medio más rápido de cortar con la dependencia de la energía rusa. Como se expuso en el Anuario del año pasado, la producción de energías renovables (ER) no es sólo uno de los principales instrumentos de lucha contra el cambio climático (CC) sino también de la nueva geoestrategia emergente tras el inicio de la Guerra de Ucrania. El avance de unidades centralizadas de producción fotovoltaica y otras infraestructuras, como el parque eólico de Morgavel-Sines (antes mencionado) con un procedimiento de EIA mucho más acelerado de lo habitual, se ha conseguido con el sacrificio de miles de árboles e, incluso, de especies protegidas (como el alcornoque). Pero también en los parques eólicos *offshore*, la autorización fue simplificada por medio del «Decreto-Lei» nº 26/2023, 10 de abril, que establece el régimen de evaluación ambiental aplicable a los planes de asignación del espacio marítimo. Por su parte, y en lo que se refiere a proyectos localizados en el dominio público fueron publicados: por un lado y para

dominio público hídrico, el «Decreto-Lei» nº 87/2023, 10 de octubre, que altera el régimen de uso de los recursos hídricos y el régimen jurídico de evaluación impacto ambiental (EIA) de proyectos públicos y privados que puedan producir efectos significativo en el medio ambiente; por otro lado y para dominio marítimo, el «Decreto-Lei» nº 83/2023, de 25 de septiembre, que altera el régimen jurídico relativo a la instalación y operación de establecimientos de cultivos en aguas marinas. En definitiva, el denominado «Simples Ambiental» no ha sido solo un «Decreto-Ley» –el primero de los citados y que se conoce con ese nombre– sino un «paquete legislativo» compuesto por los varios «decretos leyes» y que en conjunto simplificaron y aceleraron los plazos de la autorización ambiental y del procedimiento de EIA con potencial impacto en diferentes recursos naturales. Si el efecto será tan sólo la desburocratización del sistema jurídico-administrativo, o un retroceso en la protección ambiental, sólo el tiempo lo dirá.

Por su parte, el nada sencillo procedimiento de evaluación ambiental estratégica (EAE) sobre la futura ubicación del aeropuerto de Lisboa, concluyó en diciembre de 2023, recogiendo una amplia participación pública durante todo el proceso. Independientemente de las conclusiones, que todavía no son públicas, lo cierto es que haber avanzado con esta metodología garantizará un mayor rigor en la toma de decisiones que se esperan sean adoptadas, sin más dilación, en 2024, aunque por un gobierno diferente al que encargó la realización del Estudio de EAE del nuevo aeropuerto.

Por último, me quedaba en el tintero mencionar que, lamentablemente, no se publicó la ley de suelos contaminados. A pesar de que ya se había anunciado el año pasado, el MAAC ha comunicado que su promulgación se pospone hasta 2024. En el próximo Anuario espero poder dar alguna noticia positiva sobre este importantísimo tema.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS GENERALES

XVI. Legislación básica estatal: novedades en materia de aguas y la polémica Ley de protección de los animales domésticos [1]

BLANCA LOZANO CUTANDA

SUMARIO. 1. *Valoración general*.–2. *El nuevo marco jurídico de la reutilización de las aguas residuales regeneradas introducido por el real decreto ley 4/2023*. 2.1 Ámbito de aplicación: todos los posibles usos de las aguas reutilizadas. 2.2 La nueva calificación jurídica de las aguas reutilizadas. 2.3 Usos admitidos de las aguas reutilizadas. 2.4 Régimen jurídico de la producción y suministro y del uso de agua regenerada. 2.5 Las autorizaciones para la producción y suministro de aguas regeneradas. 2.6 El régimen jurídico del uso de las aguas regeneradas. 2.7 Medidas para el fomento económico de la reutilización.–3. *La modificación del reglamento del dominio público hidráulico por el real decreto 665/2023*. 3.1 Modificaciones dirigidas a la mejora de la protección y la gestión de las aguas subterráneas. 3.2 Conservación y restauración fluvial y preservación de humedales.–4. *La ley 7/2023 de protección de los derechos y el bienestar de los animales*.–5. *Reseña de otras normas estatales de carácter básico con incidencia ambiental*.

RESUMEN

Las novedades de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente del año 2023 más importantes han tenido lugar en materia de aguas, con la introducción por el Real Decreto Ley 4/2023 de un marco regulador en materia de reutilización de las aguas y la modificación de numerosos preceptos del Reglamento del dominio público hidráulico por el Real Decreto 665/2023 para mejorar, en particular, la protección y gestión de las aguas subterráneas. También destaca la Ley 7/2023, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, que es muy reglamentista y contiene algunas previsiones que han generado polémica. Cabe señalar, por último, las medidas de impulso a la movilidad eléctrica mediante la promoción de las infraestructuras de recarga introducidas por el Real Decreto Ley 5/2023.

ABSTRACT

The most notable advancements in basic state legislation related to environmental protection in 2023 have occurred in the water sector. Royal Decree Law 4/2023 introduced a regulatory framework for water reuse, while Royal

[1] Este trabajo se ha realizado en el seno del proyecto de investigación PID2021128884OB-100, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación, titulado «La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación del territorio».

Decree 665/2023 modified numerous provisions of the Public Water Domain Regulations, specifically enhancing groundwater protection and management. Law 7/2023 on the protection of animal rights and welfare also stands out. This comprehensive law includes some provisions that have sparked debate. Finally, noteworthy are the measures to promote electric mobility by encouraging the development of recharging infrastructure, as introduced by Royal Decree Law 5/2023.

PALABRAS CLAVE

Aguas. Dominio Público Hidráulico. Aguas subterráneas. Reutilización de aguas residuales regeneradas. Protección de los animales. Animales. Animales de compañía. Vehículo eléctrico. Movilidad sostenible.

KEY WORDS

Waters. Public Water Domain. Groundwater. Reuse of regenerated wastewater. Animal protection. Electric vehicle. Sustainable mobility

1. VALORACIÓN GENERAL

El año 2023 se ha caracterizado por una gran inestabilidad política pues, tras la celebración de las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2023, el Presidente del Gobierno anunció la disolución de las Cortes Generales y la celebración de elecciones generales anticipadas. El clima político subsiguiente ha sido de una gran crispación, lo que no ha sido propicio para una actividad legislativa «serena» en materia de medio ambiente.

Las novedades de la legislación básica estatal del año 2023 más importantes han tenido lugar, sin duda, en materia de aguas y se enmarcan en el contexto europeo por cuanto responden, fundadamente, a la obligada incorporación de algunas de las reformas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y a la necesaria adaptación de la normativa al derecho de la Unión. Estas novedades en materia del dominio público hidráulico se han introducido mediante dos normas:

a) La disposición final segunda del Real Decreto Ley 4/2002, de 11 de mayo, que reviste el carácter de una ley ómnibus por el que se adoptan diversas medidas, entre otras, en materia agraria y de aguas, que introduce modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en lo sucesivo, Ley de Aguas), en particular para

instaurar un nuevo marco regulador de la reutilización de las aguas residuales regeneradas.

La regulación de la reutilización de las aguas que ha llevado a cabo este real decreto ley ha pasado bastante desapercibida, quizás debido al carácter de ley ómnibus de la norma, pero reviste gran importancia. Como resume bien la exposición de motivos de la norma «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, para lo cual resulta imperativo que el agua regenerada sea considerada un recurso y que las asignaciones y reservas de los volúmenes de agua regenerada necesarios para atender los distintos usos estén establecidas en el plan hidrológico de cada demarcación hidrográfica.» Para ello, se introduce un nuevo régimen jurídico que, entre otras novedades, modifica la calificación de las aguas regeneradas, que dejan de considerarse como un vertido para convertirse en un recurso, lo que facilita su incorporación de la planificación hidrológica. Se establece un doble sistema de control administrativo en virtud del cual el uso del agua regenerada requerirá concesión administrativa mientras que su producción y suministro estará sometida a una autorización que incluirá un condicionado basado en el Plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas. Se prevé, además que la reutilización podrá recibir ayudas públicas cuando la sustitución de una captación de aguas por aguas regeneradas contribuya a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua o a la optimización de la gestión de los recursos hídricos y será incentivada económicamente mediante la reducción del canon de control de vertido.

b) El Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se lleva a cabo una amplísima reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril) y se introducen también modificaciones en otras dos normas reglamentarias en materia de aguas. Son muchos y muy diversos los aspectos en los que incide esta modificación del Reglamento hidráulico, por lo que en esta contribución sobre la legislación básica estatal nos limitaremos a analizar las modificaciones que guardan mayor conexión con la protección ambiental, en particular las medidas dirigidas a mejorar la protección y gestión de las aguas subterráneas, remitiéndonos también a la contribución sobre Aguas de la tercera parte de esta obra, a cargo de los profesores Isabel Caro-Patón y Victor Escartín.

Otra norma digna de reseñar y que ha suscitado mucha polémica ha sido la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los

derechos y el bienestar de los animales. La ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de protección de «los animales de compañía y silvestres en cautividad» que se superpone a la legislación existente en todas las comunidades autónomas y es muy reglamentista, comenzando por el hecho de que, para que un animal se considere de compañía, deberá estar incluido en un «listado positivo de los animales que pueden ser objeto de tenencia como animales de compañía». Algunos aspectos de la norma resultan llamativos, como la obligación de realizar un curso de formación para la tenencia de un animal de compañía (aún sin regular) o la identificación obligatoria de todos los animales de compañía, no solo de perros y gatos (si bien para éstos se prevé un sistema de microchips).

La ley ha afectado a las tiendas de mascotas al prohibir que vendan perros, gatos o hurones a partir del 29 de septiembre de 2024. La venta de estos animales únicamente podrá realizarse «directamente por una persona criadora registrada, sin la intervención de intermediarios». Queda asimismo prohibida la venta directa de cualquier tipo de animal de compañía por internet, aunque se permite el anuncio de animales para su venta por criadores registrados o su adopción.

Pero, sin duda, lo más cuestionable de la ley es la regulación de las denominadas «colonias felinas», esto es, grupos de gatos asilvestrados que la ley obliga a proteger a los Ayuntamientos, aprobando programas de gestión en los que se prevean «instalaciones de comida, y refugio», e imponiéndoles el deber de capturarlos, esterilizarlos, desparasitarlos, vacunarlos, identificarlos mediante microchip y devolverlos a sus colonias felinas. Estas previsiones casan mal, sin embargo, con la protección del medio ambiente pues está comprobado que los gatos asilvestrados representan una seria amenaza para la biodiversidad por su actividad predatoria, hasta el punto de que la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) la incluye entre 100 de las peores especies invasoras del mundo por su actividad predatoria.

Además de las normas expuestas, cabe destacar las medidas de impulso a la movilidad eléctrica contenidas entre las múltiples disposiciones del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, con las que se intenta superar el gran retraso de España respecto del resto de países de la Unión Europea en el despliegue de una infraestructura básica para el vehículo eléctrico. Cabe señalar, así, la elevación de la potencia de las infraestructuras de recarga de 250 kW a 3MW y la introducción en el Impuesto de Sociedades de un incentivo fiscal destinado a promover las instalaciones de recarga.

2. EL NUEVO MARCO JURÍDICO DE LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES REGENERADAS INTRODUCIDO POR EL REAL DECRETO LEY 4/2023[2]

Como hemos adelantado, la disposición final primera del Real Decreto Ley 4/2023, ha modificado varios preceptos de la Ley de Aguas con la finalidad de introducir un nuevo marco regulador para la reutilización de las aguas. Para ello, el real decreto ley incorpora en el título V del Texto Refundido de la Ley de Aguas un nuevo capítulo III, titulado «De la reutilización de las aguas», elevando de rango legal la regulación fundamental de esta materia.

Hasta ahora, el artículo 109 de la Ley de Aguas apenas esbozaba la regulación, que se desarrollaba por el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. Este real decreto se deroga con efectos desde el 26 de junio, pero se declara vigente en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, en tanto no se aprueben nuevas normas reglamentarias, en lo que no se oponga a la Ley de Aguas y el Reglamento (UE) 2020/741 (disp. derog. única del Real Decreto Ley 4/2023).

Esta reforma se enmarca en el contexto europeo desde una doble perspectiva:

a) El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español para la gestión de los fondos *Next Generation EU*, que en materia de aguas comprende la recuperación del coste de las inversiones, el impulso de la reutilización de aguas residuales urbanas y la integración de la reglamentación europea. Como es sabido, uno de los principales motivos de la insuficiente implantación de la reutilización del agua es el elevado coste de las inversiones necesarias para mejorar las estaciones depuradoras de las aguas residuales urbanas.

b) La necesaria adaptación de la normativa española al derecho de la Unión Europea ante la aplicación, desde el 26 de junio de 2024, del Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua.

La disposición final primera del real decreto ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos

[2] El contenido de este epígrafe ha sido elaborado en colaboración con Eduardo Orteu Berrocal y se publicó como análisis sobre «*La modificación del régimen jurídico de la reutilización de las aguas por el Real Decreto Ley 4/2023: principales novedades*» en la web de Gómez-Acebo & Pombo en junio de 2023.

hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma (149.1.22), la legislación básica sobre protección del medio ambiente (149.1.23), y las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24).

2.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN: TODOS LOS POSIBLES USOS DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

Aunque el Reglamento (UE) 2020/741 sólo incluye en su ámbito de aplicación los usos agrarios de las aguas regeneradas, el nuevo marco regulador de la reutilización que el real decreto ley incorpora a la Ley de Aguas abarca todos sus posibles usos, lo que supone aplicar unos criterios comunes que proporcionarán una mayor garantía de seguridad sanitaria y ambiental (mayor control en la prevención de riesgos), así como de seguridad jurídica (mayor claridad y facilidad de gestión, al disponer de un único sistema para el empleo del agua regenerada con independencia de su uso).

De esta forma, como destaca la exposición de motivos del real decreto ley, «la reutilización debe fomentarse en cada demarcación hidrográfica en función de sus necesidades de acuerdo [con] las previsiones establecidas en el plan hidrológico, y no debe considerarse sólo el uso agrícola sino también otros posibles usos».

2.2 LA NUEVA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

La reforma contiene una importante novedad en este punto por cuanto el agua regenerada abandona su condición jurídica de vertido para facilitar la promoción de la reutilización del recurso (el agua residual), exigiendo que se someta a un tratamiento adecuado (regeneración) que haga factible su posterior reutilización para uno o varios usos determinados.

Así, conforme a la nueva redacción del artículo 109 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, «se entiende por reutilización de las aguas depuradas a la utilización para un nuevo uso privativo, antes de su devolución al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre, de las aguas que, habiendo sido utilizadas por quien las derivó, se han sometido a un tratamiento que permite adecuar su calidad al uso al que se van a destinar». A continuación, el precepto aclara expresamente que «no tendrá la condición de vertido la reutilización efectiva de las aguas regeneradas». Esta consideración del

agua regenerada como recurso y no como vertido facilita, como señala la exposición de motivos del real decreto ley, su incorporación en la planificación hidrológica.

En esta nueva regulación de la reutilización, a diferencia de la contenida en el Real Decreto 1620/2007, la calidad del uso ya no viene determinada por lo que establezca la autorización de vertido y ello, fundamentalmente, porque el tratamiento para adecuar la calidad del agua regenerada al uso final vendrá definido en el llamado plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas (PGRAR), que introduce para los usos agrícolas el Reglamento (UE) 2020/741 y que el real decreto ley generaliza para todos los usos autorizables de aguas regeneradas.

Para los usos industriales, el real decreto ley precisa que quedan excluidos del concepto de reutilización la recirculación de aguas dentro de los procesos industriales de la propia actividad (el reúso del recurso dentro de la propia instalación antes de que retorne al dominio público hidráulico).

2.3 USOS ADMITIDOS DE LAS AGUAS REUTILIZADAS

La nueva regulación remite, al igual que la anterior, a un desarrollo reglamentario ulterior la determinación de las condiciones básicas para la reutilización de las aguas y la calidad exigible a las aguas regeneradas para los usos autorizados. Se prohíbe, en todo caso, «la reutilización de las aguas para el consumo humano directo, salvo situaciones de declaración de catástrofe, en las que la autoridad sanitaria especificará los niveles de calidad exigidos a dichas aguas y los usos» (art. 109.3).

Este nuevo marco jurídico condiciona la utilización del agua regenerada a la observancia de dos requisitos: que los usos resulten compatibles con las previsiones contenidas en la planificación hidrológica y que se asegure un elevado nivel de protección de la salud humana, la animal o el medio ambiente.

Por su parte, el plan hidrológico de cada demarcación hidrográfica establecerá las asignaciones y reservas de los volúmenes de agua regenerada necesarios para atender los distintos usos.

2.4 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO Y DEL USO DE AGUA REGENERADA

Según el nuevo enfoque introducido por el Reglamento (UE) 2020/741, el proceso de producción y suministro de agua regenera-

da se configura como una actividad independiente de su aprovechamiento privativo. Ello da lugar a la coexistencia de dos títulos administrativos diferentes que dan soporte jurídico y aseguran el control de la «fabricación» y del uso del agua regenerada:

– El uso de agua regenerada requiere una concesión administrativa o la modificación de características de una concesión existente (art. 109 *bis* TRLA);
– La producción y el suministro de agua regenerada requiere una autorización administrativa (art. 109 *ter* TRLA).
– Estos títulos administrativos son distintos porque cumplen una finalidad diferente que explica que queden sometidos a dos niveles de intervención administrativa. En concreto:

a) La autorización de producción y suministro de agua regenerada pivota en torno al elemento capital de la seguridad, que se basa en el plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas.
b) En cambio, en la concesión de agua regenerada, junto con la exigencia de seguridad (su solicitud también ha de ir acompañada del plan de gestión de riesgo), ha de valorarse la compatibilidad del uso con las previsiones sobre disponibilidad y compatibilidad de usos contenidas en el plan hidrológico de la demarcación, pues es imprescindible que la Administración hidráulica certifique la compatibilidad del uso a la luz de la ordenación global de los aprovechamientos y necesidades ambientales de la cuenca (art. 109.3 de la Ley de Aguas).

Mediante este sistema de «doble título administrativo» se preserva en todo momento el control por parte del organismo de cuenca tanto del proceso de producción y suministro del agua regenerada, como de su destino o uso, con independencia de quién sea el usuario final. Tales facultades se comparten, en lo que corresponda, con las autoridades sanitarias, que deberán emitir un informe preceptivo y vinculante, como hasta ahora, en los procedimientos para el otorgamiento de las concesiones de aguas regeneradas.

2.5 LAS AUTORIZACIONES PARA LA PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE AGUAS REGENERADAS

Las autorizaciones para la producción y suministro de agua regenerada serán otorgadas por el organismo de cuenca previo

informe preceptivo y vinculante de las autoridades sanitarias. En el caso de que el solicitante no sea el titular de la autorización de vertido, se notificará a este, que tendrá preferencia para el otorgamiento de la autorización de producción o suministro de aguas regeneradas.

Como hemos adelantado, las autorizaciones deben incluir un condicionado basado en el Plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas. De acuerdo con la regulación que introduce el real decreto ley, al plan de gestión del riesgo de las aguas regeneradas le corresponde:

– Definir el *sistema de reutilización*, que ha de entenderse, según las previsiones del Reglamento (UE) 2020/741, como la infraestructura y los demás elementos técnicos necesarios para producir, suministrar y utilizar aguas regeneradas; comprende todos los elementos desde el punto de entrada de la estación depuradora de aguas residuales hasta el punto en que las aguas regeneradas se utilizan, cualquiera que sea su uso, con inclusión, en su caso, de la infraestructura de distribución y almacenamiento.
– Identificar los riesgos asociados a las funciones relacionadas con la producción, suministro y uso de las aguas regeneradas, los elementos clave para la gestión de tales riesgos y las medidas y actuaciones necesarias para mantenerlo en niveles aceptables para el medio ambiente, la salud humana y la sanidad animal.
– Identificar a las partes responsables y delimitar la responsabilidad que incumbe a cada una de ellas y al usuario final en el sistema de reutilización de aguas, en relación con el cumplimiento del plan.

La elaboración del plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas es una responsabilidad compartida entre los distintos intervinientes en el sistema de reutilización, incluido el usuario final. Sin embargo, su presentación sólo se exige en el procedimiento de autorización de producción y suministro de aguas regeneradas. Por consiguiente, la iniciativa de su redacción recae sobre el operador más que sobre el usuario.

Las autorizaciones y, por consiguiente, el plan de gestión de riesgo, deben revisarse periódicamente. Sin embargo, no se indica el plazo para ello. Conforme al Reglamento (UE) 2020/741, el mencionado plan debe revisarse, en todo caso, cuando haya habido un cambio sustancial de capacidad, una modernización del equipo, cuando se hayan incorporado nuevos equipos o procesos o se hayan

producido cambios en las condiciones climáticas o de otro tipo que afecten de manera significativa al estado ecológico de las masas de aguas superficiales.

2.6 EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL USO DE LAS AGUAS REGENERADAS

Como hemos adelantado, el uso de las aguas regeneradas requiere concesión administrativa o la modificación de características de una concesión existente, de acuerdo con el régimen general establecido en la Ley de Aguas ley para el uso privativo del dominio público hidráulico.

Se sigue, por consiguiente, el trámite de competencia de proyectos, debiéndose notificar al primer usuario y al titular de la autorización de vertido. El organismo de cuenca resolverá motivadamente las solicitudes presentadas, previo informe preceptivo y vinculante de las autoridades sanitarias.

Con el fin de proceder a regularizar los aprovechamientos de aguas regeneradas ya existentes, se prescinde del trámite de competencia de proyectos cuando el interesado en el uso de las aguas regeneradas sea el primer usuario y el uso al que se vaya a destinar esté reconocido en el marco de su concesión original[3].

También se pretende dar continuidad a los aprovechamientos de aguas residuales gestionados por entes de titularidad local, por lo que se les exime igualmente de la necesidad de una nueva concesión cuando el concesionario para la primera utilización de las aguas sea una asociación de municipios o una entidad pública que los represente y la solicitud de modificación de la concesión[4] la formule, a través de dicha entidad titular de la concesión, al menos uno de los municipios asociados o representados.

[3] En tal caso, bastará con que el interesado solicite al organismo de cuenca la modificación de la concesión existente para incluir el uso de las aguas regeneradas solicitadas; el organismo procederá a modificar la concesión original para reflejar este aspecto siempre y cuando sea compatible con el plan hidrológico y con los derechos de aprovechamiento de terceros. El solicitante queda, en todo caso, sujeto al nuevo régimen de autorización para la producción y suministro del agua regenerada y, por tanto, obligado a participar en la elaboración del plan de gestión de riesgo de las aguas regeneradas y a someterse al correspondiente control tanto de la concesión como de la autorización y de dicho plan.

[4] La redacción del párrafo segundo del artículo 109 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas utiliza la expresión «solicitud de la concesión», pero de su contexto debe entenderse que se está refiriendo a la modificación de la concesión inicial, en términos equivalentes a lo que se indica en el párrafo primero.

2.7 MEDIDAS PARA EL FOMENTO ECONÓMICO DE LA REUTILIZACIÓN

La regulación hasta ahora vigente en materia de costes imponía al titular de la concesión o autorización para el uso de las aguas residuales la obligación de sufragar los costes necesarios para adecuar la reutilización de las aguas a las exigencias de calidad vigentes en cada momento y al titular de la autorización de vertido el pago del correspondiente canon de control de vertidos.

Ello suponía que, al coste de la depuración de las aguas residuales que debía soportar el titular de la autorización de vertido, había que sumar el coste adicional derivado del tratamiento más exigente necesario para adecuar la calidad de las aguas tratadas al uso final de las aguas regeneradas, así como los costes de almacenamiento y transporte hasta el punto de uso, que debería soportar el usuario final.

Este esquema se modifica sustancialmente al incorporarse una serie de previsiones que persiguen hacer asequible económicamente el uso de las aguas regeneradas a los usuarios en general y, en particular, a los usuarios de riego, sobre la base de trasladar tales costes a los organismos de cuenca o a las Administraciones Públicas.

Así, se prevé que las Administraciones Públicas podrán conceder ayudas al concesionario de aguas regeneradas (que podrán alcanzar la totalidad de los costes adicionales asociados a la reutilización de las aguas) cuando la sustitución total o parcial de una concesión de aguas de captación superficial o subterránea por aguas regeneradas contribuya a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua, o a la optimización de la gestión de los recursos hídrico. Serán los organismos de cuenca, en el marco de la planificación hidrológica, quienes determinarán las situaciones en las que concurren estas circunstancias.

En todo caso, el volumen de agua que se reutilice estará 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 efectivamente reutilizado durante el periodo impositivo» (art. 113 TRLA).

3. LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO POR EL REAL DECRETO 665/2023

El Real Decreto 665/2023, de 18 de julio (en lo sucesivo, el real decreto), lleva a cabo una amplísima reforma del Reglamento del

Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en lo sucesivo RDPH o el Reglamento) e introduce también algunos cambios en otras dos normas reglamentarias en materia de aguas: el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

Esta importante reforma de la regulación hidráulica responde, fundadamente, a la obligada incorporación de algunas de las reformas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). En particular, el «componente 5» del PRTR, titulado «Preservación del litoral y recursos hídricos», prevé actuaciones en los ámbitos de la planificación, de la regulación normativa y de las inversiones con el objetivo de facilitar la consecución de los objetivos ambientales señalados por la Directiva Marco de Agua antes de 2027[5]. Además, mediante este real decreto se desarrollan las modificaciones introducidas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas por la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 4/2003, de 27 de diciembre, con la misma finalidad de alcanzar los hitos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Las modificaciones introducidas por el real decreto afectan, como hemos avanzado, a aspectos muy diversos de la regulación hidrológica. Contiene, así, medidas dirigidas a:

- la simplificación administrativa;
- la digitalización de los usos del agua y la incorporación al Catastro de las concesiones de riego;
- la protección frente a inundaciones;
- el canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico;
- la protección y la gestión de las aguas subterráneas;
- la conservación y restauración fluvial y la preservación de humedales.

Pasamos a exponer, de forma concisa, estos dos últimos aspectos por ser aquéllos que guardan una relación más directa con la protección ambiental del dominio hidráulico[6].

[5] Véase un resumen y el texto del componente 5 del PRTR en https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-5-preservacion-del-litoral-y-recursos-hidricos.

[6] Para un análisis más completo de las novedades introducidas por el real decreto véase B. Lozano Cutanda, C. Vázquez Cobos y E. Orteu Berrocal, El Real Decreto 665/2023 acomete una reforma amplísima del Reglamento del dominio público hidráulico, en la web de Gómez-Acebo & Pombo, septiembre de 2023, disponible en: https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2023/09/Reglamento_dominio_publico_hidraulico.pdf

3.1 MODIFICACIONES DIRIGIDAS A LA MEJORA DE LA PROTECCIÓN Y LA GESTIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS

3.1.1 **Marco regulador de la declaración y gestión de las masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico**

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley de Aguas, cuando la Junta de Gobierno de un organismo de cuenca declara que una masa de agua subterránea está en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo o químico, constituirá una comunidad de usuarios si no la hubiere y, en el plazo máximo de un año, aprobará un programa de actuación que ordenará el régimen de extracciones con medidas que incluyen, entre otras, la sustitución de las captaciones individuales preexistentes por captaciones comunitarias de tal forma que, en su caso, los títulos individuales se transformen en uno colectivo ajustado al programa de actuación y la determinación de perímetros de protección de las masas de agua en los que se exigirá autorización para obras de infraestructura, extracción de áridos u otra actividad o instalación que pueda afectarla.

El real decreto modifica algunos aspectos del desarrollo reglamentario de este régimen de declaración de una masa de agua subterránea en riesgo de no alcanzar buen estado cuantitativo o químico (Artículos 171, nuevo art. 171 bis, 172 y 173 RDPH). Cabe destacar, en este sentido, las siguientes novedades:

a) Establece que el programa de actuación para estas masas de agua en riesgo será de obligado cumplimiento para todos los aprovechamientos existentes, incluyendo dos que hasta ahora estaban excluidos de este régimen: los aprovechamientos por disposición legal de hasta siete mil metros cúbicos anuales (art. 54.2 de la Ley de Aguas) y los titulares de derechos de aprovechamientos de aguas privadas procedentes de pozos o galerías inscritos en el Registro de Propiedad con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, que mantienen temporalmente sus derechos según lo establecido en su disposición transitoria tercera.

b) Regula la composición y funciones de las comunidades de aguas que han de constituirse obligatoriamente cuando sus usuarios sean titulares de derechos al uso privativo del agua inscritos en el Registro de Aguas y en el Catálogo de Aguas privadas del Organismo de Cuenca (nuevo art. *228* bis).

3.1.2 Construcción y sellado de captaciones de aguas subterráneas

El real decreto añade un precepto en el Reglamento –artículo 170 *bis*– para regular la construcción de captaciones de aguas subterráneas. En él se establece que «la construcción y explotación de las captaciones de aguas subterráneas deberá realizarse de forma que preserve la integridad del acuífero impidiendo la entrada de contaminantes y evitando la interconexión de acuíferos» según los nuevos criterios introducidos en el anexo III, parte A del Reglamento.

En estos criterios se regula la documentación exigible para la construcción de pozos y sondeos y se establecen criterios muy detallados y exigentes para su construcción. A título de ejemplo, respecto de la ubicación, se estipula que «la tubería de cabeza del pozo debe sobresalir como mínimo 50 cm sobre la solera, garantizando, en todo caso, su visibilidad e identificación en el terreno. Con carácter general, no se ubicarán captaciones en zonas inundables; y en ese caso, se impone una sobreelevación de la boca de la captación de al menos 0,50 m por encima del máximo nivel que puedan alcanzar las aguas» y, a continuación, se regulan las distancias mínimas de la captación respecto de los diferentes elementos, tales como edificios y viviendas o lagos y corrientes de aguas. Se regula también la perforación y entubado, la colocación de filtros, la cementación, la protección sanitaria, la desinfección y los ensayos de bombeo.

En cuanto al sellado, el RDPH establece que en los expedientes de extinción, revisión o modificación de derechos de aguas subterráneas que conlleven el cese de la actividad extractiva, deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el sellado por parte del titular de los pozos, sondeos u obras asimilables, con material inerte, de tal forma que no quede alterado el flujo subterráneo en su entorno.

Ahora, el real decreto somete estas obras de sellado de los pozos a los criterios introducidos en el anexo III. parte B que, al igual que en el caso anterior, regula de forma detallada la forma de llevar a cabo el sondeo y el sellado superficial de la perforación y enuncia la documentación de final de obra que deberá entregarse a la Administración al concluir los trabajos.

3.1.3 Contaminación de las aguas subterráneas como consecuencia de la contaminación del suelo

De acuerdo con el artículo 5 del Real Decreto 9/2005, por el que se establece la relación de las actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, cuando, según lo establecido en sus preceptos, se deriven evidencias o indicios de contaminación de las aguas subterráneas como consecuencia de la contaminación de un suelo, tal circunstancia será notificada a la administración hidráulica competente en un plazo no superior a un mes

Ahora, el real decreto añade un nuevo apartado a este precepto con el fin de mantener una comunicación constante entre las administraciones competentes en materia de contaminación del suelo y de aguas. Se establece así que los organismos de cuenca y los órganos las competentes en materia de contaminación del suelo de la comunidad autónoma correspondiente crearán grupos de trabajo constituidos por representantes de las Administraciones con competencias en materia de suelos contaminados y aguas y, en su caso, en el control integrado de la contaminación, que se reunirán siempre que sea necesario, y con una frecuencia mínima semestral.

3.1.4 La protección de las aguas subterráneas respecto de la contaminación puntual

El real decreto introduce una nueva regulación de «la protección de las aguas subterráneas frente a la contaminación puntual» (nueva sección 1.ª del capítulo III del título III RDPH, arts. 272 a 273 *bis*). Se considera «contaminación puntual» de las aguas subterráneas toda alteración negativa de la calidad de las aguas que tenga «un foco o focos de origen antrópico concretos e identificables» y que sea «susceptible de generar riesgos potenciales para las personas, los bienes, los ecosistemas o el medio ambiente en general.» (art. 1 *bis* n del RDPH).

Como explica en su exposición de motivos, la contaminación de las aguas subterráneas por fuentes puntuales (derrames, filtraciones, lixiviados, malas prácticas) se produce con relativa frecuencia, pero hasta ahora no existía en la normativa española una regulación uniforme que permitiera valorar los daños causados al dominio público hidráulico y determinar las medidas de remediación por su causante, lo que obligaba a los técnicos de la Administración hidráulica o de la Fiscalía a recurrir a guías o recomendaciones de otros países u organismos internacionales.

Con los nuevos preceptos introducidos por el real decreto se subsana este vacío normativo, de tal forma que se introduce una metodología normalizada basada en la evaluación de riesgos y se regula el procedimiento administrativo conducente a la declaración de la contaminación puntual de las aguas subterráneas y a la restauración de los acuíferos contaminados. Se fijan, además, nuevos criterios para evaluar el deterioro causado, determinar las medidas de remediación y valorar los daños para incorporar el impacto real en el dominio público hidráulico causado, entre otros eventos dañosos, por los lixiviados de purines.

Como ha puesto de relieve Jordi ARTEGA, el rasgo más destacable de esta regulación es el hecho de que se equipara, en diversos aspectos, al régimen establecido para las actividades potencialmente contaminantes del suelo, siendo «especialmente relevante la utilización del *Análisis Cuantitativo de Riesgos (ACR) como instrumento fundamental para determinar cuándo unas aguas subterráneas deben declararse contaminadas* (de forma parecida a como se viene usando esta figura en el caso de suelos contaminados), así como la introducción de un Anexo X en el Reglamento con una *relación de Valores genéricos de referencia* de calidad de las aguas subterráneas para cada sustancia contaminante (distinguiendo entre VGNR: Valor genérico de no riesgo; y VGI: Valor genérico de intervención) [7].»

La administración hidráulica dictará una resolución de declaración de contaminación puntual de aguas subterráneas cuando el Análisis cuantitativo de riesgos establezca la existencia de riesgos inaceptables o cuando se supere el Valor genérico de intervención en el exterior del emplazamiento. La resolución por la que se declare la contaminación puntual establecerá, entre otros extremos, los objetivos de descontaminación (según el anexo X, parte C), la obligación del responsable de la contaminación -el causante de la misma- de presentar el Proyecto de Descontaminación (según el anexo X, parte D) elaborado por una entidad colaboradora de la administración hidráulica en un plazo máximo de cinco meses, salvo que la administración hidráulica apruebe un plazo superior, y las fechas de inicio y fin de las actuaciones de descontaminación (que no podrá superar los cinco años, salvo que la administración hidráulica apruebe un plazo superior).

[7] Véase «Contaminación de aguas subterráneas: incremento de la seguridad jurídica con la nueva regulación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico», en la web de Abogados Menéndez & Asociados, 16 de enero de 2024, disponible en: https://menendez-abogados.com/2024/01/16/contaminacion-de-aguas-subterraneas/

Además, cuando la Administración hidráulica compruebe la existencia de contaminación puntual de las aguas subterráneas, llevará a cabo las siguientes actuaciones:

a) Requerir al responsable de la contaminación que presente un estudio de «caracterización y diagnóstico ambiental», conforme a los criterios del anexo X, parte A, con el fin de evaluar la afección a la calidad de las aguas subterráneas y establecer su alcance, tipo, extensión, dinámica y problemática,

b) Valorar los daños, de acuerdo con la fórmula contenida en el artículo 326 *ter* en relación con el Anexo V (que se modifican por el real decreto) y, en su caso, el inicio del procedimiento sancionador.

Sin perjuicio del procedimiento sancionador, y al igual que en caso de los suelos contaminados, se prevé que el responsable de la contaminación pueda solicitar la descontaminación voluntaria de las aguas y del emplazamiento, si antes del requerimiento citado, hubiera realizado los estudios de caracterización de la contaminación y el análisis cuantitativo de riesgos. Para ello, deberá presentar un proyecto de descontaminación para su aprobación por la administración hidráulica, lo que le eximirá provisionalmente de la Declaración de Contaminación Puntual de Aguas Subterráneas.

3.1.5 **Prohibición general de los vertidos directos a las aguas subterráneas y regulación más estricta de los vertidos indirectos**

El real decreto prohíbe, con carácter general, el vertido directo de aguas residuales a las aguas subterráneas, con independencia de las sustancias que contengan. Únicamente se podrá autorizar «el vertido directo de pequeñas cantidades de sustancias con fines científicos para la caracterización, protección o restauración de las masas de agua.»

Para los vertidos indirectos, en el procedimiento para la autorización de vertido se establece que el organismo de cuenca podrá exigir un estudio hidrogeológico cuando considere que es susceptible de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, según lo previsto en el artículo 102 de la Ley de Aguas (art. 257 y 246 *bis*.3 RDPH).

3.1.6 Medidas para prevenir el deterioro de las aguas provocado por la actividad agrícola

Se incorporan distintas medidas encaminadas a evitar el deterioro de las aguas como consecuencia de la actividad agrícola, tales como la mejora del control de estiércoles (nuevo art. 260 *bis* relativo al «control de la contaminación por almacenamiento y aplicación de estiércoles para abonado»), o el refuerzo de la vigilancia de los retornos de regadío mediante una nueva regulación (nuevo art. 253 *ter*), que contiene dos aspectos destacables:

a) Los retornos de agua procedentes del regadío no se califican como vertido de agua residual, lo que los exceptúa de la normativa restrictiva aplicable a este agua, en particular, de las normas de reutilización. A cambio, se prevé que «la protección de las aguas frente a la contaminación por la actividad agraria será[n] objeto de regulación específica, sin perjuicio de aplicar el régimen sancionador de la Ley de Aguas cuando dicha actividad sea causante de contaminación en las aguas continentales».

b) El organismo de cuenca podrá establecer, a la vista de la incidencia de los retornos de regadío en la consecución de los objetivos ambientales de las masas de agua, requisitos complementarios a los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y retornados al dominio público hidráulico, que se integrarán, en su caso, en un plan de vigilancia específico para cada aprovechamiento. Este plan tendrá por objeto el control de los caudales de agua retornados y su calidad a partir de la realización de aforos directos o de la toma de muestras y deberá ser elaborado por los titulares del derecho al uso privativo del agua para riego cuando así lo prevea el organismo de cuenca, de acuerdo con las indicaciones concretas que éste les notifique. Anualmente, finalizada la campaña de riego, el titular enviará el resultado del plan de vigilancia al organismo de cuenca.

3.1.7 Normas sobre los perímetros de protección de captaciones de agua destinadas al consumo humano

En los perímetros de protección de las captaciones de agua de consumo humano se reitera la prohibición, contenida en el artículo 97 de la Ley de Aguas, de que dentro de ellos se ejerzan actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, con excepción de las cubiertas por una autorización de vertido.

A ello se añade la previsión de que los planes hidrológicos podrán imponer limitaciones al otorgamiento de nuevas concesiones de aguas, autorizaciones de vertido u otras autorizaciones o concesiones de su competencia con objeto de reforzar la protección de las aguas superficiales y subterráneas en estos perímetros. Se establece, asimismo, que los planes urbanísticos deberán contener las previsiones adecuadas para garantizar la no afección de la calidad del agua en estas captaciones, lo que será evaluado por el organismo de cuenca a la hora de emitir el informe del artículo 25.4 de la Ley de Aguas.

3.1.8 La nueva regulación de la recarga artificial de acuíferos

Se establece un nuevo marco normativo para la recarga artificial de acuíferos (art. 273 *quater* del Reglamento), en el que, tras disponer que no se considerarán vertidos las acciones de recarga artificial de aguas subterráneas, se regula el procedimiento para su tramitación, el contenido de los trabajos y proyectos que desarrollar y las principales limitaciones que deberán incluirse en las autorizaciones de recarga que otorguen los organismos de cuenca.

3.1.9 La regulación de los desbordamientos del sistema de saneamiento en episodios de lluvia

Por último, como aspecto especialmente novedoso y relevante del real decreto en materia de control de la contaminación, destaca la nueva regulación de la gestión de los vertidos por desbordamiento del sistema de saneamiento en episodios de lluvia (VDSS). Como señala la exposición de motivos del real decreto ley, el impacto producido por estos vertidos asociados a los episodios de lluvia es una preocupación no sólo nacional, sino también europea, por lo que en esta revisión normativa se ha tenido en cuenta la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas presentada por la Comisión Europea el 20 de octubre del 2022, de forma que se incorporan la práctica totalidad de los requisitos propuestos por la Comisión para la gestión integral de los sistemas de saneamiento.

La nueva regulación pretende fomentar la digitalización de la gestión de los episodios de lluvia en las ciudades y priorizar las medidas preventivas frente a las correctivas actuando en origen. Su implantación, como también señala la exposición de motivos,

pretende hacerse con «la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta, además, el marco propicio existente en estos momentos con la financiación del PRTR [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia] y del PERTE [Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica] de Digitalización del Ciclo del Agua»[8].

Cabe destacar la previsión de que «el deterioro temporal del estado de las masas de agua consecuencia de los vertidos por desbordamientos de los sistemas de saneamiento en episodios de lluvia, no constituirá infracción de las disposiciones de este reglamento si se debe a causas naturales de fuerza mayor o al resultado de circunstancias derivadas de accidentes, que sean excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente. En tales casos el titular de la autorización informará inmediatamente al organismo de cuenca, especificando las causas, potenciales daños y medidas adoptadas para minimizar los efectos» (art. 250 *quater*.6 del RDPH).

3.2 CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN FLUVIAL Y PRESERVACIÓN DE HUMEDALES

El real decreto introduce nuevas previsiones en la regulación de las obras y actuaciones en los cauces. Cabe señalar así, en primer lugar, que en el artículo 126 bis, que regula las condiciones para garantizar la continuidad fluvial, se añade la previsión de que el organismo de cuenca podrá proceder a la ejecución subsidiaria de las actuaciones de mejora de la continuidad fluvial en infraestructuras existentes precedida de la tramitación del procedimiento administrativo correspondiente en el que se dé la posibilidad al particular, además de presentar alegaciones, de llevar a cabo por sí mismo las actuaciones necesarias para la mejora de la continuidad fluvial.

[8] Esta nueva regulación de la gestión de los vertidos por desbordamiento del sistema de saneamiento en episodios de lluvia se aborda en los artículos 259 *ter*, 250 *quater* y 259 *quinquies* del Reglamento del dominio público hidráulico (en la sección titulada «Vertidos por desbordamientos del sistema de saneamiento en episodios de lluvia y planes integrales de gestión de los sistemas de saneamiento») y en el nuevo anexo XI «Norma técnica básica para el control de los vertidos por desbordamientos de los sistemas unitarios», que establece los criterios técnicos básicos para la tramitación de las autorizaciones de los vertidos por desbordamientos del sistema de saneamiento en episodios de lluvia y para la elaboración del Plan Integral de Gestión del Sistema de Saneamiento en Episodios de Lluvias. Además, se modifica la Orden AAA/2056/2014, por la que se aprueban los modelos oficiales de solicitud de autorización y declaración de vertido para adecuarlas a la nueva regulación en materia de control de los vertidos por desbordamiento del sistema de saneamiento introducida en el reglamento.

En segundo lugar, el artículo 126 bis, que regula las condiciones para garantizar la continuidad fluvial, dispone que «los organismos de cuenca podrán, en su caso, exigir a los titulares de infraestructuras en las que se prevea la construcción de obras de drenaje transversal que su diseño se realice de forma que no se ocupe la zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público».

Cabe reseñar asimismo que en el artículo 126 ter, que regula los «criterios de diseño y conservación para obras de protección, modificaciones en los cauces y obras de paso», se establece la posibilidad de que las Administraciones elaboren planes plurianuales de conservación de infraestructuras de cruce con los cauces, en cuyo caso no será necesario tramitar autorizaciones o declaraciones responsables para el desarrollo de las actuaciones, debiendo únicamente comunicar al organismo de cuenca las actuaciones previstas para el año en curso y las ejecutadas en el año anterior.

Se crea y regula el inventario de cauces públicos (nuevo art. 240 bis), que se elaborará a partir de la información cartográfica existente en la cartografía catastral, así como de la información recogida en el campo por el personal de los organismos de cuenca. En este inventario se incluirán los cauces públicos, con su zona de servidumbre y de policía, así como los lagos, lagunas y embalses superficiales de dominio público hidráulico y aquellos que están asociados a los cauces públicos o que tengan una relación directa con las aguas subterráneas.

Se actualiza, por último, la regulación de la gestión de los humedales contenida en el capítulo V del título III del Reglamento del dominio público hidráulico para coordinarla con el Inventario Español de Zonas Húmedas y con el resto de la normativa sobre protección de la biodiversidad o para suprimir previsiones obsoletas, como la posibilidad de desecar zonas húmedas por considerarlas insalubres, que seguía previendo el artículo 283, ahora suprimido, del reglamento.

4. LA LEY 7/2023 DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y EL BIENESTAR DE LOS ANIMALES

La protección de los animales domésticos fue tradicionalmente una materia relegada a las ordenanzas municipales ante la falta de legislación autonómica o estatal en la materia. Sin embargo, en los últimos veinte años la situación ha cambiado por completo y, como

suele ocurrir en este país, hemos pasado de un déficit de regulación a una «hiperregulación».

En efecto, actualmente todas las comunidades autónomas cuentan ya con una ley de protección de los animales domésticos, a la que se suma ahora la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. Según la exposición de motivos de la ley, es precisamente la existencia de un «conjunto heterogéneo de normas» en la materia lo que justifica la aprobación de una ley que dote al sistema de coherencia y fije «un mínimo común de derechos y obligaciones con los animales con independencia del territorio».

La ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de bases y coordinación general de la sanidad y de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1. 13.ª, 16.ª y 23.ª), salvo algunos preceptos que enuncia su disposición final sexta y que, o bien se dictan al amparo de otras competencias estatales, o bien se trata de preceptos -fundamentalmente organizativos y de planificación- que carecen de carácter básico y son de aplicación únicamente en el ámbito estatal.

El proceso de elaboración de la ley fue conflictivo por la presión de los cazadores para que los perros de caza fueran excluidos de su ámbito de aplicación, como finalmente se hizo (al considerarlos dentro de la categoría de «animales utilizados en actividades específicas»); de lo contrario, la aplicación de sus preceptos hubiera impedido el desarrollo de esta modalidad de actividad cinegética.

Como antecedente de esta norma ha de citarse la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, que modificó el Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil con el objetivo de reconocer a los animales como «seres vivos dotados de sensibilidad» y llevó a cabo diversas reformas en estas leyes, de las que dimos cuenta en el Observatorio de Políticas Ambientales de 2021[9].

Ahora, la ley 7/2023 tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de protección de «los animales de compañía y silvestres en cautividad». Para que un animal silvestre se considere de compañía deberá estar incluido en un «listado positivo de los animales que pueden ser objeto de tenencia como animales de compañía» que se aprobará reglamentariamente y con el que, según reconoce la exposición de motivos de la ley, pretenden establecerse límites a la tenencia de animales adicionales a los establecidos en

[9] B. Lozano Cutanda, «Legislación básica: la transición ecológica como palanca verde para superar la crisis económica derivada de la pandemia», disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANUO-2021-10033200360

la Convención CITES para su comercio. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la ley determinados animales, como, entre otros, los utilizados en los espectáculos taurinos, los empleados en experimentación y otros fines científicos y los utilizados en actividades específicas (deportivas, cetrería, perros pastores y de guarda de ganado), así como los perros de caza.

Exponemos a continuación, brevemente, las principales novedades que introduce la ley.

1. Crea el Consejo Estatal de Protección Animal, como órgano colegiado de carácter interministerial e interterritorial con funciones consultivas y de cooperación en la materia y el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales como órgano consultivo y de asesoramiento dependiente del Consejo.
2. Establece el Sistema Central de Registros para la Protección Animal, de ámbito nacional, que consta, a su vez, de cinco registros:

a) Registro de entidades de protección animal (que la ley clasifica en cinco categorías -RAC, RAD, RAS, GCOF y DEF-, según cuál sea su función);
b) Registro de Profesionales de Comportamiento Animal:
c) Registro de animales de compañía que dispongan de un sistema de identificación obligatoria, incluyendo la identidad de sus propietarios o responsables;
d) Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía; y
e) Registro de Criadores de Animales de Compañía. La inscripción en estos registros se realizará de oficio a partir de las declaraciones responsables presentadas por los interesados.

3. Enuncia un listado amplísimo de obligaciones y prohibiciones con respecto de los animales de compañía y silvestres en cautividad y otro específico de obligaciones y prohibiciones para los animales de compañía (Capítulo II del Título II). Entre ellas, llaman la atención o han causado polémica las siguientes:

- La necesidad de realizar un curso de formación para la tenencia de cada especie de animal de compañía, que será gratuito y cuyo contenido se determinará reglamentariamente. Por mucho que se aligere esta obligación, causa verdadera sorpresa que pueden destinarse recursos públicos a formar a los dueños de mascotas y no, en cambio, a los futuros padres.
- La exigencia de que todos los perros -no solo los potencialmente peligrosos- deban estar cubiertos por un seguro obli-

gatorio de responsabilidad civil por daños a terceros, que será desarrollado reglamentariamente (algunas pólizas del hogar ya incluyen esta cobertura). La ley recuerda que el dueño de un animal es responsable de los daños que cause con un precepto innecesario por estar ya previsto en el art. 1905 del Código Civil.

– La introducción de prohibiciones excesivamente reglamentistas, como la de «dejar sin supervisión a cualquier animal de compañía durante más de tres días consecutivos; en el caso de la especie canina, este plazo no podrá ser superior a veinticuatro horas consecutivas», o la de «mantener de forma habitual a perros y gatos en terrazas, balcones, azoteas, trasteros, sótanos, patios y similares o vehículos».

Esta hiperregulación no tendría mayor importancia si no fuera porque la infracción de algunas de estas prohibiciones se considera como infracción grave y vulnera, por su imprecisión, el principio de tipicidad de las infracciones y sanciones. Así ocurre con la previsión como infracción grave sancionable con multa de diez mil a cincuenta mil euros, del incumplimiento de la prohibición de «mantener de forma permanente perros o gatos en terrazas, balcones, azoteas, trasteros, sótanos, *patios y similares* (?) o vehículos» o del «uso de métodos agresivos o violentos en la educación del animal» sin exigir ningún resultado lesivo.

4. Favorece el acceso con animales de compañía a medios de transporte, establecimientos y espacios públicos. Por lo que respecta a los transportes públicos y privados, deberán facilitar «la entrada de animales de compañía que no constituyan un riesgo para las personas, otros animales y las cosas, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sobre salud pública, en las ordenanzas municipales o normativa específica». Como excepción, los taxistas y conductores de VTC decidirán de manera discrecional si admiten o no animales de compañía. En cuanto a los establecimientos públicos y privados, hoteles, restaurantes y bares, podrán facilitar la entrada de animales de compañía y, en caso de no permitirla, deberán tener un distintivo que lo indique en el exterior.

5. Protege las «colonias felinas.» Se trata del aspecto, sin duda, más criticable de una ley que dice dictarse al amparo de la competencia estatal para establecer la legislación sobre protección del medio ambiente.

La ley dedica un Capítulo entero, nada menos que cinco preceptos (arts. 38 a 42), a regular las «colonias felinas», que define como «un grupo de gatos de la especie *Felis catus,* que viven en

estado de libertad o semilibertad, que no pueden ser abordados o mantenidos con facilidad por los seres humanos debido a su bajo o nulo grado de socialización, pero que desarrollan su vida en torno a estos para su subsistencia.» El propio objetivo de esta regulación es un contrasentido, al afirmar que con ella se trata del «control poblacional de todos los gatos comunitarios, con el fin de reducir progresivamente su población manteniendo su protección como animales de compañía».

Pero los gatos asilvestrados no son animales de compañía, y así lo reconoce la propia ley cuando los define por su «bajo o nulo grado de socialización». Estos gatos callejeros o asilvestrados representan una seria amenaza para la biodiversidad y para la salud. Según una noticia publicada por el CSIC con motivo de la aprobación de la ley, los gatos asilvestrados «constituyen una de las principales amenazas a la biodiversidad especialmente en ambientes insulares. Tanto es así, que la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) la incluye entre 100 de las peores especies invasoras del mundo y el gobierno de Canarias la trata como invasora en su lista del Banco de Datos de Biodiversidad». A nivel mundial, los gatos se relacionan con la extinción de sesenta y tres especies de vertebrados y «en los ecosistemas insulares han estado involucrados en el 14% de todas las extinciones de aves, mamíferos y reptiles y en el declive del 8% de los mismos catalogados en peligro crítico»[10]. Pero no solo son los centros de investigación: una asociación ecologista tan poco sospechosa de ir contra los animales como WWF califica la actividad predatoria de los gatos asilvestrados como una de las «mayores amenazas para los mamíferos terrestres en Australia»[11].

Las medidas de gestión de los gatos asilvestrados, que la ley denomina «comunitarios» son, por ello, contrarias a la protección de la biodiversidad y al puro sentido común. Se encomienda así a los Ayuntamientos la elaboración de Programas de Gestión de las Colonias Felinas y se les impone el deber de capturarlos, esterilizarlos, desparasitarlos, vacunarlos, identificarlos mediante microchip y devolverlos a sus colonias felinas.

No parece, desde luego, que la voluntad de esta ley sea reducir su población cuando, entre los aspectos que deben prever los protocolos para la gestión de estas colonias, se incluye la «instalación de

[10] «Gatos asilvestrados, una amenaza para la conservación de la fauna canaria», artículo elaborado por un grupo de investigadores de Canarias, 6 de julio de 2023, *Actualidad CSIC*, disponible en: https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/gatos-asilvestrados-una-amenaza-para-la-conservacion-de-la-fauna-canaria

[11] «Introduced predators», disponible en https://www.wwf.org.au/what-we-do/species/introduced-predators.

refugios, tolvas o cualquier otro elemento necesario para garantizar la calidad de vida de los gatos en las colonias». El colmo es la previsión de que las ordenanzas municipales fomenten la «colaboración ciudadana en el cuidado de los gatos comunitarios» mediante la regulación de «derechos y obligaciones de los cuidadores de las colonias felinas».

Estas y otras previsiones de este capítulo reflejan un «amor a los animales» puramente etnocéntrico, que no atiende a los requerimientos de la protección de la biodiversidad en su conjunto. Puede considerarse incluso, como denuncian los investigadores del CSIC en la noticia citada, que estos preceptos contradicen las principales normas de la Unión sobre conservación de la Biodiversidad (Directivas Aves y Hábitats), que obligan a los Estados miembros a conservar y restituir a un estado favorable de conservación a las especies amenazadas, controlando sus amenazas, por lo que postulan que, al menos en lo que se refiere a los gatos asilvestrados del archipiélago canario, «la ley sea modificada lo antes posible».

6. Establece la identificación obligatoria de los animales de compañía mediante un sistema que se desarrollará reglamentariamente y que variará para cada especie; en el caso de perros, gatos y hurones esta identificación se hará mediante microchips y las aves serán identificadas mediante anillado desde su nacimiento.

7. Prohíbe la venta directa de cualquier tipo de animal de compañía a través de internet y la venta de perros, gatos y hurones en tiendas de animales a partir del 29 de septiembre de 2024 (art. 55, 57 y disposición transitoria cuarta). Se permite la cesión gratuita de animales de compañía, siempre que vaya acompañada de un «contrato de cesión en el que se declare esta condición», y en el caso de perros, gatos y hurones no se permite si tienen menos de ocho semanas de edad.

La venta de perros, gatos y hurones únicamente podrá realizarse «directamente por una persona criadora registrada, sin la intervención de intermediarios». Sin embargo, la ley no prohíbe los anuncios de estos animales en internet, siempre que se incluya el número de registro de criador o el núcleo zoológico del establecimiento de venta, así como el número de identificación del animal.

8. Regula y establece mecanismos de control para: el transporte de animales en general y de los animales de compañía en particular (arts. 59 y 60); la importación de animales de compañía procedentes de la Unión Europea o de terceros países (art. 61); el empleo de animales en actividades culturales y festivas, que se prohíbe en algunos casos (es curiosa la prohibición, que parece dirigida a las ferias y romerías andaluzas, del «uso de animales en rome-

rías y eventos feriados cuando se identifique un exceso de temperaturas»), y se regula y somete a declaración responsable o autorización previa en otros.

5. RESEÑA DE OTRAS NORMAS ESTATALES DE CARÁCTER BÁSICO CON INCIDENCIA AMBIENTAL[12]

5.1. Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global.

5.2. Real Decreto 253/2023, de 4 de abril, por el que se establece la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales

5.3. Orden TED/845/2023, de 18 de julio, por la que se aprueba el catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética.

5.4. Orden TED/834/2023, de 18 de julio, por la que se establecen los requisitos mínimos de tratamiento previo al depósito de residuos municipales en vertedero.

5.5. Orden TED/815/2023, de 18 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético

5.6. Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 y se declaran dos zonas de especial protección para las aves en aguas marinas españolas.

5.7. Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Esta norma ómnibus incluye medidas en materia energética dirigidas a fomentar la movilidad eléctrica, como la elevación de la potencia de las infraestructuras de recarga de 250 kW a 3MW y la

[12] Véase el resumen de estas normas realizado por E. BLASCO HEDO en la sección «Legislación al día» de la revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/

introducción en el Impuesto de Sociedades de un incentivo fiscal destinado a promover las instalaciones de recarga.

5.8. 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. Esta ley ómnibus contiene diversas medidas para ordenar y promover la producción de energía renovable y el autoconsumo energético.

XVII. La actuación ambiental del Estado: Contraste entre profusión normativa y escasez del recurso (agua y energía)

ISABEL PONT CASTEJÓN
JUAN EMILIO NIETO MORENO

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *La actuación del estado en la política ambiental sectorial: una visión panorámica*. 2.1 Aguas. 2.2 Costas y medio marino. 2.3 Biodiversidad, espacios y especies protegidas. 2.4 Residuos y economía circular.–3. *La integración de consideraciones ambientales en otras políticas sectoriales.* 3.1 Energía. 3.1.1 La adaptación del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. 3.1.2 Comunidades energéticas. 3.1.3 Algunas novedades relacionadas con el régimen jurídico relativo a la implantación de las energías renovables. 3.1.4. Un apunte sobre las principales novedades en materia de eficiencia energética. 3.2 Movilidad y transporte. 3.3 Industria. 3.4 Agricultura. 3.5 Pesca. 3.6 Sector forestal, bosques y silvicultura.

RESUMEN

Este capítulo del Observatorio se ocupa del análisis de la actuación ambiental del Estado en el año 2023, con especial énfasis en sus vertientes estratégica, de planificación y programación. Muestra que la actividad del Estado en este año se ha centrado fundamentalmente en los ámbitos del agua, residuos y economía circular, la energía, la movilidad y transportes, la industria, la agricultura y la pesca. El análisis llevado a cabo muestra una escasa formulación de instrumentos de planificación, excepto en los ámbitos de aguas y residuos. También es destacable la profusión de previsiones legislativas con el objeto de facilitar el despliegue de las energías renovables. Se aprecia asimismo una continuidad en los programas de ayudas.

ABSTRACT

This chapter deals with the analysis of the environmental action undertaken by the Spanish Government in 2023. It mainly focuses on strategic and planning decisions, although it also considers the main legislative provisions adopted at national level during this year. This contribution shows that the activity of the Spanish Government in 2023 has focused mainly on the areas of water, waste and circular economy, energy, mobility and transport, industry, and agriculture. As for the type of actions undertaken, it can be perceived that, as compared to previous years, the adoption of planning instruments with a broad scope has decreased, except for water and waste sectors. The analysis carried out also shows that the action of the Spanish Government regarding the energy sector, has been largely focused on establishing mechanisms to alleviate the bureaucratic burdens as regards to the administrative procedures for the authorization of renewable energy activities.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente. Principio de integración. Energía. Energía renovable. Eficiencia energética. Residuos. Economía circular. Costas. Medio marino. Aguas. Vehículo eficiente. Movilidad sostenible. Transición energética. Agricultura. Política Agraria Común. Transportes. Administración del Estado. Planificación. Plan. Marco Estratégico de Energía y Clima. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. PERTE.

KEYWORDS

Environment. Principle of integration. Energy. Renewable energy. Water policy. Agriculture. Common Agriculture Policy. Circular economy. Transport. Spanish Central Government's Administration. Sustainable cities. Energy efficiency. Waste. Coasts. Clean vehicles. Integrated National Energy and Climate Plan. Recovery, Transformation and Resilience Plan.

1. **INTRODUCCIÓN**

La presente sección del Observatorio de Políticas Ambientales pretende ofrecer una visión general, con particular énfasis en los aspectos estratégicos, de planificación y de programación, que permita valorar cuál ha sido la actuación del Estado en el año 2023, tanto por lo que respecta a la política ambiental sectorial estrictamente considerada, como especialmente a la integración de la política ambiental y de sostenibilidad en otros sectores de las políticas públicas. No obstante, antes de proceder a esta exposición, entendemos que puede resultar útil, a modo de introducción, poner de relieve las notas o aspectos esenciales que caracterizan, a nuestro juicio, la actuación ambiental del Estado durante este año.

a) Como podrá comprobarse inmediatamente, y sin perjuicio de la existencia de alguna iniciativa particularmente interesante en otros sectores como medio marino y, se observa que la actuación ambiental del Estado se ha centrado de manera más intensa en los ámbitos del agua, los residuos y economía circular, la energía, la movilidad y transportes, la industria, y la agricultura. Como es del todo lógico, la actividad estatal en el periodo analizado se ha plasmado en actuaciones de índole normativa, planificadora, de programación y de ejecución.

b) Por lo que respecta a la actividad normativa, hay que destacar la aprobación de alguna ley relevante como la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera. A ella habría que añadir dos leyes que, aunque afectan a una materia cuya consideración como derecho ambiental no es del todo pacífi-

ca: la Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal; y la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. No obstante que se acaba de indicar, el año 2023 no puede caracterizarse precisamente por una intensa actividad legiferante. La simple lectura del Plan Anual Normativo para el año 2023, muestra bien a las claras que no eran muchas las normas de este rango cuya aprobación se previera. Por añadidura, los proyectos presentados a Cortes Generales (como el proyecto de Ley de Industria o el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible) decayeron con la convocatoria de elecciones generales en abril de 2023, y sólo pudieron retomarse a partir de la constitución de las nuevas cámaras.

Por el contrario, sigue siendo apreciable una intensa utilización de la figura del decreto ley, como muestra la simple enumeración de las referencias numéricas de esta fuente normativa que han tenido una mayor incidencia en la materia objeto de análisis de este Observatorio: los reales decretos leyes 4/2023, 5/2023, y 8/2023, de contenidos extraordinariamente heterogéneos y de denominaciones extensísimas, cuyas citas completas omitimos ahora por razones de brevedad.

Se observa también la aprobación de algunas normas reglamentarias de cierta relevancia, como las relativas a las comunidades energéticas, el desarrollo de las redes eléctricas de distribución cerrada, la reforma del estatuto del consumidor electrointensivo, o diversas disposiciones en materia de agricultura. A lo largo de este capítulo haremos una referencia más completa a estos extremos, pero no podemos dejar de destacar ahora la relevancia de los reglamentos aparecidos en materia de aguas, con la aprobación de Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, que actualiza los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, y, desde luego, el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico y el Reglamento de la Administración Pública del Agua. No obstante lo que se acaba de indicar, ha quedado pendiente la aprobación de bastantes reales decretos previstos en el Plan Anual Normativo. Baste citar a modo de ejemplo el real decreto por el que se regula la producción de energía eléctrica en instalaciones ubicadas en el mar (cuyo anteproyecto fue sometido a consulta pública en los meses de febrero y marzo de 2024); o el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre suelos contaminados radiológicamente (elaborado en el año 2024).

c) Descendiendo ya a la planificación ambiental destaca fundamentalmente la llevada a cabo en materia de aguas, con la aprobación de los planes hidrológicos de tercer ciclo (2022-2027), así como la aprobación de otros instrumentos claves en otros sectores como los planes de ordenación del espacio marítimo, y el Séptimo Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR). Todo ello sin olvidar la tramitación de otros instrumentos como Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos, o la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. En cualquier caso, y no obstante la relevancia de los instrumentos que se acaban de mencionar, la labor planificadora se presenta menos intensa que en los años iniciales de esta década.

d) Similares consideraciones pueden hacerse respecto al desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuyo marco no ha sido aprobado ningún PERTE en el año 2023. Las actuaciones en este ámbito han sido fundamentalmente de ejecución.

e) Señalado lo anterior, procedemos ya a exponer las principales novedades de la actuación ambiental del Estado en el año 2023. Para ello, comenzaremos por apuntar los aspectos fundamentales de la actuación del Estado en la política ambiental estrictamente considerada, para pasar después a ofrecer una visión general de los aspectos de la integración de los elementos ambientales en otras políticas sectoriales.

Hay que apuntar finalmente que, habida cuenta de que diversos capítulos de este Observatorio se dedican al análisis pormenorizado de diversos sectores concretos que también tratamos aquí, omitiremos el análisis de algunos instrumentos de planificación en sectores concretos con el fin de no duplicar innecesariamente explicaciones redundantes sobre un mismo tema.

2. LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA POLÍTICA AMBIENTAL SECTORIAL: UNA VISIÓN PANORÁMICA

La actuación del Estado durante el año 2023, por lo que respecta a la política ambiental más estrictamente considerada, se ha centrado principalmente en los sectores del agua; costas y medio marino; residuos y economía circular. También presenta algunas novedades relevantes en el ámbito de la biodiversidad. A estas materias dedicamos los apartados siguientes.

2.1 AGUAS

A la hora de exponer las principales novedades acaecidas en el año 2023 en materia de aguas, abordaremos en primer lugar la actividad de planificación, para pasar después a los aspectos relativos a la regulación del recurso. Finalmente, apuntaremos cómo se ha afrontado este año, en un periodo de grave sequía, la necesaria ponderación entre la disponibilidad y uso adecuado de este recurso con las necesidades reclamadas desde el sector agrícola.

Por lo que respecta a la planificación, debemos comenzar subrayando la aprobación de planes hidrológicos de tercer ciclo (2022-2027), así como un plan de gestión. Concretamente, en el primer punto, debe estarse a diversos Reales decretos. De un lado, el Real Decreto 35/2023, de 24 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. Asimismo, debe atenderse al Real Decreto 689/2023, de 18 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras; sin que pueda olvidarse tampoco la adopción del Real Decreto 690/2023, de julio, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. Respecto a demarcaciones específicas, se han publicado también el Real Decreto 48/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa y el Real Decreto 49/2023, de 24 de enero, correspondiente a la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears.

La planificación de 2023 ha afectado una vez más al ámbito de la prevención y gestión de inundaciones. En este sentido, han sido aprobados mediante Real Decreto 687/2023, de 18 de julio, la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; del Guadalete y Barbate; y de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Debemos recordar también que dentro de los compromisos de del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (C5, I2 y C5, I3) se encontraban la aprobación, mediante Real Decreto, de la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Meli-

lla. Así se ha plasmado en el Real Decreto 26/2023, de 17 de enero, por el que se aprueba la revisión y actualización de los planes de gestión del riesgo de inundación de tales demarcaciones hidrográficas. Del mismo modo, se ha acometido mediante Real Decreto 27/2023, de 17 de enero, el plan de gestión del riesgo de inundación de la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa.

Por lo que respecta a la regulación del recurso, destaquemos la aprobación del Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, que actualiza los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, en línea con la actual normativa europea y los ODS de la Agenda 2030. La norma incide directamente sobre las aguas de consumo que llegan al usuario a través del grifo, así como sobre el control de su calidad, y con tal norma se pretende garantizar su acceso, disponibilidad, salubridad y limpieza. El contexto en el que se mueve consiste en poder disponer de un marco jurídico adecuado para proteger la salud humana de los efectos adversos de cualquier contaminación del agua de consumo y facilitar el acceso a la misma. La norma, entre otros muchos puntos de interés, concreta los requisitos a seguir para la evaluación y gestión de riesgos en las zonas de captación de agua. Se regula también el Plan Sanitario del Agua (PSA), que abarca todas las etapas del abastecimiento. Vinculada a este Real Decreto se encuentra la regulación sobre explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano que se ha realizado mediante Real Decreto 2/2023, de 10 de enero.

También ha sido actualizado en diversos extremos el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados). La nueva norma resulta de verdadero interés en varios puntos. Mas allá de los aspectos centrados en el procedimiento como son la simplificación y digitalización de la gestión, se desarrollan reglamentariamente extremos diversos de los cuales no puede desconocerse que algunos de ellos deben leerse en el contexto del PRTR (en cuanto incorpora dentro de la componente 5 «espacio litoral y recursos hídricos» inversiones para mejorar el control y la gestión del dominio público hidráulico). Comprobamos que a partir de ahora se somete la realización de actividades muy sencillas a declaración responsable; y también se simplifica la tramitación de los

vertidos de aguas residuales de escasa entidad. Se favorece la recuperación ambiental tras los incendios forestales. Se protegen más intensamente las aguas subterráneas, se atiende a los vertidos, y se ofrece un marco para la recarga de acuíferos. Se regula la gestión de las especies exóticas invasoras relacionadas con el medio acuático, también la gestión del espacio fluvial y en especial, las plantaciones en dominio público hidráulico, en concreto, las forestales. Se atiende en la norma a aspectos relativos al cambio climático y su afección a las aguas y a su consumo; también al deterioro causado a partir de la ganadería intensiva. Se establece un control de regadío; se actualiza la regulación de perímetros de protección etc. Se mejora también la planificación y gestión del riesgo de inundación, limitando también los usos del suelo en zonas inundables. En materia de obras y actuaciones en cauces, se mejora la redacción introduciendo la posibilidad de que las administraciones elaboren planes plurianuales de conservación de infraestructuras de cruce con los cauces que agilicen su tramitación. Se procede a crear el inventario de cauces públicos y lagos, lagunas y embalses superficiales de DPH, que se mantendrá convenientemente actualizado. Muchos extremos podrían ser también mencionados ahora, sin perjuicio del tratamiento sectorial que se ofrecerá en otro punto del Observatorio. Insistamos solo en que también se exige que determinadas aglomeraciones urbanas elaboren un plan integral de gestión del sistema de saneamiento para los que desde este Reglamento se determinan los plazos para realizarlos y los calendarios de ejecución de las actuaciones que se contemplen.

Llegado el 9 de marzo de 2023 hemos podido observar que se publicaba en el BOE la Resolución de 23 de febrero de 2023, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se declaran zonas sensibles en cuencas intercomunitarias, todo ello en el marco de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Como es sabido, deben someterse a un tratamiento más riguroso que el secundario aquellos vertidos de aguas residuales procedentes de aglomeraciones urbanas con carga superior a los 10.000 habitantes-equivalentes que se produzcan sobre tales «zonas sensibles» o sus áreas de captación. De acuerdo con la legislación actual, corresponde al Estado realizar la declaración con respecto a las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma. Atendiendo al Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, se comunica que ya se ha notificado a la Unión Europea la nueva catalogación de aglomeraciones urbanas para todo el territorio español, y esta Resolución es consecuencia de esa necesaria actualización.

Siendo este un año en que la sequía ha sido una gran y prolongada alarmante situación, no es extraño que algunos instrumentos de este período hayan ido destinados a proteger el uso adecuado de este recurso y a tomar medidas al respecto. Así, ha podido aflorar y abordarse por el Consejo de ministros el 18 de abril el informe sobre la política de regadío sostenible en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se ha subrayado que las inversiones previstas por el Ejecutivo para impulsar esa modernización en el período 2022-2027 suman 2.130 millones de euros. El objetivo es abarcar 750.000 hectáreas y la meta, según el ministro, es reducir como mínimo en un 10% el consumo de agua, mediante 96 actuaciones en 15 comunidades autónomas, desplegadas en tres fases. El tema de la problemática del regadío ha aparecido también en las sesiones del ejecutivo estatal de septiembre y octubre, en las que se han atendido especialmente a fomentar obras de modernización de regadíos, planes de mejora de eficiencia y sostenibilidad en Valencia, Extremadura, Cataluña, Aragón y Andalucía.

En mayo y en diciembre han sido adoptadas un par de normas con carácter de urgencia que han afectado también de forma intensa al sector que nos ocupa. Nos referimos en primer lugar al Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas. Este Real Decreto destaquemos que incluye ayudas al sector agrario para hacer frente a la prolongada situación de sequía y al empeoramiento de sus condiciones como consecuencia de la guerra en Ucrania. Se trata de bonificaciones de crédito, avales, ayudas directas a los sectores agrícola y ganadero, que superan los 636 millones de euros, o la subvención de hasta un 70 % del coste de las pólizas de seguros por la sequía de los cultivos más comprometidos. Se incluyen medidas fiscales, flexibilización de la PAC etc. La norma prevé también, en materia de disponibilidad de recursos hídricos, construir nuevas infraestructuras como desalinizadoras o acometer actuaciones para las cuencas afectadas por la sequía, como bombeos de emergencia y adecuación de tomas para garantizar el abastecimiento durante los próximos meses, duplicar la reutilización de aguas urbanas, y reducir los cánones y tarifas de las explotaciones agrarias afectadas. También contempla la ejecución de un nuevo trasvase para reducir la presión sobre los acuíferos que alimentan el Parque

Nacional de Doñana. Incorpora ayudas específicas para los regantes que sufran reducción de su dotación de agua. La norma modifica además la Ley de aguas, para impulsar la reutilización de las aguas urbanas, de modo que incremente un 150% y pueda alcanzar el 20% del volumen de recursos hídricos destinados al abastecimiento de poblaciones. De otro lado, debe atenderse asimismo al posteriormente adoptado 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. Mediante esta norma, con relación a la sequía, que se ha evidenciado que es especialmente grave en las cuencas del sur y el este -como la del Guadalquivir o las internas de Cataluña-, se adoptan nuevas medidas urgentes que permiten paliar el impacto de la falta de agua y repartir el recurso de forma solidaria y equitativa entre todos los sectores afectados. Entre ellas, además de modificar el régimen sancionador, se prevé que las confederaciones hidrográficas podrán establecer las reducciones de suministro necesarias para la justa y racional distribución de los recursos, podrán modificar los criterios de prioridad en las asignaciones o incluso suspender cautelarmente el otorgamiento de títulos que impliquen el incremento del consumo.

2.2 COSTAS Y MEDIO MARINO

El repaso de la actividad del Estado en materia de costas y medio marino en el año 2023 debe comenzar por un apunte de carácter internacional. De esta manera, el Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2023 ha acordado tomar conocimiento de la entrada en vigor de la enmienda de 2006 al protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972. El Protocolo de Londres a tal Convenio, que es de 1996 y que ha sido ratificado por España, prohíbe todo vertido, con la excepción de desechos que posiblemente resulten aceptables en la denominada «lista de vertidos permitidos». Con la modificación se adiciona un nuevo material susceptible para su vertido al mar, estableciéndose condiciones. Se trata concretamente los flujos de CO^2 resultantes de los procesos de captura de dióxido de carbono para su secuestro en estructuras geológicas submarinas.

Como también se expresa en el punto de este observatorio en que abordamos los avances en la protección de espacios y especies, remarquemos que durante 2023 ha sido autorizada la firma

del Acuerdo adoptado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (MPCM). En tal instrumento se incluye el establecimiento de áreas marinas protegidas en alta mar, propiciando por tanto que se alcance de ese modo el objetivo suscrito por España de proteger al menos el 30% de la superficie marina para 2030.

El año que nos ocupa ha comportado también la aprobación del Real Decreto 186/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima, que actualiza la normativa en materia de seguridad de la navegación y protección del medio ambiente marino, transponiéndose la Directiva 2005/35/CE del Parlamento y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de buques y actualizando el régimen sancionador. Se persigue disuadir a los buques de la realización de descargas contaminantes, posibilitando la detención de buque y la iniciación de un procedimiento sancionador. En general, se vincula esta nueva regulación a aspectos contenidos en el anexo I (hidrocarburos) y el anexo II (sustancias nocivas líquidas a granel) del Convenio MARPOL 73/78, que constituye el principal convenio internacional sobre prevención de la contaminación marina por buques. Este mismo año 2023 el Consejo de ministros ha aprobado el Acuerdo por el que se toma conocimiento de la entrada en vigor de Enmiendas a tal convenio. También se ha tomado conocimiento de que han entrado en vigor enmiendas sobre el Convenio internacional sobre el control de los sistemas antiincrustantes perjudiciales en los buques, que persigue reducir o eliminar los efectos desfavorables de los sistemas antiincrustantes en el medio marino y en la salud de los seres humanos. Las enmiendas fueron adoptadas el 1 de julio de 2022; entrando en vigor el 1 de enero de 2023.

Atendiendo a la protección de espacios marinos, destaquemos de nuevo que debemos aludir a la aprobación de la Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 y mediante la que se declaran dos zonas de especial protección para las aves en aguas marinas españolas. Esta iniciativa se alinea correctamente con los compromisos internacionales, de la Unión Europea y nacionales que persiguen lograr la protección, en 2030, del 30% de la superficie marina.

Debe mencionarse, por último, la aprobación del Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) de las cinco demarcaciones marinas españolas que regirán hasta 31 de diciembre de 2027. Entre los usos que habrán de soportar tales espacios debe subrayarse que los POEM han de garantizar la protección de los ecosistemas, hábitats y especies sensibles y vulnerables, protegidos por normativa autonómica, nacional o supranacional. De otro lado, mencionemos que, pese a ser una tarea inicialmente prevista según el plan anual normativo para 2023, observamos que en 2024 se somete a consulta pública Proyecto de real decreto por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo. Todo indica que atenderemos a esta nueva norma en la siguiente edición de este observatorio.

2.3 BIODIVERSIDAD, ESPACIOS Y ESPECIES PROTEGIDAS

El 30 de diciembre de 2022 se publicaba el Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En el año 2023 debe reconocerse que no disponemos de ningún instrumento de tan amplio alcance. Daremos cuenta, por tanto, de las iniciativas más relevantes. Para empezar, tengamos en cuenta que, en el mes de septiembre, para el ámbito marino, ha sido autorizada la firma del Acuerdo adoptado en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (MPCM). Es transcendental porque cubre un vacío legal que imperaba en aguas internacionales. Con él se persigue mayor protección y gestión de la biodiversidad marina en zonas que abarcan casi los dos tercios de los océanos del mundo y alrededor del 95% de su volumen, incluyendo alta mar y los fondos marinos internacionales. Destaquemos que en el instrumento referido se incluye el establecimiento de áreas marinas protegidas en alta mar, propiciando por tanto que se alcance de ese modo el objetivo suscrito por España de proteger al menos el 30% de la superficie marina para 2030. Apuntemos asimismo que la actividad pesquera está excluida del Acuerdo.

Por lo que respecta a la protección de espacios, no ha sido éste un año tan intenso como lo fueron ejercicios anteriores. Subrayemos, eso sí, que ha sido adoptada la Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de

seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 y se declaran dos zonas de especial protección para las aves en aguas marinas españolas. Recordemos que en el Plan Anual Normativo 2023 se preveía la aprobación de un Real Decreto por el que se declarasen espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000 con miras a cumplir con los compromisos internacionales, de la Unión Europea (UE) y nacionales para lograr la protección, en 2030, del 30% de la superficie marina.

Si el año 2022, el 30 de diciembre, el BOE publicó el Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red, en el año 2023 se ha ido avanzando también en otra dirección paralela. Como ya hemos mencionado, en el año de referencia se ha aprobado el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) de las cinco demarcaciones marinas españolas. Estos otros elementos constituyen, como es sabido, instrumentos estratégico exigidos por el derecho europeo, y que persiguen el aprovechamiento y coexistencia de los múltiples usos que soportan tales espacios. Se garantiza también, a la vez, y por eso lo resaltamos en este punto, la protección de los ecosistemas, hábitats y especies sensibles y vulnerables, incluidos los que han sido protegidos por normativa autonómica, nacional o supranacional. Los POEM aprobados ahora en 2023 estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2027.

Por lo que respecta a los Parques Nacionales, el año 2023 ha sido relevante porque la sequía ha incidido negativamente sobre diversos espacios protegidos con especial intensidad. Entre ellos, destaquemos Doñana, donde la falta de agua y las altas temperaturas han afectado de forma preocupante a las especies acuáticas, anfibios y peces a causa de la escasez de marismas y lagunas. Cabe reseñar en este punto que la propuesta legislativa del Parlamento andaluz para legalizar regadíos en Doñana ha provocado algunas fricciones entre la comunidad andaluza y el gobierno estatal.

Ha sido aprobado también el Real Decreto 253/2023, de 4 de abril, por el que se establece la imagen corporativa e identidad gráfica de la Red de Parques Nacionales, con el objeto de cumplir con el mandato de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales cuando reclama un reglamento que defina la imagen que va a identificar dicha Red, las normas, criterios y modelos adaptables, su ámbito de aplicación, así como un manual como documento técnico destinado al buen uso de la identificación que se regula. Apuntemos además que, en este periodo, son numerosos

los acuerdos entre el Estado y Comunidades autónomas con el objeto de incentivar la ejecución de planes de sostenibilidad turística (y entre ellos, para el Parque Nacional de Cabañeros; Reserva de la Biosfera de Gran Canaria; reserva de la biosfera de la isla de la Palma, reserva de la biosfera de la Siberia; isla de Menorca etc.)

Con relación a la protección de especies, realicemos también algunos apuntes: De un lado, en Consejo de Ministros de 4 julio de 2023 debe recordarse que se ha adoptado una modificación de anexos sobre el acuerdo relativo a la conservación de aves acuáticas migratorias afro euroasiáticas (AEWA). El acuerdo persigue proteger 354 especies de aves migratorias que dependen de humedales durante al menos una parte de su ciclo anual y que en su itinerario de migración sobrepasan límites de la jurisdicción nacional del área integrada por 116 países de Europa, Asia, Oriente Medio y África. Los Estados parte llevarán a cabo acciones coordinadas y concertadas a lo largo de las zonas de migración de las aves en cuestión.

También debe apuntarse que el año 2023 ha sido relevante por lo que se refiere a las poblaciones de murciélagos. Estos se encuentran protegidos por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y están incluidos en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. En la sesión de consejo de ministros de 28 de febrero de 2023 se adoptó el Acuerdo por el que se dispone la remisión a las Cortes Generales del Acuerdo sobre la conservación de las poblaciones de murciélagos en Europa, enmendado, y se autoriza la manifestación del consentimiento de España para obligarse por dicho Acuerdo. El Acuerdo, conocido como EUROBATS, se concluyó en 1991, ha sido ratificado por 38 Estados y España todavía no se había incorporado a él. Se considera que con este nuevo paso se garantizará la coordinación internacional y la colaboración con otros Estados

En el ámbito interno debe atenderse a la publicación de la Orden TED/339/2023, de 30 de marzo, por la que se modifica 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, y el anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras. Otro Real Decreto resulta de interés. Nos referimos al 787/2023, de 17 de octubre, por el que se dictan disposiciones para regular el sistema de trazabilidad, identificación y registro de determinadas especies de animales terrestres en cautividad, alineado al derecho europeo más reciente.

Más allá de los aspectos resaltados, el año 2023 ha sido relevante asimismo para la protección de los animales, tal como veníamos avanzando y preconizando en anteriores años de este Observatorio. Recordemos, por un lado, aunque entendemos que será objeto de otro apartado en este mismo volumen, que ha sido modificado el Código Penal español mediante Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de maltrato animal. También ha visto finalmente la luz la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. Estamos ante una ley que tiene por objeto fijar cual es el régimen jurídico básico para todo el territorio estatal que ha de regir la protección y garantizar los derechos y bienestar tanto de los animales de compañía como los animales silvestres en cautividad. Se trata de alcanzar la mayor protección de sus derechos y bienestar. En un plazo máximo de dos años desde septiembre 2023 deberá aprobarse el reglamento que desarrolle qué animales silvestres pueden ser tenidos como animal de compañía. Y en doce meses se publicará por el Gobierno las especies de mamíferos silvestres que quedan incluidas como animales de compañía. A los 30 meses, el Gobierno ha de publicar el listado de otros grupos de animales silvestres (aves, reptiles, anfibios, peces e invertebrados) que quedan incluidas en el listado positivo de animales de compañía según lo establecido en el artículo 37. Finalicemos este punto anotando también que este año ha sido aprobado el Real Decreto 159/2023, de 7 de marzo, por el que se establecen disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea sobre controles oficiales en materia de bienestar animal. Se trata de una norma que modifica varios reales decretos, y que incide sen múltiples ámbitos (explotaciones, ganaderas, acuicultura, etcétera).

2.4 RESIDUOS Y ECONOMÍA CIRCULAR

La actividad del Estado en materia de residuos en el año 2023 se presenta menos intensa que el año precedente por lo que respecta a la vertiente normativa. No obstante, y a diferencia de lo que ocurriera el año anterior, sí nos ofrece algunas novedades importantes desde el punto de vista de la planificación.

De esta manera, señalemos que a lo largo del año 2023 se ha tramitado uno de los instrumentos que prevé el artículo 15 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMGR). De acuerdo con la caracterización que realiza la

mencionada Ley, este plan debe contener el diagnóstico de la situación, la estrategia general y las orientaciones de la política de residuos, así como los objetivos mínimos de recogida separada, preparación para la reutilización, reciclado, valorización y eliminación. El PEMGR y su estudio ambiental estratégico fueron sometidos a consulta pública entre los meses de julio y agosto de 2023.

Por otra parte, y tras la formulación de la correspondiente declaración ambiental estratégica mediante Resolución de 14 de julio de 2023, el Consejo de Ministros del 27 de diciembre de 2023 aprobó el Séptimo Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR), culminando así un largo proceso de tramitación que comenzó entrado el año 2020. Recordemos que el PGRR es el instrumento de planificación que establece la política y el programa nacional sobre gestión de los residuos radiactivos, incluido el combustible nuclear gastado, y el desmantelamiento y clausura de las instalaciones nucleares. Se inserta en el marco normativo establecido por el Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, que incorporó al derecho español la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

3. LA INTEGRACIÓN DE CONSIDERACIONES AMBIENTALES EN OTRAS POLÍTICAS SECTORIALES

Apuntadas ya las líneas básicas de la actuación del Estado por lo que respecta a los aspectos estrictamente sectoriales ambientales, emprendemos ahora la exposición de algunos aspectos del desarrollo de la integración de consideraciones ambientales en otras políticas del Estado, atendiendo fundamentalmente a las labores de planificación. En este sentido, el examen de la actividad llevada a cabo en el año nos muestra que este tipo de consideraciones ha estado especialmente presente en los ámbitos de la energía, industria, agricultura, pesca, movilidad y transporte. Junto a ellas, merecen también una mención particularizada, aunque muy breve, las actuaciones en el sector forestal.

3.1 ENERGÍA

La actuación ambiental del Estado por lo que respecta a la integración de aspectos ambientales o de sostenibilidad en el sector de la energía, nos ofrece en el año 2023 algún aspecto de interés por lo que se refiere a los aspectos de planificación, con la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Resultan también destacables algunas novedades relacionadas con el régimen aplicable a las comunidades energéticas, a las energías renovables, y a ciertos aspectos en el ámbito de la eficiencia energética. A estas cuestiones nos referimos separadamente en los apartados siguientes, no sin antes advertir que además de los aspectos comentados, se observa también una relativamente profusa actividad por lo que respecta a las actuaciones de ejecución. Estas últimas están fundamentalmente ligadas a la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (y más concretamente del PERTE ERHA), y se articulan a través de numerosos programas de ayudas públicas. Las limitaciones de espacio de este capítulo hacen desaconsejable su exposición detallada.

3.1.1 **La actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima**

Como acabamos de señalar, resulta claro que desde el punto de vista de la planificación, la novedad más relevante en la actuación ambiental del Estado en el año 2023 está relacionada con la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Como es perfectamente conocido, se trata de un instrumento cuya elaboración se desprende directamente de las exigencias del derecho europeo (fundamentalmente a partir de las exigencias del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima), y que ha sido, además, incluido entre los elementos de planificación estratégica que prevé la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Pues bien, a lo largo del año 2023 se han llevado a cabo las labores para su revisión (con una fase de consulta pública efectuada durante el mes de septiembre), que responde a las necesidades que se derivan de un nuevo contexto europeo, que difiere de aquél en el que fue aprobado en el año 2020. Consecuentemente, el borrador de la actualización del PNIEC 2023-2023 establece unos objetivos más ambiciosos en la planificación, por lo que respecta a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (que se cifra en lograr

un 32% de reducción de emisiones respecto a 1990); energías renovables (concretamente, se trata de alcanzar un 48% de renovables sobre el uso final de la energía, y 81% de energía renovable en la generación eléctrica); eficiencia energética (un 44% de mejora de la eficiencia energética en términos de energía final); y, finalmente, a la reducción de la dependencia energética hasta un 51%.

3.1.2 **Comunidades energéticas**

Como es bien sabido, las comunidades energéticas, en su doble vertiente de comunidades de energía renovable y comunidades ciudadanas de energía, son figuras previstas, respectivamente, en la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; y en la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Ambas figuras hacen referencia a una tipología variada de entidades jurídicas, controladas por los socios o miembros (que pueden ser tanto personas físicas como autoridades locales o pequeñas empresas), y cuya finalidad principal no es la de generar rentabilidad financiera, sino generar beneficios medioambientales, económicos o sociales para sus propios miembros o la localidad donde la comunidad energética realiza la actividad.

Su regulación había sido introducida en el ordenamiento español de forma parcial, a través de la incorporación de las comunidades de energías renovables en la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico (LSE). Pues bien, el RDL 5/2023 modifica la LSE para incorporar las comunidades ciudadanas de energía, ampliando así la tipología de comunidades energéticas existentes, e incluyendo además los principios reguladores tanto de las comunidades de energías renovables como de las comunidades ciudadanas de energía. También impone a las administraciones públicas algunas obligaciones que, como es fácilmente adivinable, parecen dirigirse a facilitar la implantación y desarrollo es estas comunidades, y que responden a los principios de no discriminar a estas comunidades respecto a otro tipo de operadores, y de eliminar de barreras regulatorias y administrativas. Debe subrayarse, no obstante, que es una regulación de mínimos, que deberá desarrollarse reglamentariamente, como así prevé el DRL 5/2023. Tal desarrollo aún no se ha producido, aunque sí se elaboró anteriormente un proyecto de Real Decreto, publicado el 20 de abril de 2023, que se dirigía a desarro-

llar precisamente estas figuras, cuyos contenidos han sido parcialmente incorporados en el mencionado RDL 5/2023.

3.1.3 **Algunas novedades relacionadas con el régimen jurídico relativo a la implantación de las energías renovables**

Además de cuanto se ha señalado hasta ahora, cabe reseñar la existencia de algunas novedades acaecidas en el año 2023 por lo que respecta a las energías renovables. En este sentido, no puede perderse de vista que la aceleración de la implantación de estas energías se ha revelado como uno de los criterios fundamentales en la política energética de la Unión Europea, y, por ende, de los Estados Miembros: ligadas a razones de seguridad energética y descarbonización, se ha comprobado que la velocidad de implantación de estas energías no corre pareja a los objetivos ambiciosos en este ámbito, que acaban de recordarse por lo que respecta a España en el apartado anterior. Se entiende necesario, pues, prever mecanismos que faciliten esta aceleración. Buena parte de estos mecanismos se centran en la modulación de los procedimientos de autorización previstos en la normativa del sector eléctrico, así como en la flexibilización a través de prórrogas, del régimen temporal de los permisos de acceso y conexión.

Entre ellos puede señalarse el introducido por el RD-Ley 5/2023. La mencionada norma incluye entre sus previsiones la ampliación de hasta cuarenta y tres meses del plazo aplicable a los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones administrativas de construcción previstas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), para aquéllas solicitadas entre el 31 de diciembre de 2017 y la entrada en vigor del RD-Ley 23/2020. Téngase en cuenta, además, que posteriormente el Real Decreto-ley 8/2023 amplía este plazo seis meses más (es decir, hasta cuarenta y nueve meses). El motivo de tal ampliación de plazos es evitar la caducidad de los permisos de acceso y conexión ya concedidos.

Además de lo indicado en el párrafo precedente, debe señalarse que el RD-Ley 8/2023 establece algunas previsiones adicionales relacionadas con los plazos aplicables a los permisos y autorizaciones relativos a las instalaciones de energía renovable. En este sentido, permite que los promotores que hubieran obtenido permisos de acceso y conexión en el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2017 y la entrada en vigor del RD-Ley 2023, puedan prolongar el plazo para obtener la autorización administrativa de explotación definitiva hasta un máximo de 8 años, siempre que

cumplan con una serie de condiciones. Subrayemos también que el RD-Ley 8/2023 establece un régimen específico por lo que respecta a la prórroga de los plazos relativos a los permisos de acceso otorgados para proyectos de instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología hidráulica de bombeo y las de tecnología eólica marina.

3.1.4 Un apunte sobre las principales novedades en materia de eficiencia energética

Por lo que respecta a la eficiencia energética, y dejando de lado las actuaciones relacionadas con los múltiples programas de ayudas que afectan a este ámbito y que por razones de espacio no podemos entrar a analizar, destaca especialmente la aprobación del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

El mencionado RD 36/2023 debe verse en el contexto de las que establece la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 25 de octubre de 2012, modificada mediante la Directiva (UE) 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, y de las normas de trasposición al ordenamiento jurídico español (la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia y el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica). La norma europea exigía a los Estados Miembros el establecimiento de mecanismos de asignación de cuotas anuales de ahorro energético a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor, y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor. En este preciso sentido, la Ley 18/2014 estableció el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética (SNOEE), con arreglo al cual se define mediante orden ministerial un objetivo de ahorro de energía final anual y la cuota que corresponde a cada sujeto obligado, así como la equivalencia financiera para el cálculo de la cuantía equivalente a la del presupuesto necesario para el cumplimiento de dichas obligaciones mediante su contribución al Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Pues bien, siendo esto así, el RD 36/2023 introduce un nuevo mecanismo (los certificados de ahorro energético), como alternativa al Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Sus objetivos son flexibilizar la forma en la que los sujetos obligados dan cumplimiento a sus obligaciones de ahorro de energía final (permitiendo

que toda o parte de su obligación anual se pueda cumplir mediante la realización de actuaciones en materia de eficiencia energética), así como posibilitar que los sujetos obligados puedan hacer frente a sus obligaciones en el marco del SNOEE al menor coste posible. Es dable señalar también que el mencionado RD 36/2023 ha sido desarrollado por la Orden TED/845/2023, de 18 de julio (que aprueba el catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética), y también por la Orden TED/815/2023, de 18 de julio (que establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético.

Apuntemos finalmente que, aparte de cuanto se acaba de indicar, es también destacable la previsión contenida en el RD-Ley 8/2023, que pretenden impulsar la rehabilitación energética de viviendas o edificios mediante la prórroga de las deducciones de IRPF vinculadas a las obras realizadas con ese fin.

3.2 MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Las actuaciones del Estado en materia de movilidad y transporte en el año 2023 presentan una relevancia menor que las emprendidas en años anteriores. A ello contribuye la ausencia de novedades relevantes desde un punto de vista de planificación, así como las azarosas vicisitudes que ha corrido la proyectada Ley de Movilidad Sostenible. En este último sentido, es preciso anotar que, a pesar de haber sido tramitado durante el primer cuatrimestre del año 2023, el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible no llegó a ver la luz. En realidad, el proyecto decayó tras la disolución de las Cortes Generales en abril de 2023. La iniciativa, no obstante, ha sido retomada en el año 2024.

Sea como fuere, resulta conveniente hacer a continuación un somero repaso de la actuación del Estado en este ámbito. Como se verá, esta acción ha incidido fundamentalmente en los aspectos relacionados con el vehículo eléctrico y conectado.

Comenzando por la vertiente normativa, y en concreto por lo que respecta al régimen aplicable a los puntos de recarga de vehículos eléctricos, debe tenerse en cuenta que el Real Decreto ley 5/2023, con el objeto de facilitar su implantación, introduce algunas novedades relacionadas esencialmente con el tipo de mecanismos de intervención administrativa aplicable a estas instalaciones, así como ciertas medidas de índole procedimental. De esta manera, y entre otras previsiones, aumenta de 250 kW a 3000 kW la potencia de las instalaciones a partir de las cuales es necesario solicitar una autorización administrativa a la Administración General del Estado (esto es, las instalaciones eléctricas consistentes en

instalaciones de producción, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas, líneas directas, y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma, así como las líneas directas conectadas a instalaciones de generación de competencia estatal).

Más allá de estas previsiones, y siguiendo una tónica prácticamente invariada desde hace más de una década, la mayoría de las actuaciones tienen que ver con la previsión de programas de ayudas. De esta manera, y ligadas al desarrollo del PRTR, es preciso referirnos un año más a las actuaciones relacionadas con el programa MOVES, en concreto, MOVES III, cuyo objetivo es intentar fomentar la movilidad eléctrica a través de dos facetas: la compra de vehículos eléctricos y el despliegue de infraestructura de recarga. A lo largo del año 2023 han aflorado algunas novedades a este respecto, plasmadas fundamentalmente en dos reales decretos de reforma de su norma reguladora (el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril). Se trata del Real Decreto 406/2023, de 29 de mayo, y del Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre. Muy sintéticamente, a través de estas normas se amplían tanto los tipos de vehículos que pueden recibir la subvención, como el límite de vehículos que un solo solicitante puede pedir.

Encuadrada también entre las medidas de fomento, aunque con un enfoque diferente, se encuentra la iniciativa regulada por el Real Decreto 661/2023, de 18 de julio, y que se dirige a la concesión directa de ayudas en 2023 para el desarrollo de proyectos innovadores relacionados con modelos, sistemas y componentes de vehículos híbridos y vehículos eléctricos de baterías y de pila de combustible de hidrógeno. Baste reseñar que los proyectos que pueden ser objeto de ayuda pueden ser de diferentes tipos: (proyectos de investigación industrial; proyectos de desarrollo experimental; c) proyectos de innovación en materia de organización; d) proyectos de innovación en materia de procesos; y proyectos de inversión ejecutados por PYMES.

Por último, es necesario apuntar la previsión de otras medidas de impulso del vehículo eléctrico, como los incentivos fiscales que prevé el RDL 5/2023, consistentes en la deducción por la adquisición de vehículos eléctricos enchufables y de pila de combustible y puntos de recarga en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, consistente en la deducción de 15 % del valor de adquisición del vehículo eléctrico nuevo, estableciendo una base máxima de deducción.

3.3 INDUSTRIA

Por lo que respecta a la integración de los aspectos ambientales en la política sectorial de industria en el año 2023, y aparte de algunas actuaciones que también tienen impacto en este ámbito pero que ya han sido examinadas en los apartados de energía y transporte, las novedades más destacables en este ámbito están relacionadas con dos figuras que pretenden responder al doble objetivo de contribuir a potenciar un modelo energético sostenible y la competitividad industrial: el consumidor electrointensivo y las redes eléctricas de distribución cerradas. Ambas figuras fueron introducidas por el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, estableciendo una regulación de mínimos, cuyo desarrollo reglamentario ha resultado bastante azaroso.

En este sentido, subrayemos en primer lugar que el Real Decreto 314/2023, de 25 de abril aprueba el largamente demorado desarrollo reglamentario del RDL 20/2018 por lo que respecta a las redes eléctricas de distribución cerradas, regulando el procedimiento y los requisitos para el otorgamiento de la autorización administrativa de estas redes.

Por el contrario, la industria electrointensiva sí contaba con desarrollo reglamentario: el RD 1106/2020, que regula el estatuto del consumidor electrointensivo, y que, en consonancia con los planteamientos del RD-Ley 20/2018, responde a la necesidad de proteger especialmente a este tipo de consumidor eléctrico a través de mecanismos encaminados a mitigar los efectos de los costes energéticos sobre la competitividad, y enfatizando la necesidad de que estos consumidores asuman también obligaciones y compromisos en el ámbito de la eficiencia energética y sustitución de fuentes energéticas emisoras y contaminantes. Es precisamente este RD 1106/2020 el reformado en el año de referencia a través del Real Decreto 444/2023, de 13 de junio. En términos generales, debe apuntarse que esta reforma tiene su base en la modificación de las «Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020» llevada a cabo a través de la Comunicación de la Comisión 2022/C 80/01.

De esta manera, el RD 444/2023 introduce variaciones que afectan, entre otros aspectos, tanto a la propia definición de consumidor electrointensivo, como a las obligaciones de estos consumidores. Modifica también el mecanismo de compensación de cargos que estableció originariamente el mencionado RD 1106/2020. Destacan en este punto las obligaciones que impone a estos consumidores en el ámbito de la gestión de la energía, la eficiencia ener-

gética y la descarbonización, exigiendo de estos consumidores la realización de determinadas actuaciones como, por ejemplo, invertir el 50% de la ayuda recibida en proyectos que reduzcan emisiones de gases efecto invernadero; reducir la huella de carbono del consumo eléctrico de forma que al menos del 30 % del consumo proceda de fuentes renovables.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que el RDLey 5/2023, aunque de una manera más limitada, también incidió en esta materia, por cuanto prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2023 el mecanismo de apoyo que estableció el RDL 20/2022. Dicho mecanismo consiste en la reducción de un 80% del coste correspondiente a los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad, aplicables cuatro en cada ciclo de facturación, para aquellos consumidores que cuenten con el certificado de consumidor electrointensivo.

Para finalizar este apartado dedicado a la industria, resta simplemente mencionar que en el año de referencia se observa una cierta profusión de iniciativas de ejecución del PERTE de descarbonización industrial, articuladas a través de programas de ayudas, y cuya extensión impide recoger en estas páginas. Sin ánimo de exhaustividad, baste citar a modo de ejemplo que el PERTE mencionado incluía una línea de ayudas a empresas manufactureras participantes en el Proyecto de interés Común Europeo, sobre la cadena industrial del hidrógeno de origen renovable, y que, en este sentido se aprobó la concesión directa a través del Real Decreto 251/2023, de 4 de abril. Mencionemos también la Orden ITU/1434/2023, de 26 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas de actuación integral para la descarbonización de la industria manufacturera como parte del PERTE de Descarbonización Industrial en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se realiza la convocatoria anticipada del año 2024

3.4 AGRICULTURA

El año 2023 ha sido también especialmente interesante para el sector agrícola porque se ha puesto en marcha la nueva PAC 2023-2027. Como habíamos indicado en la anterior edición de este Observatorio, las normas de implantación del nuevo sistema de gestión de la PAC en España se establecieron a través de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas. El paquete normativo que acompañó desde el primer momento a

esta Ley, compuesto por diecinueve reales decretos, se ha visto completado en el año 2023 por el Real Decreto 1177/2023, de 27 de diciembre, por el que se modifican diversos reales decretos dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común. Subrayemos de nuevo un punto especial de la nueva PAC: aunque conserva los elementos establecidos en la PAC anterior, no puede desconocerse que ahora pasa a ser una política que persigue resultados concretos. Entre los más sobresalientes se encuentran los de apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París. De otro lado, nótese que ahora los Estados miembros deben establecer los detalles de las intervenciones o medidas de la nueva PAC, a través de un plan estratégico. El 31 de agosto de 2022 la Comisión Europea aprobó el Plan Estratégico de la PAC de España. Posteriormente, debe informarse que el 30 de agosto de 2023 la Comisión aprobó su primera modificación, explicándose que ha habido que realizar ajustes menores para facilitar su aplicación.

Tal como comentamos en el apartado correspondiente a las aguas, el año 2023 ha mostrado, acompañando indisociablemente a las altas temperaturas, que vivimos un periodo sin precedentes en el que la grave sequía ha afectado también de forma muy intensa al sector agrícola. Por esa razón deben destacarse actuaciones como la decidida en el Consejo de ministros el 18 de abril en el informe sobre la política de regadío sostenible mediante la que se decide que debe acometerse su modernización en el período 2022-2027. Tal objetivo se apoya, como se dice, en una importante partida económica con él se pretende llegar a consumir un 10% el consumo de agua, modernizando regadíos e introduciendo planes de mejora de eficiencia y sostenibilidad.

También en mayo y en diciembre se aprobaron dos reales decretos leyes que maridan agricultura y agua. Se trata por un lado del Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas. En él se prevén diversas iniciativas que deberían compensar al sector agrario en forma de bonificaciones de crédito, avales, ayudas directas a los sectores agrícola y ganadero; subvención de hasta un 70 % del coste de las pólizas de seguros por la sequía de los cultivos afectados. Se incluyen medidas fiscales, flexibilización de la PAC etc. Se prevén nuevas infraestructuras como desalinizadoras

o acometer actuaciones para las cuencas afectadas por la sequía, como bombeos de emergencia y adecuación de tomas para garantizar el abastecimiento durante los próximos meses, duplicar la reutilización de aguas urbanas, y reducir los cánones y tarifas de las explotaciones agrarias afectadas. Incorpora ayudas específicas para los regantes que sufran reducción de su dotación de agua. Asimismo, unos meses después, es aprobado el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se prevén algunas medidas para paliar los efectos de la sequía, especialmente grave en las cuencas del sur y el este -como la del Guadalquivir o las internas de Cataluña-. Se prevé repartir el recurso de forma solidaria y equitativa y entre otras, se posibilita a las confederaciones hidrográficas el establecimiento de reducciones de suministro necesarias para distribución adecuada de los recursos, cambios en la priorización de asignaciones o, como se dice, incluso suspender cautelarmente el otorgamiento de títulos que impliquen el incremento del consumo.

Existen también normas singularmente técnicas que han sido aprobadas en este periodo. Entre ellas destaquemos el Real Decreto 529/2023, de 20 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 506/2013, de 28 de junio, sobre productos fertilizantes. Resulta relevante ambientalmente hablando porque en él se definen y quedan regulados los abonos a base de nitrato amónico con alto contenido de nitrógeno. También se adapta la legislación de fertilizantes a lo que actualmente deben considerarse subproductos conforme a la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Finalicemos este apunte aportando un par de iniciativas que tienen que constituyen actividad de fomento. Una primera norma de interés es el Real Decreto 607/2023, de 11 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 425/2021, de 15 de junio, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la organización del Programa CULTIVA, relativo a estancias formativas de jóvenes agricultores en explotaciones modelo. Entre las temáticas a abordar, actualmente, resaltemos que además del uso racional del agua, se localizan: la Incorporación de criterios ambientales y climáticos y prácticas sostenibles; la Mitigación y adaptación al cambio climático; realizar Prácticas y métodos de producción ecológica e integrada; Gestión de subproductos y residuos y la compatibilización de uso de los espacios naturales.

Durante este periodo se detecta asimismo una actividad especifica de fomento que incide en el binomio agricultura/espacio natural protegido, que procede mencionar que se hace saber que es parte del compromiso de restauración y mejora ambiental en las

explotaciones agrarias que recoge el Marco de Actuaciones prioritarias para recuperar el Mar Menor. Nos referimos al acuerdo por el que se autoriza a la Fundación Biodiversidad, F. S. P., la convocatoria de subvenciones por valor de 20.000.000 de euros para la restauración y mejora ambiental en las explotaciones agrarias, para contribuir a la recuperación de la funcionalidad ecológica del Mar Menor. Se subvencionan proyectos demostrativos de las mejores prácticas en el ámbito agrícola, que contribuyan a la transición ecológica en la agricultura y a la reducción de los impactos en origen en la cuenca vertiente del Mar Menor. Se persigue que tales proyectos se basen en la ciencia y que impliquen activamente a los agricultores. Se proclama que el objetivo final es el de conseguir el restablecimiento del equilibrio natural de la zona de forma compatible con la sostenibilidad de la actividad agraria.

Por último, anotemos que en el Consejo de ministros de 14 de diciembre de 2023 el Ministro del ramo ha informado del inicio de los trabajos para elaborar la nueva ley de agricultura familiar, que constituye un compromiso del ejecutivo para esta legislatura. Probablemente deberemos mencionar el próximo año esta iniciativa porque deberá irse definiendo su contenido y se pretende comience su andadura parlamentaria en 2025.

3.5 PESCA

Por lo que respecta a la integración de consideraciones de sostenibilidad en el sector pesquero, debe destacarse en primer lugar la aprobación de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera. Ser trata de una norma relevante en tanto que persigue conseguir un aprovechamiento óptimo, es decir, alcanzar la máxima rentabilidad de este sector, pero al mismo tiempo un aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros. Se subraya que ello se ha de conseguir de la mano del conocimiento científico, debiéndose garantizar un verdadero enfoque ecosistémico que tenga en cuenta todas las interacciones que se producen en el medio marino. La norma se dicta al amparo de diversos títulos competenciales del Estado. Además de los correspondientes a la pesca, relaciones internacionales, y comercio exterior, debe destacarse que el título VIII de la nueva norma se sustenta en buena parte en la competencia estatal para dictar la legislación básica ambiental (artículo 149.1. 23 de la Constitución).

Son múltiples los aspectos que serían merecedores de análisis. Apuntemos ahora de forma sucinta que la norma regula el acceso a los recursos pesqueros, y que los recursos del mar territorial y de la

Zona Económica Exclusiva, ya sean pesqueros o de otra naturaleza, son declarados bienes demaniales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución. Se regulan (en el titulo III) las medidas de conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros (limitación de volumen, talla, artes, vedas). También (en el título IV) se atiende a las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros, entre otras, la declaración de zonas de protección pesquera; la regulación de la actividad en los Espacios Marinos Protegidos; medidas preventivas respecto a actividades susceptibles de perjudicar a los recursos pesqueros o sus hábitats, medidas para minimizar las capturas accidentales de cetáceos, tortugas marinas y aves en las artes de pesca. Se persigue una actuación coordinada y articulada entre los diferentes departamentos ministeriales. A nivel de planificación, se establece el Plan Nacional para la reducción de las capturas accidentales en la actividad pesquera, que observamos que ya ha sido aprobado en 2022 y que constituye una guía para evaluar y hacer un seguimiento de tal problema. En 2030, en aplicación de este instrumento, debería alcanzarse un nivel de impacto de la actividad pesquera en la fauna sensible que no ponga en peligro a las poblaciones afectadas. El título V se refiere a las medidas de gestión de los recursos pesqueros y asignación por tanto de posibilidades de pesca. El título VI regula la pesca recreativa en aguas exteriores. El título VII establece el fomento y los objetivos de la política de investigación pesquera y oceanográfica. Se regula aquí la necesidad de una planificación y programación de la investigación y la participación y colaboración de las organizaciones y asociaciones pesqueras profesionales y de recreo, los clubes y centros de buceo, las ONG y en general todos los agentes del sector pesquero en el cumplimiento de los objetivos de la investigación pesquera y oceanográfica. Se alude también en la ley al código de conducta para una pesca responsable, incluyendo, como uno de los objetivos novedosos de la investigación, la búsqueda de nuevos sistemas de explotación de los recursos pesqueros más sostenibles y respetuosos con el medio marino. El título VIII regula el acceso a los recursos genéticos que tengan la consideración de recursos pesqueros. El título IX establece los mecanismos de coordinación, cooperación y participación institucional en la política de pesca, de relación con el sector pesquero y con el resto de los actores e instituciones relevantes en materia de pesca sostenible. Un aspecto clave en la norma es que con ella se actualizan los criterios de reparto de las cuotas, como mecanismo dirigido a racionalizar y ordenar la explotación de los recursos pesqueros y garantizar la máxima seguridad jurídica a los operadores.

Se introduce la posibilidad de que cuando estas cuotas no hayan sido utilizadas durante un periodo de tiempo determinado, puedan ser redistribuidas por la Secretaría General de Pesca a los demás usuarios. Otra innovación es la regulación de la pesca de recreo y la de la gestión de los recursos genéticos pesqueros, que se considera que serán relevantes en el ámbito de la seguridad alimentaria. Asimismo, se crea el Foro Asesor de Pesca, como órgano de consulta, elaboración y seguimiento.

También deben traerse a colación en este epígrafe, dos nuevas actuaciones. De un lado una norma de fomento que puede llegar a otorgar un 100% de financiación en medidas que a partir de ahora pasan a ser prioritarias, como por ejemplo la mejora de la selección de las artes de pesca, la puesta en marcha de soluciones innovadoras o el impulso a la pesca artesana. Se trata del Real Decreto 786/2023, de 17 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 956/2017, de 3 de noviembre, por el que se establece el marco regulador de ayudas a las organizaciones profesionales del sector de la pesca y de la acuicultura, cofinanciadas por el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca

En segundo lugar, debe destacarse la adopción del Real Decreto 728/2023, de 22 de agosto por el que se modifica el Real Decreto 502/2022, de 27 de junio, por el que se regula el ejercicio de la pesca en los caladeros nacionales. No existen aquí objetivos de sostenibilidad. Anotemos que el propósito declarado es aprovechar al máximo las posibilidades de pesca. Esta modificación se lleva a cabo mediante la incorporación del mecanismo de optimización en la gestión de tales posibilidades de pesca, y también se regulan ciertos aspectos de la pesquería de patudo (*Thunnus obesus*) en el Océano Atlántico. La regulación que ahora se establece está prevista en la reciente Ley de Pesca Sostenible e Investigación Pesquera que acabamos de mencionar, y se desea aplicar a todos los caladeros, sean nacionales e internacionales, y a todas las artes y modalidades de pesca. El mecanismo consiste en el cálculo de una cuota común de posibilidades de pesca sobrantes en una fecha determinada, según cada pesquería. A esta cuota común se hace saber que podrán acceder determinados buques o grupos de buques cuando ya hayan consumido su cuota individual, de forma que se optimice la gestión de la cuota asignada a España. Por lo que se refiere a la pesquería del patudo (*thunnus obesus*) del océano Atlántico se regula de nuevo en este Real Decreto quienes pueden formar parte del Censo Específico de Buques Autorizados a la Pesca de Patudo en el Océano Atlántico (CEPA) los barcos reimportados que fueron excluidos como consecuencia de su exportación.

3.6 SECTOR FORESTAL. BOSQUES Y SILVICULTURA

Por no hacer mudanza en la costumbre, también durante 2023 lucen diversas iniciativas que tienen que ver con la prevención y gestión de los incendios forestales, una problemática de primer orden. Entre ellas destaquemos que en Consejo de ministros de 20 de junio fue aprobado el plan de actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales para 2023. Allí se establecen los instrumentos de apoyo que la Administración General del Estado ofrece a las comunidades autónomas en este ámbito. En tal fecha también se toma conocimiento del informe sobre la ejecución de las medidas contenidas en el plan de actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales del año 2022. Apuntemos asimismo que se ha constituido el Comité Estatal de Coordinación y Dirección del Plan Estatal con el objetivo de coordinar el dispositivo estatal previsto para 2023.

De otro lado, a raíz de la calamidad de los incendios, apuntemos que el 25 de septiembre se ha aprobado el Acuerdo por el que se declara «Zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» (ZAEPC) el territorio afectado como consecuencia de diferentes episodios de incendios forestales y de fenómenos meteorológicos adversos a 28 comarcas dañadas por distintos fenómenos meteorológicos adversos e incendios forestales registrados en las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Región de Murcia durante este mes de septiembre.

XVIII. Jurisprudencia constitucional: el litio extremeño y la ordenación de los puertos de interés general

GERMÁN VALENCIA MARTÍN

SUMARIO: 1. *El litio extremeño (STC 127/2023)*. 1.1 Introducción. 1.2 El litio en la justicia ordinaria. 1.3 El Decreto-ley 5/2022, su convalidación y el motivo de su impugnación. 1.4 La Sentencia y el Voto particular concurrente: el art. 73 de la Ley de Minas y la Ley de garantía de la unidad de mercado. 1.5 Valoración: la desconstitucionalización de la unidad de mercado y falta de referencia al Derecho comunitario. 1.6 El futuro de las explotaciones.–2. *La ordenación de los puertos de interés general (STC 63/2023)*. 2.1 El problema subyacente: depósitos de combustible en el puerto de Alicante. 2.2 El precepto cuestionado de la Ley valenciana 7/2021. 2.3 El recurso, la defensa y el incidente cautelar. 2.4 La sentencia: concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico y prevalencia de la competencia estatal. 2.5 Valoración. 2.5.1 Sobre la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) como punto de colisión. 2.5.2 Sobre las categorías de usos portuarios. 2.5.3 Sobre el precepto impugnado como ley singular. 2.6 Reflexiones finales. 2.6.1 ¿Conflictos interadministrativos o entre ramos de la Administración? 2.6.2 El futuro de los depósitos de combustible.–3. *De nuevo el Mar Menor (STC 126/2023)*. 3.1 Introducción: el Decreto-ley murciano 5/2021 y los expedientes de restitución de cultivos. 3.2 El presupuesto habilitante. 3.3 La cuestión de fondo: un ejemplo más de la mala sintonía entre Administraciones.

RESUMEN

El presente ejercicio arroja sólo tres Sentencias de temática ambiental, pero las tres interesantes. La STC 127/2023 declara inconstitucional el Decreto-ley extremeño 5/2022, que condicionaba las concesiones de explotación de litio a la transformación del mineral en territorio autonómico, por vulneración del art. 73 de la Ley de Minas y de la Ley de garantía de la unidad de mercado. La STC 63/2023 declara también inconstitucional el precepto de la Ley valenciana 7/2021 que establecía un régimen de distancias mínimas para los depósitos de combustible en recintos portuarios (con el trasfondo de los proyectados en el puerto de Alicante) por invasión de las competencias del Estado sobre puertos de interés general. Y la STC 126/2023 declara, en cambio, ajustado a la Constitución, tanto formal como materialmente, el Decreto-ley murciano 5/2021 que modificaba la regulación de los expedientes de restitución de cultivos contenida en la Ley de recuperación y protección del Mar Menor.

Law 5/2022 unconstitutional, which conditioned lithium exploitation concessions on the transformation of the mineral in autonomous territory, due to violation of art. 73 of the Mining Law and the Law of Guarantee of Market Unity. STC 63/2023 also declares unconstitutional the provision of Valencian Law 7/2021 that established a regime of minimum distances for fuel tanks in port areas (with the background of those projected in the port of Alicante) due to invasion of powers of the State on ports of general interest. And STC 126/2023 declares, however, adjusted to the Constitution, both formally and materially, the Murcian Decree-Law 5/2021 that modified the regulation of crop restitution files contained in the Law for the Recovery and Protection of the Minor Sea.

PALABRAS CLAVE

Litio, puertos de interés general, expedientes de restitución de cultivos en la cuenca del Mar Menor.

KEYWORDS

Lithium, ports of general interest, crop restitution files in the Minor Sea basin.

1. EL LITIO EXTREMEÑO (STC 127/2023)

1.1 INTRODUCCIÓN

El litio es un metal alcalino con importantes propiedades, entre ellas, su alta conductividad eléctrica, y múltiples aplicaciones en forma de carbonato o hidróxido de litio, entre las que destacan en estos momentos las vinculadas con la transición digital y renovable, por su uso en la fabricación de baterías de iones-litio para aparatos electrónicos, coches eléctricos y sistemas de almacenamiento energético. Es, en particular, el deseado auge de la movilidad eléctrica, con su elevada demanda de este mineral en cada batería, lo que ha convertido hoy al litio en un asunto de interés mundial.

Prueba de ello es que en 2020 la Unión Europa, dispuesta a potenciar una industria propia de fabricación de baterías (hasta ahora prácticamente monopolizada por China) y consciente de la alta dependencia de suministro de ese mineral desde terceros países, incluyera el litio por primera vez en la lista de «materias primas fundamentales» que elabora la Comisión Europea desde el año 2011, y actualiza cada tres años, y que recoge las materias primas (distintas

de las agrícolas y energéticas) que presentan un riesgo elevado de escasez de abastecimiento y gran importancia económica[1].

En efecto, aunque se trata de un mineral relativamente abundante y repartido por todo el mundo, la extracción y transformación del litio se concentra hoy en los salares (o salinas) de algunos países de América del Sur (Chile, Argentina y Bolivia), que contienen además las mayores reservas probadas, y en los yacimientos de pegmatitas (litio de roca) de Australia, que es la mayor productora actual.

No es de extrañar por ello que la política comunitaria sobre materias primas fundamentales, en trance hoy de consolidación normativa[2], aspire no sólo a la diversificación y aseguramiento de los suministros procedentes de terceros países y al incremento de las fuentes alternativas (reciclado de baterías), sino también al aprovechamiento de los recursos geológicos propios, aun consciente de las dificultades que, por competencia de usos y elevado grado de protección ambiental, entraña el desarrollo de actividades mineras en los países de la Unión Europea[3].

1.2 EL LITIO EN LA JUSTICIA ORDINARIA

Dentro de nuestro país, los mayores yacimientos de rocas de las que cabe extraer litio en condiciones técnica y económicamente viables se encuentran al parecer en Extremadura.

La Administración extremeña, competente como el resto de Administraciones autonómicas para el otorgamiento de todos los títulos relativos a la exploración y extracción de este mineral, perteneciente a la sección C de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, viene otorgando desde hace unos años (y a veces denegando) un buen número de permisos de investigación (todavía ninguna concesión de explotación), generalmente en terrenos que albergaron en el pasado explotaciones mineras hoy abandonadas.

---

[1] Comunicación de la Comisión «Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad», COM(2020) 474 final, de 3.9.2020 (p. 3)

[2] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales, que, partiendo de la propuesta de la Comisión [COM(2023) 160 final, de 16.3.2023], ha completado ya su tramitación, con la aprobación por el Consejo el 18 de marzo de 2024 y la firma por los presidentes del Parlamento Europeo y del Consejo el 11 de abril de 2024, a la espera solo (al cierre de este trabajo) de su publicación en Diario Oficial de la Unión Europea.

[3] A lo que siempre ha hecho referencia la política comunitaria en la materia. Así ya la Comunicación de la comisión «La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo», COM(2008) 699 final, de 4.11.2008 (p. 2)

Como era de esperar, el otorgamiento de estos permisos ha despertado una fuerte contestación por parte de asociaciones ciudadanas y organizaciones ecologistas, que se ha traducido en no pocos litigios, motivados también por su ocasional denegación[4].

Particularmente conflictivos vienen siendo los permisos de investigación tramitados (con distinto resultado) o en tramitación en el término municipal de Cáceres, en la llamada Sierra de la Mosca, un lugar donde en el pasado hubo una mina de estaño, turquesa y también litio, la mina de Valdeflores (o Valdeflórez), cerrada en los años ochenta, que es el parecer el enclave con mayor potencial, pero que se encuentra demasiado cerca de esa hermosa y turística ciudad, a apenas 2 Km., lo que, unido a las características del entorno, comprensiblemente ha desatado una vigorosa oposición vecinal, canalizada a través de distintos movimientos[5].

Sin entrar ahora en más detalles, los permisos de investigación denominados «Ampliación de Valdeflórez» y «Valdeflórez», de los que era (o aspiraba a ser) titular la empresa «Tecnología Extremeña del Litio, SLU», filial de una compañía australiana del sector, han quedado por el momento desactivados en virtud de sendas Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 29 de mayo de 2023, que, siguiendo la línea de otra anterior de 4 de marzo de 2021 (relativa al uranio), consideraron necesario el sometimiento de tales permisos a evaluación de impacto ambiental, así como la toma en consideración en su otorgamiento de las determinaciones del planeamiento municipal[6].

Pero la procedencia o no de estos permisos sigue sin estar todavía zanjada. Así, la Sentencia relativa al permiso (en su día concedido) «Ampliación de Valdeflórez» fue recurrida en casación por la Junta de Extremadura, y el Tribunal Supremo, por Auto de 12 de febrero de 2024, ha considerado de interés casacional determinar si el otorgamiento de permisos de investigación para los recursos de la Sección C) de la Ley de Minas debe venir precedido o no de evaluación de impacto ambiental[7].

---

[4] Más detalles sobre todas estas cuestiones, en las aportaciones al *Observatorio de Políticas Ambientales* sobre Extremadura de Flor Arias Aparicio, en particular, las siguientes: «Extremadura: la estrategia como plan de acción sobre el medio ambiente», *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, pp. 1063 y ss.; «Extremadura: una apuesta por la transición energética en la lucha contra el cambio climático», *Observatorio de Políticas Ambientales 2022,* pp. 1132 y ss.; y «Extremadura: la racionalización y simplificación de las medidas de intervención en materia medioambiental», *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*, p. 874 y 880-881.

[5] La plataforma «Salvemos la Montaña de Cáceres» o la asociación «Ama Cáceres», ambas muy activas y de las que es fácil encontrar abundante información.

[6] Recursos núm. 36/2023 (Ampliación de Valdeflórez) y 26/2023 (Valdeflórez)

[7] Recurso núm. 5426/2023.

1.3 EL DECRETO-LEY 5/2022, SU CONVALIDACIÓN Y EL MOTIVO DE SU IMPUGNACIÓN

En medio de estas polémicas y procesos judiciales, la Comunidad Autónoma de Extremadura aprobó por Decreto-ley (Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura) una medida claramente dirigida a facilitar la aceptación social de los proyectos de explotación de litio en su territorio.

Se trataba en esencia de la adaptación al ámbito autonómico de una medida de intervención que ya venía recogida en la Ley de Minas de 1973 (art. 73), consistente en la posibilidad de condicionar el otorgamiento de concesiones de explotación derivadas de permisos de investigación a que el titular lleve a cabo la transformación del mineral extraído en territorio nacional [«Por causas de interés nacional, el Estado *podrá* obligar a los concesionarios (…) a realizar el aprovechamiento en la forma y medida que considere conveniente a dicho interés, *pudiendo imponer incluso que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos minerales se realice en España*…» (las cursivas son nuestras)][8].

Mediante una lectura del precepto «a la luz del texto constitucional», como se decía en la Exposición de Motivos del Decreto-ley[9], es decir, actualizada a la realidad del Estado autonómico, en el que las Comunidades Autónomas cuentan con competencias no sólo de ejecución, sino también de desarrollo legislativo en materia de régimen minero, se sustituían las referencias al Estado, al interés nacional y a España por las correlativas extremeñas.

Así, el precepto central de la disposición (el art. 2.1 del Decreto-ley 5/2002), que cambiaba además los términos potestativos de la Ley de Minas por otros imperativos, decía lo siguiente: «La declaración de interés general realizada en el artículo anterior [esto es, la relativa al aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma] comporta que el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura *estará* vinculado y condicionado al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral, se realicen *necesariamente* en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura» (las cursivas son nuestras). Aña-

[8] Previsión desarrollada por el Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto (arts. 95 y 96)

[9] Apartado III.

diendo a continuación que «el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos minerales de litio comprende el conjunto de actividades necesarias para obtener hidróxido de litio, o un compuesto útil de litio similar, siendo una de sus principales aplicaciones, entre otras, la fabricación de baterías»[10].

En la Exposición de Motivos se justificaba la adopción de estas medidas por Decreto-ley, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las mismas, apelando fundamentalmente a la volatilidad del precio del litio (del hidróxido de litio), que había experimentado un alza espectacular a raíz de la invasión rusa de Ucrania[11].

En el debate del Pleno de la Asamblea de Extremadura sobre la convalidación del Decreto-ley, lograda por una amplia mayoría, algunos de los grupos que votaron a favor o se abstuvieron, además de expresar, no obstante no haber votado en contra, sus dudas acerca de la constitucionalidad competencial de la medida, destacaron su inutilidad, puesto que todos los proyectos presentados hasta entonces contemplaban la transformación del mineral en la proximidad de las minas (lo que, por cierto, me permito añadir, constituía un motivo adicional de preocupación para las asociaciones ciudadanas en el caso de Valdeflores) dado el elevado coste del transporte de las rocas a otros lugares[12].

Enlazando con aquellas dudas, el presidente del Gobierno interpuso, en efecto, recurso de inconstitucionalidad contra el mencionado Decreto-ley (contra la mayor parte de su contenido[13]) en junio de 2023, una vez fracasado el intento de evitación del conflicto[14]. No se cuestionó en el recurso, a diferencia de lo ocurrido como veremos del caso del Mar Menor[15], la concurrencia del presupuesto habilitante (a mi juicio, dudosa, a la vista de la justificación aportada), sino que, yendo directamente al fondo del asunto, se sostuvo su inconstitucionalidad desde el punto de vista competencial y por un solo motivo: la vulneración mediata o indirecta de la competencia estatal sobre las bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE) por contradicción efectiva e insalvable con el art. 73 de la Ley de Minas, precepto que, aunque preconstitucional, merecería el carácter de básico por contener una regulación unifor-

---

[10] Los restantes apartados del art. 2 y los arts. 3 y 4, detallaban el procedimiento a seguir y las consecuencias de la no aceptación o del incumplimiento de esta condición, también de conformidad con el modelo estatal.

[11] Apartado V.

[12] Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura, X Legislatura, núm. 82-P, de 29 de septiembre de 2022, pp. 32 y ss.

[13] Los arts. 2, 3 y 4.

[14] Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, de 30 de noviembre de 2022, de iniciación de negociaciones (BOE núm. 313, de 30 de diciembre)

[15] Vid., *infra*, apartado 3.

me destinada a asegurar que esta clase de medidas («indisociables e inescindibles de la titularidad estatal del dominio público minero») se adopte atendiendo única y exclusivamente al interés nacional.

En sus escritos de contestación, la Junta y la Asamblea de Extremadura pusieron en cuestión el carácter básico del indicado precepto, defendiendo también alternativamente, como hacía la Exposición de Motivos del Decreto-ley, una lectura actualizada del mismo a la luz del Estado autonómico.

Hubo invocación en el recurso del art. 161.2 CE, pero su resolución temprana (antes del vencimiento del plazo de cinco meses) por STC 127/2023, de 27 de septiembre, hizo innecesaria la apertura del incidente cautelar.

1.4 LA SENTENCIA Y EL VOTO PARTICULAR CONCURRENTE: EL ART. 73 DE LA LEY DE MINAS Y LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La Sentencia va a estimar el recurso por el motivo aducido por la abogacía del Estado, pero añadiendo, en virtud de la facultad concedida por el art. 39.2 LOTC, un motivo adicional: la infracción del art. 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y consiguiente vulneración mediata de la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE.

Por lo que respecta a la lesión indirecta de la competencia estatal sobre bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE), su apreciación pasaba obviamente, como cuestión central, por afirmar primero el carácter materialmente básico del precepto de contraste, es decir, del art. 73 de la Ley de Minas, lo que, por formar parte de una ley preconstitucional, y de acuerdo con doctrina reiterada del Tribunal, que se recuerda, había de hacerse con cautela.

Sin embargo, la cuestión no parece ofrecer muchas dudas a la Sentencia (FJ 3), que, recogiendo la posición mayoritaria del Tribunal y en línea con los argumentos de la abogacía del Estado, pone en conexión el precepto con la titularidad estatal del demanio minero (art. 132.2 CE y 2.1 de la Ley de Minas) y con la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 CE), para acabar concluyendo que el art. 73 de la Ley de Minas es materialmente básico porque por establecer una regulación «uniforme y mínima» cuya finalidad es «permitir el aseguramiento de la unidad fundamental en el tratamiento de los recursos mineros vinculada al interés nacional y a la defensa y utilización racional de la «riqueza

del país», que se encuentra subordinada al interés general y que tiene un marcado carácter supraterritorial y estratégico», añadiendo que, en relación con el litio, dada la «importancia fundamental de dicho recurso», esa «exigencia de tratamiento unitario (…) aparece justificada con especial intensidad».

Una vez dado ese paso, y al juzgar la contradicción efectiva e insalvable que exige toda apreciación de inconstitucionalidad mediata, la Sentencia (FJ 4) añade algunas puntualizaciones que ayudan a entender la atribución de carácter básico al art. 73 de la Ley de Minas, porque, en efecto, con su imperatividad, el Decreto-ley extremeño «imposibilita (…) que el Estado adopte la decisión (…) de no condicionar la explotación de los recursos de litio a que el tratamiento y beneficio de los mismos se realice en España», limitando igualmente la facultad del Estado para «determinar, en atención al interés nacional que resulta de la explotación del litio, el lugar donde debe realizarse dicho tratamiento y beneficio, en el caso de que se imponga su localización en España», esto es, «impide que el Estado valore la imposición o no de dicha condición y en su caso, determine el lugar en el que la misma deberá ser cumplida».

Sobre la infracción del art. 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, cuyo carácter básico ya había sido afirmado por la STC 79/2017, de 22 de junio, sobre la referida ley [FJ 7 a)], y consiguiente vulneración mediata del art. 149.1.13 CE, la Sentencia (FJ 5), de forma bien simple, se limita a constatar que el Decreto-ley extremeño, que ciertamente establecía «límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio» o exigía «el cumplimiento de requisitos para [su] desarrollo» (presupuesto de hecho de dicho art. 5), no venía amparado en «razones imperiosas de interés general», siempre de carácter no económico y únicas que pueden justificar esos límites o requisitos, sino en «consideraciones de carácter socioeconómico» (relativas a la retención en el ámbito regional del aprovechamiento de los recursos minerales de litio), lo que hacía innecesario examinar su necesidad y proporcionalidad.

La Sentencia tiene un Voto particular concurrente[16], en el que los dos Magistrados firmantes consideran que el recurso debiera haber sido estimado sólo por este segundo motivo, dado el carácter «abiertamente proteccionista» del Decreto-ley extremeño, descalificando, en cambio, la atribución de carácter materialmente básico al art. 73 de la Ley de Minas y/o la interpretación del mismo efectuada por la Sentencia, por la «implícita identificación [que se hace en ella] del vetusto «interés nacional» exclusivamente con el inte-

[16] Voto particular que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel, y al que se adhiere la magistrada doña Laura Díez Bueso.

rés general del Estado» y por entender «ontológicamente imposible» interpretarlo como un precepto de reparto competencial. En línea con las defensas, el Voto concluye que, aun admitiendo que fuera materialmente básico, «su sentido y alcance solamente puede ser el de recoger una habilitación legal a la administración competente (sea esta cual sea) para imponer ciertos requisitos al otorgamiento y disfrute de concesiones por parte de sujetos privados» y que se trata de «una regla dirigida a disciplinar las relaciones entre poder público y particulares, y no a distribuir poder entre distintos niveles territoriales del poder público».

1.5 VALORACIÓN: LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE MERCADO Y LA FALTA DE REFERENCIA AL DERECHO COMUNITARIO

De cualquier manera, por uno solo de los motivos o por ambos, parecía inevitable que el Decreto-ley extremeño (su parte central) fuera expulsado del ordenamiento jurídico, por lo que tal vez no tenga mucho interés detenerse a valorar cuál de los dos, la Sentencia o el Voto particular, llevaba más razón en su interpretación del art. 73 de la Ley de Minas[17]. A cambio, permítaseme hacer dos breves observaciones que me parecen pertinentes:

En primer lugar, la presente decisión se une al nutrido grupo de Sentencias recientes del Tribunal Constitucional que vienen a suponer una práctica desconstitucionalización de la unidad de mercado (y aun de la libertad de empresa), cuya operatividad queda virtualmente remitida a lo dispuesto por la legalidad ordinaria, hoy por hoy, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado[18]. Ni siquiera el Voto particular, que no duda en calificar el Decreto-ley como «abiertamente proteccionista», considera oportuno mencionar un solo precepto constitucional sustantivo en su contra.

Y, en segundo lugar, resulta en mi opinión paradójico que la Sentencia atribuya con tanta firmeza carácter materialmente básico

[17] No obstante, la posición de la Sentencia sobre el art. 73 de la Ley de Minas puede ponerse en relación con la que, a propósito del art. 7 (zonas de reserva a favor del Estado), sostuvo la STS de 17 de mayo de 2011 (recurso núm. 104/2010, FJ 5), citada por Carmen María Ávila Rodríguez, *Las minas y los yacimientos de hidrocarburos (los títulos demaniales de aprovechamiento y su tutela ambiental)*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 2021, p. 177.

[18] Doctrina que parte de la STC 79/2017, de 22 de junio, de la que son exponentes también las SSTC 89/2017, de 4 de julio, 111/ 2017, de 5 de octubre, 100/2020, de 22 de julio y 112/2021, de 13 de mayo, y que he lamentado en ediciones anteriores del Observatorio: 2021 (pp. 472 y ss.) y 2022 (402 y ss.)

(y que el Voto no diga tampoco nada a este respecto) a un precepto, el art. 73 de la Ley de Minas, que, examinado a la luz de las exigencias de la unidad de mercado a escala comunitaria europea, de las que las recogidas en la Ley 20/2013 son un simple trasunto, probablemente fuera incapaz de superarlas[19]. Bien es verdad que el Derecho comunitario europeo no constituye un parámetro de constitucionalidad, pero en esa lectura «actualizada» del art. 73 de la Ley de Minas que todos, también la Sentencia, venían obligados a hacer (como si se tratara de un precepto de la futura y todavía pendiente Ley de Minas), no hubiera estado de más hacer al menos una referencia a esta cuestión.

1.6 EL FUTURO DE LAS EXPLOTACIONES

De todas formas, nada cambiaba realmente con el Decreto-ley 5/2022 ni cambia ahora con su declaración de inconstitucionalidad, pues el principal problema no era la transformación industrial del litio en un emplazamiento cercano a las minas, aconsejable al parecer en términos económicos y que las empresas promotoras de las explotaciones estaban dispuestas a aceptar, sino la propia viabilidad de los proyectos.

Se viene diciendo que la transición digital y renovable podría suponer un renacer de la minería en España[20], al albergar nuestro territorio, en cantidades susceptibles de aprovechamiento, algunas de las materias primas fundamentales demandadas por aquélla (no sólo litio, sino también tierras raras, etc.), pero la oposición entre nosotros a este tipo de actividad es demasiado fuerte y difícilmente vencible. De hecho, ninguno de los proyectos emprendidos en los últimos años para la explotación de estos minerales se encuentra a día de hoy en marcha, por unas u otras razones[21].

---

[19] La obligación de que «el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos minerales se realice en España» podría suponer una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación (art. 35 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). También muestra sus dudas sobre la conformidad con el Derecho comunitario, pero en relación con el Decreto-ley extremeño, Flor Arias Aparicio, «Extremadura: la racionalización y simplificación de las medidas de intervención en materia medioambiental», *Anuario de derecho ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023,* p. 881.

[20] Distinta de la destinada a la extracción de materiales para la construcción y, por supuesto, de la relativa a los hidrocarburos y a los minerales radiactivos, prohibidas estas últimas, como es sabido, por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (arts. 9 y 10)

[21] Vid., por ejemplo, «Las minas españolas resucitan», El País de 22 de agosto de 2021, «En el subsuelo español hay ingredientes para el futuro tecnológico», ABC de 1 de febrero de 2023, y «Protestas en media España por las nuevas minas proyectadas para fabricar baterías», Diario Información de Alicante de 23 de febrero de 2024.

Como de costumbre, lo aconsejable sería discernir entre unos proyectos y otros. La nueva «Ley europea de materias primas fundamentales», recientemente aprobada, aunque todavía no publicada, va a imponer a los Estados miembros importantes obligaciones de exploración, extracción, procesamiento y reciclado de estos materiales, en cuyo detalle no vamos a entrar ahora[22]. Es de esperar que de ello no se beneficien proyectos aparentemente tan poco sensatos como los de Valdeflores en Cáceres.

2. LA ORDENACIÓN DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL (STC 63/2023)

2.1 EL PROBLEMA SUBYACENTE: DEPÓSITOS DE COMBUSTIBLE EN EL PUERTO DE ALICANTE

Entre 2005 y 2007 se llevó a cabo una importante ampliación del puerto de Alicante consistente en la creación de una nueva dársena (oeste o sur), con sus muelles y explanadas correspondientes, para derivar hacia ellas algunos usos comerciales (tráfico de mercancías y pasajeros) hasta entonces desarrollados en peores condiciones en otras y posibilitar otros nuevos, a través de un contrato de concesión de obras del que resultó adjudicataria la empresa Terminales Marítimas del Sureste, S.A.

Sin embargo, la explotación de la concesión por la empresa adjudicataria y el aprovechamiento de estos nuevos espacios por la Autoridad Portuaria viene resultando desde el primer momento muy problemática debido a las características del puerto de Alicante, un puerto que, aunque de interés general, es de tamaño mediano y se encuentra muy próximo a la ciudad, y por supuesto también a la naturaleza de algunos de los usos hasta la fecha propuestos.

Así ocurrió ya, en primer lugar, con una planta destinada a la producción de biodiesel, la primera que iba a ocupar uno de los nuevos muelles, que había obtenido en 2006 la necesaria autorización ambiental integrada, antes incluso de la terminación de las obras de ampliación del puerto, pero cuya realización quedó finalmente frustrada tras la denegación por el Ayuntamiento de las licencias de obra y apertura, en medio de una fuerte contestación ciudadana por los posibles riesgos de la actividad, y la posterior anulación en sede judicial de la concesión de ocupación del domi-

[22] El ya mencionado Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales.

nio público portuario (*rectius*, de la modificación sustancial de la concesión para la construcción y explotación de la ampliación del puerto), penúltima de una intrincada serie de resoluciones judiciales que examiné con detalle en otro lugar[23].

También problemáticos fueron después, esta vez por motivos fundamentalmente paisajísticos, los silos verticales de cemento, modernas instalaciones herméticas planteadas en sustitución de los silos horizontales que operaban en la parte antigua del puerto, de los que la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento llegaron a autorizar entre 2008 y 2009 hasta nueve unidades y de los que sólo llegaron a construirse tres.

Y conflictivo lleva siendo, finalmente, también, desde hace no poco tiempo, y de nuevo por razones del peligro inherente a la actividad, el proyecto de instalación de todo un conjunto de (macro) depósitos de combustible, que está en el origen del pleito constitucional del que luego nos ocuparemos.

El proyecto se remonta al parecer al año 2013, pero fue reformulado en 2018, obteniendo en 2019 de la Autoridad Portuaria el pertinente título concesional (de nuevo, autorización de la modificación sustancial de la concesión para construcción y explotación de la ampliación del puerto[24]) para su primera fase, consistente en la instalación de seis depósitos de combustible con un volumen total de 111.699 m3, confirmado luego en reposición[25].

Solicitadas también por esas fechas las pertinentes autorizaciones ambientales y urbanísticas, a saber, la licencia ambiental (de competencia municipal de acuerdo con la legislación valenciana[26]) y la de obras, el Ayuntamiento de Alicante, declaradamente en contra del proyecto (todos los grupos municipales), volvió a responder, como al parecer había ocurrido ya en momentos anteriores, con el silencio, negativo en ambos casos, lo que motivó la interposición de un recurso contencioso-administrativo por la empresa promotora, desestimado en primera instancia por los Juzgados de Alicante, pero pendiente todavía a día de hoy de respuesta, en apelación, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana[27].

---

[23] En el libro *Autorización ambiental integrada y licencias municipales*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018.

[24] Que permitiera la posterior cesión del uso de la parcela a la empresa promotora de la instalación.

[25] Acuerdo del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Alicante de 1 de octubre de 2019, por el que se resuelven los recursos de reposición frente al Acuerdo (inicial) de 25 de julio de 2019 (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante núm. 188, de 2 de octubre)

[26] Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana (arts. 18 y 51 y ss.)

[27] Vid., entre otras noticias, «La promotora de los macrodepósitos exigirá 5 millones de indemnización si consigue la licencia en los juzgados», y «Un informe no vinculante de

El incierto desenlace (entonces y aun hoy) del asunto, y el eco favorable que alcanzó la oposición municipal al proyecto en la esfera autonómica, motivaron precisamente la adopción de la medida que vamos ahora a mencionar.

2.2 EL PRECEPTO CUESTIONADO DE LA LEY VALENCIANA 7/2021

Aprovechando la tramitación en las Cortes Valencianas de la que sería la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022, se incluyó en el texto de la ley, a través de una enmienda votada favorablemente por una amplia mayoría[28], un precepto (el art. 173) que, aunque redactado en términos generales, guardaba una evidente relación con los proyectados depósitos de combustible en el puerto de Alicante, impidiendo su viabilidad a través de un oportuno y suficiente régimen de distancias mínimas a suelos residenciales (1.000 metros).

En efecto, el art. 173 de la Ley 7/2021 añadía un nuevo apartado 6 al art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del siguiente tenor[29]:

> «A todos los efectos, y para los nuevos desarrollos urbanísticos de sectores o unidades de ejecución e implantación de las actividades económicas que impliquen riesgos para la salud o manipulación de sustancias peligrosas y cuya autorización corresponda a la administración de la Generalitat Valenciana o a las entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el caso de *tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5.000 metros cúbicos situados en el interior de recintos portuarios* (…) *deben situarse al menos a 1.000 metros de distancia*, contados desde el perímetro exterior de la instalación, hasta la zona más próxima *de suelos calificados como residenciales*, dotacionales educativos o sanitarios, y suelos de uso terciario especial…» (las cursivas son nuestras)

---

la Abogacía de la Generalitat veía viables los macrodepósitos en 2021», ambas en el Diario Información de Alicante de 8 de enero de 2021 y 23 de enero de 2024, respectivamente. El motivo principal de disputa reside, al parecer, en la exigencia o no de evaluación de impacto ambiental del proyecto.

[28] Diario de Sesiones de las Cortes Valencianas, X Legislatura, núm. 95, de 22 de diciembre de 2021 (p. 5128)

[29] El art. 7 lleva por título «Criterios generales de crecimiento territorial y urbano» y se enmarca dentro del capítulo III del título I del libro I del Texto Refundido (Criterios de la ocupación racional del suelo)

Es más, teniendo siempre presente el asunto que lo motivaba, el precepto se ocupaba incluso de las consecuencias indemnizatorias de la medida:

> «En virtud de lo establecido en la Ley 6/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de prevención, calidad y control ambiental de actividades de la Comunitat Valenciana, a todos los efectos, *lo establecido en este artículo es de aplicación a los proyectos de ejecución de las instalaciones referidas en el párrafo anterior que se encuentren en tramitación a la fecha de entrada en vigor del presente, no ejecutadas*. A tal efecto, *el ayuntamiento* donde se realice la tramitación del expediente *abonará al promotor los costes de redacción de los proyectos y licencias* en que este haya incurrido, *como medida compensatoria*…» (las cursivas son nuestras)[30]

2.3 EL RECURSO, LA DEFENSA Y EL INCIDENTE CAUTELAR

Fracasados los intentos de arreglo amistoso[31], el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el precepto indicado por posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE).

El planteamiento del recurso era relativamente sencillo. A juicio de la Abogacía del Estado, el precepto, de aplicación también a los puertos de interés general por su falta de diferenciación, suponía una «interferencia» en el ejercicio de la competencia estatal sobre dichos puertos, concretamente, en los posibles contenidos de la «Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios», cuya aprobación para cada uno de ellos compete al Ministerio[32], por lo que, contando esta figura con el aval de la STC 40/1998, de 19 de febrero[33], y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la

[30] La extraña referencia en el encabezamiento de este párrafo a la Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades, se debe a que la misma Ley 7/2021 (art. 161) introdujo un precepto de idéntico tenor en dicha ley, su nueva Disposición adicional décima (Nuevo régimen para determinadas actividades relacionadas con nuevos almacenamientos proyectados o en tramitación de productos petrolíferos), sobre el que incomprensiblemente no se pidió la apertura de negociaciones a que nos referimos en la nota siguiente, y en consecuencia no recurrido por el presidente del Gobierno.

[31] Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, de 23 de marzo de 2022, de iniciación de negociaciones en relación con varios preceptos de la Ley 7/2021, entre ellos el art. 173 (BOE núm. 100, de 27 de abril), y Acuerdo de solución de discrepancias de 28 de septiembre de 2022, que no incluye ningún arreglo sobre dicho artículo (BOE núm. 257, de 26 de octubre)

[32] Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (art. 69)

[33] En relación con el instrumento equivalente de los «Planes de utilización de los espacios portuarios» de la anterior Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (art. 15)

concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico (aquí, con la autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo), debía otorgarse prevalencia a la competencia estatal.

En defensa del precepto impugnado intervinieron en el proceso tanto las Cortes como el Gobierno valenciano, pero con planteamientos bastante diferentes. La letrada de las Cortes valencianas centraba su argumentación en la inexistencia, a su juicio, de una interferencia «ilegítima» del precepto (que también entendía dictado al amparo de la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo) debido a la falta la identificación en el recurso de una «incidencia (…) real, concreta y actual [del mismo] sobre las normas estatales en materia de puertos de interés general, ni sobre otras materias».

La letrada de la Generalitat Valenciana prefería, en cambio, enmarcar la medida en el ámbito de la seguridad industrial, calificándola como un «requisito adicional» de los que la ley (estatal) de industria prevé que puedan introducir las Comunidades Autónomas con competencia legislativa en la materia, como es el caso de la Comunidad Valencia, para instalaciones radicadas en su territorio[34]. Con este encuadramiento se desvanecerían, a su juicio, la dudas que pudiera suscitar la concurrencia con las competencias estatales sobre puertos de interés general, porque esa habilitación (de la ley de industria) en favor de las Comunidades Autónomas haría innecesaria la articulación de técnicas de colaboración y porque la prevalencia correspondería, en todo caso, a la norma autonómica, que es la que protege aquí el interés general (la salud y seguridad de las personas). Ponía en duda, además, que la actividad regulada formara parte de los usos portuarios principales o necesarios (comerciales, pesqueros y náutico-deportivos), encajando más bien en los complementarios o auxiliares de aquellos, que sólo resultarían admisibles, según su criterio, cuando no pudieran tener otra ubicación, lo que quedaría desmentido en el presente caso por el traslado que se hizo en los años noventa de los antiguos depósitos de la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) en el puerto de Alicante[35].

Interpuesto el recurso con invocación del art. 161.2 CE, lo que determinó la suspensión automática de la vigencia del precepto impugnado, se abrió el correspondiente incidente cautelar relativo

[34] Art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

[35] En efecto, en 1995 se firmó un Convenio de colaboración entre la Generalitat Valenciana, el Ministerio de Industria y Energía, el Ayuntamiento de Alicante y la Compañía Logística de Hidrocarburos para el traslado de su planta de almacenamiento y distribución de productos petrolíferos situada en el puerto de Alicante, que se terminó de ejecutar en el año 2000.

al mantenimiento o levantamiento de la suspensión, que fue resuelto por ATC 35/2023, de 7 de febrero. El Tribunal, sin prejuzgar, como corresponde, el fondo del asunto, se inclinó por levantar la suspensión, al entender insuficientes las razones alegadas por la Abogacía del Estado en defensa de su mantenimiento, ligadas aquí sí (a diferencia del planteamiento general del recurso) al concreto supuesto motivador de la disposición. No bastaban, por supuesto, los posibles perjuicios de naturaleza económica que la suspensión pudiera acarrear a la empresa promotora de la instalación y a la Autoridad portuaria de Alicante. Pero tampoco consideró el Tribunal procedente aplicar en este caso, como se pedía, la doctrina relativa a los supuestos de «bloqueo» de las competencias estatales (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, en el caso del Archivo General de la Guerra Civil Española de Salamanca), por no darse ninguna de las condiciones requeridas: ni el alcance de la competencia estatal era indiscutido, ni en la ley valenciana había una confesión abierta de tal intencionalidad, por el tenor «general y abstracto» del precepto y la falta de referencia al mismo en su preámbulo.

Escasos meses después, la STC 63/2023, de 24 de mayo, estimaría, sin embargo, el recurso, como vamos ver a continuación, examinando el precepto cuestionado, como había quedado anticipado en la resolución del incidente cautelar, desde un prisma «general y abstracto», sin plantearse su posible consideración como ley singular con destinatario o de caso único (tampoco sugerida por las partes en el proceso)[36]

2.4 LA SENTENCIA: CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE EL MISMO ESPACIO FÍSICO Y PREVALENCIA DE LA COMPETENCIA ESTATAL

La STC 63/2023 va a aceptar íntegramente el planteamiento de la Abogacía del Estado, pero procurando dar respuesta también a todos los argumentos de las defensas.

De entrada, la Sentencia (FJ 2) plantea el asunto, como ciertamente habían hecho todas las partes en el proceso, como un supuesto de concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico, recordando la reiterada doctrina constitucional sobre la necesidad de habilitar fórmulas de colaboración que permitan llegar a acuer-

[36] Sobre la tipología de leyes singulares en la doctrina constitucional, vid., en último término, la STC 148/2020, de 22 de octubre, sobre la ley de caza de Castilla y León, que también rechazó en este caso la calificación de los preceptos impugnados como una ley singular de esta clase, por tratarse de «una norma que nace con vocación de permanencia, que se proyecta hacia el futuro y que es susceptible de una pluralidad de aplicaciones» (FJ 5)

dos y sobre la decisión final del conflicto, si no ha podido evitarse, en favor de la competencia «prevalente», manteniendo de momento un cierto suspense sobre cuál fuera ésta en el presente supuesto.

El siguiente paso consistía en precisar entre qué competencias se daba la concurrencia. Sobre la estatal no había duda, pues todas las partes estaban de acuerdo en señalar la competencia sobre puertos de interés general (art. 149.1.20 CE). Pero la autonómica era objeto, como vimos, de discrepancia entre las defensas de la ley. En este punto, la Sentencia (FJ 2) se decanta por la competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio, no sólo por la ubicación del precepto impugnado en la ley (valenciana) reguladora de estas materias, sino también y sobre todo por la especificidad de su objeto (tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles en recintos portuarios), que haría, a su juicio, problemática su inserción en el campo de la seguridad industrial, a diferencia del apartado anterior del mismo artículo de la ley, «no cuestionado» (no cuestionable en este recurso, debería decir), que establecía también un régimen de distancias mínimas para un conjunto más amplio de actividades peligrosas y con independencia de su emplazamiento en unos lugares u otros[37].

Quedaba por concretar la existencia de un auténtico conflicto entre competencias concurrentes, es decir, en qué medida y de qué modo la cuestionada regulación valenciana venía a «interferir» en las competencias estales sobre puertos de interés general, lo que también, como vimos, había sido puesto en duda por las defensas de la ley, en particular, por las Cortes Valencianas.

Pues bien, en este punto, la Sentencia (FJ 4), siguiendo también a este respecto el parecer de la Abogacía del Estado, sitúa esa interferencia en los «planes» de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (en adelante, DEUP), instrumentos de «planificación sectorial» (no urbanística) mediante los que se define la zona de servicio de los puertos de interés general (dominio público portuario) y se fijan los usos previstos para cada una de sus diferentes áreas, cuya aprobación compete al Ministerio, y cuya constitucionalidad, como ya se dijo, había sido avalada por la STC 40/1998, en la medida en que el establecimiento de un régimen de distancias mínimas para ciertos usos portuarios (depósitos de combustible) vendría a condicionar su posible contenido[38].

---

[37] Apartado 5 del art. 7 del Texto Refundido, presente desde su redacción original.

[38] El entrecomillado de la palabra «planes» obedece a que la ley (el art. 69 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) no emplea ahora esa expresión, quizás para evitar cualquier confusión con los planes especiales de los puertos, al haber señalado la STC 40/1998 (FJ 35), en relación con los anteriores «planes de utilización de los espacios portuarios», que no eran planes urbanísticos en sentido estricto. Por

> «El examen de la regulación de la DEUP en el texto refundido de la Ley de puertos del Estado permite concluir que *compete exclusivamente al Estado*, a través de este instrumento de planificación sectorial, *determinar el cómo y el dónde de los usos y actividades portuarias que se van a desarrollar en la zona de servicio de los puertos de interés general* (…) [FJ 4 b)]
>
> El conflicto competencial aquí suscitado no deriva de las discrepancias entre las partes sobre el concreto contenido de alguno de los instrumentos de ordenación de los puertos, ya sea el sectorial —DEUP—, ya sea el urbanístico —plan especial de ordenación del puerto o instrumento equivalente—. El conflicto surge al establecer el legislador autonómico, al amparo de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, una previsión normativa que fija un criterio territorial sobre localización de actividades económicas. *Esta intervención autonómica interfiere en la competencia estatal para elaborar y aprobar la DEUP;* en concreto, en la implantación efectiva de los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio de un puerto de interés general» [FJ 4 c)] (las cursivas son nuestras)

A este respecto, la Sentencia [FJ 4 a)] sale también al paso de la caracterización que hacía la abogada de la Generalitat de los «usos complementarios o auxiliares» de los comerciales, pesqueros y náutico-deportivos (dentro de los que coincide, no obstante, en situar los tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles, en tanto que usos «de almacenaje») como usos excepcionales, señalando (correctamente) que la legislación de puertos de interés general no establece ninguna jerarquía y que la competencia estatal ordenadora de los usos portuarios a través de las DEUP se extiende por igual a todos ellos[39].

Una vez identificadas las competencias concurrentes y el punto de colisión entre ellas, sólo restaba aplicar la doctrina constitucional en la materia, ya recordada por la Sentencia con anterioridad. El primer elemento resultaba en este caso obviamente incumplido [FJ 4 b)], pues la normativa valenciana venía a imponer su criterio sin la previsión de mecanismos de acercamiento de posiciones, que sí se contienen en cambio en la regulación del procedimiento de aprobación tanto de las DEUP como de los Planes Especiales de los puertos de interés general[40]. Y en cuanto a la regla última de

---

ello, la STC 63/2023, además de recordar esa doctrina, se refiere a las DEUP como instrumentos de «planificación sectorial».

[39] Art. 72.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

[40] «Siendo esto así, es evidente que, en este caso, el precepto impugnado prevé una intervención autonómica singularmente intensa que interfiere en el ejercicio de la competencia estatal, y lo hace de tal modo que las técnicas de cooperación y coordinación previstas por el legislador estatal, a los efectos de conciliar los contradictorios intereses en juego, *no es que resulten insatisfactorias*, en el concreto supuesto de hecho que el precepto

decisión del conflicto, y pese al suspense mantenido hasta este momento, la Sentencia [FJ 4 c)] se decanta lógicamente, como resulta de la referida doctrina constitucional, por la competencia estatal[41]. No obstante, y para dar respuesta a la alegación de la abogada de la Generalitat de que la defensa del «interés general» (seguridad y salud de los ciudadanos) estaría en este caso de parte la Comunidad Autónoma, la Sentencia (FJ 3) se entretiene previamente, a mi juicio de manera innecesaria, en desarrollar las supuestas particularidades de la competencia estatal sobre puertos, que recae justamente sobre los de ese nombre.

En conclusión, la Sentencia (FJ 5) estima el recurso, pero sin declarar la nulidad del precepto impugnado, que podría mantener vigencia en relación con los puertos de competencia autonómica (algo, en mi opinión, poco probable dadas las características de estos puertos, y alejado, por supuesto, como sabemos, de su intencionalidad).

2.5 VALORACIÓN

Creo que la Sentencia acierta en la decisión, pero no estoy del todo convencido de la bondad de sus argumentos. Más que un conflicto competencial o, al menos, junto con él, lo que planteaba realmente el precepto impugnado era, en mi opinión, el problema de una regulación singular, no sólo por su evidente conexión con el caso del puerto de Alicante, sino también (aun pasando por alto esta circunstancia y atendiendo a su formulación general) por su exclusiva referencia a los peligros de una sola actividad (los depósitos de combustible) en un solo emplazamiento (los recintos portuarios), ayuna probablemente, en lo relativo a todas estas singularidades, de la suficiente justificación[42].

---

impugnado regula, *sino que devienen en irrelevantes* por la propia naturaleza de la intervención autonómica» [FJ 4 b)] (la cursiva es nuestra)

[41] «El interés general que subyace tanto en la atribución competencial estatal, como en la justificación de la modulación del alcance del contenido de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, conduce a considerar prevalente el interés del Estado en relación con la determinación de los usos en materia de puertos de interés general» [FJ 4 c)].

[42] La Sentencia deja una impresión de absoluta intangibilidad de las competencias estatales en materia de infraestructuras de interés general, que tal vez no se corresponda del todo con la doctrina constitucional en la materia (entre otras, SSTC 5/2013, de 17 de enero, sobre la ley catalana de protección contra la contaminación acústica, 202/2013; de 5 de diciembre, sobre la desaladora de Torrevieja; 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley catalana del cambio climático; y 113/2019, de 3 de octubre, sobre la ley balear de evaluación ambiental)

Sin pretender un planteamiento alternativo completo, permítanseme unas breves observaciones en este sentido al hilo argumental de la Sentencia.

2.5.1 Sobre la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP) como punto de colisión

En primer lugar, no tengo claro que, como afirmaba la Abogacía del Estado y comparte la Sentencia, el punto de colisión de la normativa valenciana con las competencias estatales sobre puertos de interés general fuera el contenido actual o «posible» de las Delimitaciones de Espacios y Usos Portuarios (DEUP), a la vista de la generalidad con que estos instrumentos definen los usos de cada una de las áreas en que dividen la zona de servicio de los puertos, limitándose a señalar si se trata de usos comerciales, pesqueros, náutico-deportivos, complementarios o auxiliares, vinculados a la interacción puerto-ciudad o mixtos[43].

En realidad, en el caso del puerto de Alicante no había colisión alguna del precepto impugnado con la DEUP ni tan siquiera con su Plan Especial[44], que tampoco añade muchas más precisiones sobre los usos asignados a los muelles en cuestión[45], sino única y exclusivamente con la decisión de la Autoridad portuaria de Alicante de autorizar la instalación de esos tanques en dichos muelles.

Quiere decirse con ello que la limitación de la normativa valenciana para un tipo muy determinado de uso portuario no suponía una clara «interferencia» en el contenido actual ni tan siquiera «posible» (dada su generalidad) de las DEUP de los puertos (valen-

[43] Así ocurre, por ejemplo, con la DEUP del Puerto de Alicante, actualizada por Orden FOM/911/2019, de 7 de agosto (BOE núm. 211, de 3 de septiembre), y cuyo proyecto de octubre de 2017, elaborado por la Autoridad Portuaria de Alicante, se encuentra disponible en su página web INFORMACIÓN PÚBLICA TRAMITACIÓN DEUP - Noticias - Puerto de Alicante (puertoalicante.com) (último acceso: 29/04/2024). A ello se refería también la propia STC 40/1998, para rechazar la alegada invasión por los planes de delimitación de espacios portuarios de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo: «El plan de utilización no supone sino la previsión, *a grandes rasgos*, de los distintos usos portuarios (…); no se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios, sino, más sencillamente, de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto» (FJ 34); (la cursiva es nuestra)

[44] Resolución del Conseller de Territorio y Vivienda de 22 de febrero de 2006, por la que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual número 3 del Plan Especial del Puerto de Alicante (Boletín Oficial de la Provincia de Alicante núm. 93, de 24 de abril de 2006)

[45] A esto se refería probablemente la abogada de las Cortes valencianas al negar la existencia de una «incidencia ilegítima real, concreta y actual sobre las normas estatales en materia de puertos de interés general». Y lo reconoce la propia Sentencia: «El conflicto competencial aquí suscitado no deriva de las discrepancias entre las partes sobre el concreto contenido de alguno de los instrumentos de ordenación de los puertos, ya sea el sectorial -DEUP-, ya sea el urbanístico -plan especial de ordenación del puerto o instrumento equivalente» [FJ 4 c)].

cianos) de interés general, a menos que se entienda que las genéricas previsiones de las DEUP conllevan sin más la habilitación de todos los pertenecientes a cada una de las categorías barajadas, lo que no parece plausible porque pueden estar sujetos a variadas normativas y requerimientos[46].

2.5.2 **Sobre las categorías de usos portuarios**

De menor importancia, aunque a mi juicio incorrecta, es la calificación que hace la Sentencia, siguiendo el parecer de la abogada de la Generalitat, de los «tanques de almacenamiento de productos petrolíferos combustibles» como un «uso complementario o auxiliar» (de «almacenaje»), siquiera sea, como vimos, para rebatir la consideración como excepcionales de esta categoría de usos, cuando probablemente se trata de un «uso comercial», que legalmente comprende «los relacionados con el intercambio entre modos de transporte» (marítimo y terrestre), que es la finalidad, entre otros, de los depósitos de combustible[47].

Si se tratara de un uso complementario o auxiliar, difícilmente se podrían haber autorizado esos tanques en los muelles resultantes de la ampliación del puerto de Alicante, para los que la DEUP prevé un uso exclusivamente comercial[48].

2.5.3 **Sobre el precepto impugnado como ley singular**

En realidad, el clave del asunto se encuentra, a mi juicio, en el apartado de la Sentencia en el que se decide el título autonómico concurrente, descartándose el propuesto por la abogada de la Generalitat Valenciana (seguridad industrial) y escogiendo el urbanismo y la ordenación territorial [FJ 2 b)].

Es entonces cuando la Sentencia alude a la singularidad del precepto impugnado (previsión de «carácter singular», la llama) y lanza un velado reproche sobre su falta de justificación (más allá de la solución del problema planteado en el puerto de Alicante, sobre lo que se guarda silencio), que es lo que, en mi opinión, justifica su

[46] También lo reconoce la Sentencia: «(…) sin perjuicio, claro está, del incuestionable cumplimiento de las normas vigentes en materia de seguridad industrial y de la obtención de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que sean exigidos por otras disposiciones legales» [FJ 4 a)]

[47] Art. 72.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

[48] Plano 5.3 del proyecto de DEUP de octubre de 2017, que califica como usos comerciales, entre otros, los graneles sólidos y «líquidos» (pp. 8 y ss.).

declaración de inconstitucionalidad, y no sólo su «interferencia» en las competencias estatales sobre puertos de interés general.

En efecto, la Sentencia compara este precepto (el nuevo apartado 6 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje) con el anterior y «no cuestionado» (el apartado 5, presente en su redacción original[49]), que contenía ya un régimen de distancias mínimas en relación con los suelos residenciales (500 metros) para toda clase de (nuevas) actividades peligrosas y en cualquier emplazamiento, «incluidos [dice intencionadamente la Sentencia] los recintos portuarios», pero insuficiente (me permito añadir) para resolver el problema de los depósitos de combustible del puerto de Alicante, cuya distancia respecto de dichos suelos (según el proyecto) era superior a 500 metros, aunque inferior a 1.000[50].

Este y no otro era el motivo de la elección de esa distancia en el nuevo apartado 6, respecto del cual la Sentencia, más fríamente, pero para rechazar que responda a verdaderos motivos de seguridad industrial, se limita a observar que «deja fuera de su ámbito de aplicación otras actividades que implican el uso y manejo de sustancias -como puede ser el almacenamiento de productos químicos- que por su naturaleza pueden tener igual o superior afección a la salud y seguridad de las personas que viven o realizan sus actividades en las proximidades del recinto portuario».

Es, en suma, esta singularidad (no debidamente justificada) lo que hacía problemático el precepto impugnado, y así debiera haberlo resaltado, a mi juicio, la Sentencia, y no sólo su «interferencia» sobre las competencias estatales en materia de puertos de interés general, que obviamente se daba también en el otro precepto «no cuestionado» del Texto Refundido, que también (probablemente) se introdujo en su momento de forma unilateral por el legislador valenciano.

2.6 REFLEXIONES FINALES

Más allá de la Sentencia, el caso invita a hacer otras reflexiones: la primera, de alcance general, en relación con la verdadera naturaleza de los conflictos competenciales en materia de puertos

[49] Que provenía de la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (ahora sustituida, junto a otras, por el Texto Refundido), como nueva Disposición adicional duodécima de esta última.

[50] Según la recreación de distancias que aparece en algunas noticias relativas al asunto del Diario Información de Alicante, por ejemplo, la de fecha 25 de enero de 2024.

de interés general, y la segunda, sobre el desenlace final que pueda tener el problema alicantino desencadenante del mismo.

2.6.1 ¿Conflictos interadministrativos o entre ramos de la Administración?

Creo que nuestro sistema de gestión de los puertos de interés general, introducido ya en lo fundamental por la Ley 62/1997[51], puede suscitar dudas sobre la verdadera naturaleza de los conflictos competenciales en la materia, es decir, si se trata de auténticos conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas o, más bien, entre distintos ramos de la Administración.

En efecto, las Autoridades Portuarias, organismos públicos de la órbita estatal, pero cuyos Presidentes son designados por las Comunidades Autónomas, que ostentan asimismo una representación mayoritaria (en términos relativos, no absolutos) dentro de los Consejos de Administración de dichas entidades[52], son las encargadas, entre otras cosas, de preparar las propuestas de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP) de los puertos de interés general, que finalmente se aprobarán por Orden Ministerial, y de formular los Planes Especiales o instrumentos equivalentes de ordenación de dichos puertos, cuya aprobación corresponde a las Administraciones autonómicas, y por supuesto son ellas también quienes otorgan, en el marco de esa planificación en la que han participado de forma decisiva, las concesiones y autorizaciones de usos en el dominio público portuario[53].

Aunque sea una obviedad, cabe recordar que fue la Autoridad Portuaria de Alicante, con la indicada presencia de la Generalitat Valenciana, la que autorizó la instalación en el puerto de los depósitos de combustible, que dio lugar dos años después (pero dentro de la misma legislatura, sin cambios en el gobierno de la Generalitat) a la reacción del legislador valenciano.

¿Qué motivó la presentación del recurso?: ¿la salvaguardia de las competencias del Estado o la reivindicación de la Administración portuaria (estatal y autonómica), interesada como es lógico en la buena marcha de los puertos de interés general y en este caso

---

[51] Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Vid., al respecto, con detalle, Fernando de Rojas Martínez-Parets, *El régimen de los puertos del Estado*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 26 y ss.

[52] Arts. 30 y 31 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

[53] Art. 69.3, 56 y 26 del Texto Refundido, respectivamente.

también en la viabilidad de la concesión de obras que posibilitó la ampliación del puerto de Alicante?

Un motivo adicional para la presentación del recurso, esta vez sí de interés propiamente estatal, lo expuso muy bien la Abogacía del Estado en el incidente cautelar, y era el trato diferente que, en relación con ese uso portuario (tanques para el depósito de combustibles), creaba la normativa valenciana para los puertos de interés general radicados en la Comunidad Valenciana frente a los restantes, al no existir una normativa (estatal) al respecto de común aplicación. El Tribunal no concedió relevancia a este motivo a efectos cautelares, pero con un argumento del que luego se desentendió (tal vez lamentablemente) en la resolución del recurso, a saber, que la variedad de regímenes (también a propósito de los usos de los puertos de interés general) es algo «consustancial con el carácter autonómico de nuestro Estado» [ATC 35/2023, FJ 4 b)].

2.6.2 **El futuro de los depósitos de combustible**

La STC 63/2023 ha removido el obstáculo que la ley valenciana suponía para la construcción y puesta en funcionamiento de los depósitos de combustible autorizados por la Autoridad portuaria en el puerto de Alicante[54].

Pero, como ya indicamos, sigue pendiente de respuesta el recurso de apelación interpuesto por la empresa promotora ante el TSJ de la Comunidad Valenciana frente a la denegación de las también necesarias licencias municipales ambiental y de obras, que había sido confirmada en primera instancia por los Juzgados de lo contencioso-administrativo.

Desconozco el tenor del recurso y de la sentencia de instancia, y no puedo hacerme idea por tanto de sus posibilidades de éxito. Tampoco cabe pronosticar, en estas circunstancias, la posible incidencia que la Sentencia del Tribunal Constitucional pueda tener en el desenlace de la apelación.

Pero una cosa sí se puede adelantar, y es que, si finalmente el TSJ da la razón a la empresa y reconoce su derecho a obtener las licencias municipales, la única manera ortodoxa de impedir la instalación de los depósitos pasa por que la Autoridad portuaria (que ahora no parece estar a favor de la actividad[55]) promueva una revi-

[54] Sigue, no obstante, formalmente vigente el precepto del mismo tenor y no recurrido de la Ley 6/2014, de prevención, calidad y control ambiental de actividades (Disposición adicional décima), al que ya se hizo referencia.

[55] «El Puerto de Alicante reitera a los vecinos que los macrodepósitos no entran en su hoja de ruta», Diario Información de Alicante de 5 de febrero de 2024.

sión, no tanto de la DEUP, que por su generalidad poco puede aportar al respecto, como del Plan Especial del puerto de Alicante, incorporando al mismo las determinaciones que permitan proceder a la revocación de la autorización, asumiendo, eso sí, las pertinentes consecuencias indemnizatorias[56].

3. **DE NUEVO EL MAR MENOR (STC 126/2023)**

3.1 INTRODUCCIÓN: EL DECRETO-LEY MURCIANO 5/2021 Y LOS EXPEDIENTES DE RESTITUCIÓN DE CULTIVOS

La Ley de la Región de Murcia 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso, frente a un buen número de preceptos y por motivos tanto competenciales como sustantivos, que fue íntegramente desestimado por la STC 112/2021, de 13 de mayo, a la que dedicamos un amplio comentario en la edición correspondiente del Observatorio[57].

Con posterioridad, esta ley ha sufrido algunas modificaciones parciales, entre ellas, la llevada a cabo, tras el grave episodio de hipoxia de la laguna de los días 20 y 21 de agosto de 2021, por Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto[58], que incluía tres grupos de medidas encaminadas a mitigar la entrada de nutrientes de origen agrícola: un endurecimiento de las limitaciones de uso de fertilizantes en la zona 1 del Campo de Cartagena (la más próxima al Mar Menor), una reducción (junto a otras mejoras técnicas) del plazo para resolver los procedimientos de restitución de cultivos de regadío a secano o uso forestal en caso de pérdida de los derechos de aprovechamiento de aguas y un acortamiento también de los plazos de los procedimientos sancionadores y de restauración de la legalidad[59].

---

[56] Al cierre del trabajo, tengo noticia de que el TSJ ha emitido finalmente Sentencia estimatoria (parcial) del recurso de apelación: «El TSJ da la razón a la promotora de los macrodepósitos en el puerto de Alicante», Diario Información de Alicante de 24 de abril de 2024.

[57] *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, pp. 389 y ss.

[58] Decreto-Ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

[59] Un tratamiento más detallado de estas medidas, en: Santiago Manuel Álvarez Carreño, Blanca Soro Mateo, Elisa Pérez de los Cobos Hernández y Pablo Serra-Palao, «Regresiones, retrasos y falta de efectividad del Derecho ambiental en la Región de Murcia: crónica de la política y legislación ambiental de 2021», en: G. García Álva-

Pues bien, frente al segundo grupo de medidas, las relativas a los expedientes de restitución de cultivos (modificación de los arts. 33.1 y 4 y 34.1 y 2 de la Ley 3/2020), el presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad por supuesta falta del presupuesto habilitante para la adopción de Decretos-ley (arts. 86.1 CE y 30.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia[60]), así como por posible vulneración de las competencias del Estado en materia de aguas (cuencas intercomunitarias) y procedimiento administrativo común (arts. 149.1.22 y 18 CE, respectivamente)[61]

Se trataba, sin duda, de un recurso extraño, en el que, como habremos de ver después, el Gobierno no cuestionaba realmente las novedades que la reforma introducía en el procedimiento de restitución de cultivos, sino lo que su regulación decía desde el principio, aprovechando la nueva redacción dada a los preceptos en cuestión, cosa, por lo demás, perfectamente legítima y que justificó que la Sentencia rechazara la pretensión de inadmisión por extemporaneidad formulada por la abogada de la Región de Murcia[62]. Era, además, un recurso precedido de un dictamen del Consejo de Estado desfavorable a su interposición, aunque los motivos finalmente esgrimidos variaran en parte respecto de los sometidos a la consideración de este órgano[63].

En fin, el recurso fue desestimado con relativa facilidad, pero con una sólida argumentación, por la STC 126/2023, de 27 de septiembre. Una Sentencia, a mi juicio, espléndida, de la que cabe destacar el acierto de haber solicitado al Gobierno de la Región de Murcia, poco antes de su dictado, la remisión del expediente de elaboración del Decreto-ley 5/2021, a través del cual el Tribunal adquirirá la firme convicción (que luce en su redacción) de la falta de fundamento de todas las quejas[64].

---

rez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, Ciemat, Madrid, 2022, pp. 1254 y ss.

60 Introducido por la Ley Orgánica 7/2013, de 28 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

61 Tras el fracaso de los intentos de solución amistosa [Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de inicio de negociaciones (BOE núm. 304, de 21 de diciembre de 2021)]

62 STC 126/2023, de 27 de septiembre (FJ 2)

63 Dictamen del Consejo de Estado (Comisión Permanente) de 12 de mayo de 2022 (núm. de expediente: 651/2022). Ante el Consejo de Estado se alegaba la vulneración mediata del art. 149.1.23 CE, por contener supuestamente los preceptos impugnados una regulación de menor exigencia ambiental que la resultante de la legislación básica, en lugar de la infracción de los arts. 149.1.18 y 22 CE.

64 Antecedente 7 de la STC 126/2023.

3.2 EL PRESUPUESTO HABILITANTE

El abogado del Estado cuestionó la concurrencia del presupuesto habilitante para la adopción del Decreto-ley, en relación con la modificación del procedimiento de restitución de cultivos, con el argumento de que en realidad la regulación seguía siendo en esencia la misma. Si apenas nada cambiaba, no habría urgencia alguna en acometer el cambio[65]. Curiosa alegación ésta, pues de haber prosperado el motivo, se hubiera corrido el riesgo de que la cuestión de fondo, la verdaderamente importante, quedara imprejuzgada[66].

Pero la Sentencia (FFJJ 3 y 4) contradice abiertamente esa supuesta falta de novedad. Con ayuda del expediente reclamado, concretamente, de la Memoria de análisis de impacto normativo de la disposición (cuya existencia, por cierto, induce a pensar que el propósito inicial era la aprobación de una ley o de un reglamento[67]), la Sentencia [FJ 4 b)] identifica los dos principales cambios en la regulación y, sobre todo, la razón de ser de su introducción. En primer lugar, la precisión de que la apertura del procedimiento se produciría una vez firme «en vía administrativa» la resolución del Organismo de Cuenca (Confederación Hidrográfica del Segura) sobre el cese o prohibición de los regadíos[68], porque la anterior referencia a la firmeza sin más de aquélla había generado dudas en el órgano competente para la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos. Y, en segundo lugar, la previsión de que la comunicación del Organismo de Cuenca identificara expresamente el «polígono, parcela y recinto afectado» por el referido cese o prohibición[69], porque la falta de identificación del recinto en esas comunicaciones dificultaba la tramitación de dichos expedientes.

Una vez precisadas las novedades que presentaban los preceptos recurridos, la Sentencia [FJ 4 d)] no encuentra dificultad alguna en apreciar su necesaria «conexión de sentido» (de acuerdo con la jurisprudencia en la materia) con la situación de extraordinaria y urgente necesidad determinante de la adopción del Decreto-ley (explicitada ya de modo suficiente, según la Sentencia, en el preámbulo de la disposición: el referido episodio de hipoxia de La Lagu-

---

65 Antecedente 1 b) de la Sentencia.

66 Dicho sea de paso, según la Sentencia [FJ 1 b)] éste era el motivo «principal» del recurso, y es desde luego al que presta mayor atención (FFJJ 3 y 4), pero en realidad no era así, como demuestra la mucho más elaborada y extensa argumentación que el abogado del Estado dedica en el recurso a los motivos competenciales [antecedente 1 c) y d) de la Sentencia]

67 Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (arts. 46 y 53)

68 Arts. 33.1 y 34.1 de la Ley 3/2020, en su nueva redacción.

69 Art. 34.1 de la Ley 3/2020, en su nueva redacción.

na) y con el resto de cambios no recurridos (acortamiento de plazos) en la regulación de los procedimientos de restitución («existe una evidente conexión de sentido entre las medidas objeto de impugnación, de aplicación inmediata y *dirigidas a aclarar determinados extremos de carácter técnico-procedimental de la regulación preexistente*, y el objetivo de agilizar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos, configurados como una de las herramientas centrales de la política autonómica de protección del Mar Menor frente al vertido de nutrientes de origen agrario» -la cursiva es nuestra), desestimando en consecuencia este motivo del recurso.

3.3 LA CUESTIÓN DE FONDO: UN EJEMPLO MÁS DE LA MALA SINTONÍA ENTRE ADMINISTRACIONES

No eran tanto estas novedades como lo que, por activa y por pasiva, decía ya la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, en sus arts. 33 y 34, antes de la reforma, el verdadero motivo del recurso, a saber, la configuración de las resoluciones del Organismo de Cuenca sobre cese de los derechos de aprovechamiento de aguas como presupuesto para el inicio de los procedimientos de restitución de los regadíos a cultivos de secano o uso forestal, es decir, para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias (agrícolas y/o ambientales) en la materia[70].

Con un gran esfuerzo argumental, digno tal vez de mejor causa[71], el abogado del Estado intentaba demostrar que este tratamiento de las resoluciones del Organismo de Cuenca (la Confederación Hidrográfica del Segura) como una suerte de dictamen preceptivo y vinculante en los procedimientos de restitución de cultivos suponía una invasión de las competencias del Estado en materia de aguas (cuencas intercomunitarias, art. 149.1.22 CE) al convertir a la Confederación en «coautora» de unas medidas de exclusiva competencia autonómica, a la par que una vulneración mediata de la competencia sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) al excluir otras formas de iniciación de esta clase de procedimientos previstas en la Ley 39/2015.

De forma breve, pero contundente, la Sentencia (FJ 5) rechaza las alegadas infracciones competenciales, poniendo de relieve que

[70] Aquí había otra novedad no cuestionada, como era la posibilidad de que la restitución pudiera ser también a cultivo de secano y no sólo a uso forestal (art. 33.1 de la Ley 3/2020, en su nueva redacción)

[71] Antecedente 1 c) y d) de la Sentencia.

en esos preceptos la Ley 3/2010 no hace sino regular la competencia autonómica sobre restitución de cultivos, no la estatal en materia concesión y extinción de aprovechamientos de aguas, pero de manera respetuosa con ella, y «sin imponer tampoco al Estado [a la Confederación Hidrográfica] obligación alguna [la de comunicar sus resoluciones sobre prohibición o cese de dichos aprovechamientos] que no viniese ya comprendida en el *deber general de colaboración* –en particular, mediante el intercambio de información– que sobre este pesa al igual que sobre las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico» (la cursiva es nuestra).

Elegante manera de poner fin a un recurso que, más que por la sospecha de que la Región de Murcia utilizara la imprescindible colaboración de la Confederación Hidrográfica como «subterfugio» para retrasar la tramitación de los expedientes de restitución de cultivos[72], parecía venir motivado por temor a la propia desidia en el dictado y comunicación de las resoluciones de cese de aprovechamientos de aguas o por cuestiones de imagen (la «coautoría» de las obviamente impopulares órdenes de restitución).

[72] Este era, no obstante, el planteamiento del recurso.

XIX. El principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Supremo

GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. *La formulación original del principio de no regresión ambiental.*–2. *Precedentes de la aplicación del principio de no regresión de la protección ambiental al suelo no urbanizable especialmente protegido.*–3. *Desarrollos recientes del principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Supremo: ¿no regresión o desarrollo sostenible?*–4. *Epílogo: otras sentencias relevantes del Tribunal Supremo.*–*Bibliografía.*

RESUMEN

El principio de no regresión ambiental aplicado a zonas verdes y, sobre todo, al suelo no urbanizable especialmente protegido, está plenamente consolidado en la jurisprudencia. Ésta ha precisado que el estándar no se limita al mantenimiento de la clasificación del suelo, sino también a los usos tolerados e incluso a su régimen y condicionantes. Además, el Tribunal Supremo considera que puede servir de fundamento para la modulación de los efectos de la declaración de nulidad de un plan urbanístico.

ABSTRACT

The environmental principle of «non-regression» or stand still clause is applied by the Supreme Court to urban green areas and land preserved from urbanization due to its natural values. The Supreme Court has specified that its effects are not limited to the maintenance of the zoning of the protected land, but also applies to the uses permitted on those lands and even to their conditions or limitations. In a new development, the Supreme Court considers that the effectiveness of the principle may also require the modulation of the effects of the judicial annulment of an urban plan.

PALABRAS CLAVE

Principio de no regresión ambiental, suelo no urbanizable especialmente protegido, efectos de la anulación de los planes urbanísticos.

KEY WORDS

Stand still clause, principle of «non-regression», rural land protected from urbanization, effects of the nullity of an urban plan.

1. LA FORMULACIÓN ORIGINAL DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

El principio de no regresión o cláusula Standstill tiene su origen en el derecho internacional humanitario: entre sus antecedentes está el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) cuyo artículo 5.2 contiene una cláusula prohibiendo cualquier «restricción o menoscabo» en los derechos humanos incluso los no expresamente reconocidos en el pacto[1]. Desde ese punto de partida, Michel Prieur[2] y, entre nosotros, Fernando López Ramón[3] han postulado su aplicación al Derecho ambiental, considerando que la protección ambiental debe ser incluida entre los derechos humanos. En estos términos, el principio se aplicaría al conjunto de la regulación ambiental, puesto que el Derecho ambiental es un régimen de resultado, no siendo admisibles retrocesos respecto a los umbrales de protección ya consolidados. En el pensamiento de Prieur, esos retrocesos –y, por tanto, la vulneración del principio– pueden provenir fundamentalmente de la desregulación, aunque también de situaciones como la tolerancia por la Administración pública competente del incumplimiento de las normas ambientales, lo que es una concepción ampliamente aceptada[4]. La idea de la protección ambiental como derecho humano acaba de experimentar un avance considerable con la Sentencia de 9 de abril de 2024, Verein Klimaseniorinnem Schweiz, de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que declara que la insuficiente actividad de Suiza en el cambio climático supone una violación del derecho reconocido en el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la inviolabilidad del domicilio.

A diferencia del anterior, el principio –o regla– de no regresión que se aplica por el Tribunal Supremo en el ámbito urbanístico, tanto a la preservación de las zonas verdes urbanas como a lo protección del suelo no urbanizable especial, tiene su origen en el Derecho público interno, en la aplicación de normas clásicas de control y reducción de la discrecionalidad administrativa por el Tribunal Supremo y el resto de los órganos del orden contencioso-administrativo. No hay una relación genealógica entre el principio de no regre-

[1] «No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado».

[2] Prieur, M. (2010) y (2012).

[3] López Ramón, F. (2011), pp. 13-27; (2016), pp. 269-277.

[4] Sobre el principio de no regresión ambiental en Derecho español, con referencias al Derecho internacional y al Derecho comparado, vid Amaya Arias, A. M. (2016) y González Sanfiel, A. M. (2022).

sión ambiental en el Derecho internacional humanitario y en el Derecho urbanístico español: en este último el proceso ha sido inductivo, extrayendo una regla general de hechos o reglas concretas. Son dos casos de evolución separada, pero convergente, un fenómeno conocido en la naturaleza, que también se manifiesta en el Derecho.

Eduardo García de Enterría hizo una perfecta síntesis de la construcción paulatina de un sistema de control de la discrecionalidad de la Administración Pública como lucha contra las inmunidades del poder[5]. En el epígrafe V de su artículo «Hacia un control más sustancial del poder discrecional» distingue tres etapas: a) «El control de los hechos determinantes», b) «Discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados; el principio de la unidad de solución justa y la reducción de la masa de la discrecionalidad y su relativización» y c) «El control por los principios generales del Derecho». Esas tres etapas se dan en la construcción del principio de no regresión ambiental.

En la Sentencia del 15 de noviembre de 1995[6], el Tribunal Supremo recababa mediante diligencia para mejor proveer una serie de documentos –que ordenaba unir a los autos «con cuerda floja»– para controlar si se daban los hechos determinantes que permitían al planificador urbanístico proteger una zona boscosa en el municipio de Pozuelo, al oeste de Madrid, como suelo no urbanizable especial. A partir de 2003[7] el Tribunal Supremo declara que los valores –paisajísticos, históricos, ambientales– que determinan la clasificación de un suelo como no urbanizable de especial protección son conceptos jurídicos indeterminados y, por tanto, estamos ante una actividad reglada, susceptibles de pleno control en cuanto al fondo. Sin embargo, al ser conceptos jurídicos indeterminados, la concurrencia de los mismos en un determinado suelo es una operación de discrecionalidad técnica, en la que la Administración se beneficia del halo del concepto, las zonas de incertidumbre que lo rodean, a la hora de clasificar el suelo como no urbanizable protegido. A la inversa, cuando se trata de «desclasifi-

---

[5] García de Enterría Martínez-Carande, E. (1962): RAP núm. 38, pp. 159-205

[6] Recurso núm. 3849/1990, Ar. RJ 1995\8333, ponente Pedro Esteban Álamo. En la Sentencia de 15 de noviembre de 1995 se invoca el carácter reglado que el suelo no urbanizable especialmente protegido conforme al art. 80 del TRLS de 1976, pero en los fundamentos de derecho de la sentencia apelada, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de diciembre de 1989, mientras que el Tribunal Supremo se centra en *el control de la discrecionalidad que corresponde al planificador urbanístico, en un ejercicio de lo que es claramente un control de los hechos determinantes*. No obstante, el Tribunal Supremo sí afirma que en lo que se refiere al suelo protegido por el plan urbanístico «prima el criterio real en la clasificación». En el mismo sentido puede citarse la Sentencia de 3 de noviembre de 1998, recurso de apelación núm. 7296/1992, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.

[7] Sentencia de 17 de febrero de 2003. Recurso de casación núm. 6221/1999, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero. Sobre la línea iniciada por esta sentencia, pasando a considerar la clasificación del suelo no urbanizable especial como reglado, Alegre Ávila, J. M. (2012): REDA núm. 153, pp. 111-130.

car» el suelo protegido, existe una previa declaración administrativa de la concurrencia de valores dignos de protección, por lo que ya no hay margen para el halo del concepto. Finalmente, una experiencia aplicativa y una doctrina muy consolidada se sintetiza por el propio Tribunal Supremo en un principio, inicialmente descriptivo, pero actualmente prescriptivo y susceptible de aplicación autónoma: el principio de no regresión ambiental. La sustantividad del principio se constata al observar que se puede aplicar autónomamente en ámbitos que no se corresponden con los casos que provocaron su gestación: en el caso de la sentencia de 17 de enero de 2024, el caso Torremolinos, se estudia por el Tribunal Supremo la posibilidad de que el principio de no regresión pueda modular los efectos de la declaración de nulidad de un Plan General de Ordenación Urbana.

2. PRECEDENTES DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL AL SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO

La línea jurisprudencial surge durante la vigencia de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, por medio de la que se establecieron definiciones positivas del suelo urbano, cuya clasificación de todas formas ya hacía tiempo había sido caracterizado como acto reglado por el Tribunal Supremo, y del suelo no urbanizable, dejándose el suelo urbanizable como la categoría residual. Es decir, de una práctica en la que se clasificaban el suelo urbano y el suelo urbanizable, siendo el no urbanizable una mera categoría residual, se pasó a una definición positiva del suelo no urbanizable, desplazando así al urbanizable, que fue el que quedó configurado como residual[8]. En este contexto, el Tribunal Supremo concluyó que, junto con el suelo urbano,

[8] En concreto, el suelo no urbanizable fue definido en el art. 9 en los siguientes términos: «Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

1.ª Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2.ª Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano».

había otra categoría de suelo de clasificación reglada: el suelo no urbanizable de especial protección.

En esta clase de suelo entrarían obligatoriamente los terrenos «sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación» por una pluralidad de motivos: valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, por la existencia de riesgos naturales o para la protección del dominio público. Podría extenderse al preservado de la urbanización por contar con recursos naturales («valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales»), mientras que el suelo no urbanizable ordinario sería el simplemente considerado «inadecuado». El planificador urbanístico mantenía un considerable margen de apreciación, pero una vez reconocida la existencia de valores agrícolas, forestales, ganaderos o de riquezas naturales debía motivarse específicamente la vuelta atrás en la protección acordada. En términos clásicos, en algunos de estos casos estaríamos más ante conceptos jurídicos indeterminados que habilitaban la protección que ante el ejercicio de una potestad discrecional, pero reconocida expresamente la existencia de valores, debía motivarse específicamente su desprotección. Incluso el Tribunal Supremo declaró que debía motivarse la desaparición de esos valores más allá del punto en que fuera posible su recuperación.

En consecuencia, la primera manifestación de lo que luego se caracterizaría como «principio de no regresión de la protección ambiental» al suelo rústico no vino de la aplicación de principios o valores generales, sino de la consideración del ejercicio de la potestad de planeamiento como reglada en lo que se refiere al suelo no urbanizable especialmente protegido.

La Ley de 1998 fue derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. La jurisprudencia sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable protegido o especial, plenamente consolidada en ese momento, vio cambiar su base normativa. No obstante, la Ley de suelo de 2007 ofrecía soportes alternativos al incorporar expresamente el principio de desarrollo sostenible en el art. 2.2[9]. La apela-

[9] «En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística. […]»

ción al principio de desarrollo sostenible y su relación explícita con la conservación del paisaje y del medio rural, además de la referencia a la «preservación de los valores» de lo que inequívocamente es una referencia al suelo no urbanizable habrían proporcionado una base suficiente para mantener la doctrina jurisprudencial sobre el suelo no urbanizable especial.

Ciertamente el desarrollo sostenible obligaría a ponderar los valores objeto de la sostenibilidad –que comportaría la preservación de paisaje y biodiversidad– con el desarrollo necesario por motivos económicos y sociales. Es una operación en búsqueda de un equilibrio. Esto funciona así a la hora de «clasificar» suelo no urbanizable especial, imponiendo unas limitaciones severas en cuanto a los usos admisibles del suelo que estarán justificadas sólo en la medida en que los valores a defender o preservar estén realmente presentes. Sin embargo, la ponderación no funciona cuando se trate de «desclasificar» suelo no urbanizable especial. En tal caso se mantiene una extraordinaria rigidez. Aunque en ocasiones el Tribunal Supremo invoque una insuficiente motivación, el estándar para que la motivación sea suficiente es inalcanzable en la práctica. Sólo cuando esa motivación se base en la pérdida de los valores objeto de protección más allá del punto de recuperación, será aceptable como base de la «desclasificación»; o sea, de la rebaja del nivel de protección. Esta segunda parte tenía una base normativa específica, puesto que pese a prescindir de la clasificación de suelo, preveía que determinados suelos rurales deben ser preservados de la urbanización, lo que suponía un espaldarazo a la consideración del suelo no urbanizable o rústico protegido o especial como reglado[10]. Finalmente, en el art. 13.4 se estableció lo que puede considerarse un reconocimiento expreso del principio de no regresión, aunque referido más específicamente a los suelos de espacios naturales protegi-

[10] De acuerdo con el art. 12.2: «Está en la situación de suelo rural: a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística».

dos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000[11]. Los preceptos citados tenían además carácter básico[12].

En el vigente Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, pueden encontrarse previsiones equivalentes en los art. 3.2, 13.1 y 21.2, a), también básicos conforme a la disposición final segunda, 1. No obstante, en el art. 13.1, párrafo tercero, se deslizaron contenidos procedentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que, en sus términos literales, podrían haber llevado a matizar la jurisprudencia, puesto que permite, con «*carácter excepcional*», que se autoricen «*actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural*»[13]. No obstante, el Tribunal Supremo ha mantenido inalterada su jurisprudencia, cuya consecuencia es una férrea protección del suelo no urbanizable de protección especial.

El principio de no regresión está incorporado a la normativa ambiental. Se aplica con carácter general a los espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000 de acuerdo con el art. 52 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la

---

[11] «No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable».

[12] Los artículos 2, 12 y 13, entre otros, tenían carácter básico, conforme a la disposición final primera, 1.

[13] «En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2, a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural».

Biodiversidad[14], que es norma básica. Además, el principio de no regresión ha sido recogido nominativamente en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que en su art. 2, l) enuncia entre los principios rectores el de no regresión, que se define en su exposición de motivos, apartado III:

> «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».

Por consiguiente, el principio de no regresión, reconocido con carácter de norma básica, aunque formulado en términos que lo aproximan al principio de crecimiento sostenible, será aplicable en las actuaciones relacionadas con la descarbonización de la economía española, así como en la adaptación a los impactos del cambio climático, ámbito de aplicación de la citada Ley, lo que ciertamente permitiría una interpretación extensiva.

Fuera de esos dos ámbitos –espacios naturales y cambio climático–, en los que con el carácter de norma básica el principio está incorporado al bloque de la constitucionalidad, sigue siendo cierto lo afirmado por el Tribunal Constitucional sobre la inexistencia del principio de no regresión como canon constitucional[15].

---

[14] «1. Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47.

2. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

3. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezcan las Comunidades autónomas».

[15] En la Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre de 2015 (FJ 5, c), a propósito de la reforma de la Ley de Costas: «Los recurrentes pretenden erigir el principio de no regresión ambiental (o cláusula stand still), que impediría que se rebajasen los estándares medioambientales vigentes, en canon de constitucionalidad. La invocación de este principio, que supone una extraña vinculación del legislador futuro al presente, debe ser desestimada, pues nunca ha sido reconocido como tal canon por la jurisprudencia constitucional, ni existe en ningún tratado internacional, y ni tan siquiera puede inferirse como norma consuetudinaria de Derecho internacional.

El recurso no razona con exactitud en qué texto normativo ha quedado positivado este principio. La vinculación que hace en este punto al art. 45 CE desfigura su dicción literal, puesto que el término «mejorar» se refiere a la calidad de vida, no al entorno. En cuanto al

3. DESARROLLOS RECIENTES DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO: ¿NO REGRESIÓN O DESARROLLO SOSTENIBLE?

La sección quinta de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha resuelto tres recursos de casación en el último año en los que se invoca el principio de no regresión ambiental en relación con el suelo no urbanizable especialmente protegido como *ratio decidendi*. Por orden cronológico, aunque no será ese el orden que se seguirá en la exposición, son las sentencias de 22 de marzo de 2023 (caso Cáceres I)[16], de 30 de junio de 2023 (caso Cáceres II)[17] y de 17 de enero de 2024 (caso Torremolinos)[18].

A) *Posible incidencia del principio de no regresión en los efectos de la declaración de nulidad de un plan urbanístico.*

En el «caso Torremolinos» es ese Ayuntamiento quien recurre en casación la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Málaga, de 14 de octubre de 2021 (recurso 795/2019), por la que se anulaban diversas resoluciones relativa a la aprobación y publicación de la Revisión-Adaptación del Plan General de Ordenación Urbanística de Torremolinos. En el auto de admisión se establece:

> «Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, nuestra *jurisprudencia acerca del contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento* así como

---

art. 37 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, no establece un derecho, sino que enuncia un principio que nunca podría servir como canon de constitucionalidad, según ha señalado el Tribunal Constitucional y se desprende del art. 52.5 de la propia Carta. El principio de no regresión tampoco se establece en ningún texto internacional, ni siquiera en ningún instrumento de soft law. Así lo avala la apelación a los gobiernos nacionales efectuada por el Congreso mundial de la naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), celebrado en septiembre de 2012, que descarta que exista una norma internacional que establezca inequívocamente este principio.

El principio de no regresión no es pues canon válido de constitucionalidad…»

[16] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 381/2023 de 22 de marzo. Recurso de Casación núm. 1451/2022. ECLI: ES: TS:2023:1385. Ponente Inés Huerta Garicano.

[17] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 882/2023 de 30 junio. Recurso de Casación núm. 7738/2021, ECLI: ES: TS:2023:3236, Ar. RJ 2023\4419. Ponente Ángeles Huet de Sande.

[18] Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 62/2024 de 17 de enero. ECLI: ECLI: ES: TS:2024:168, Recurso de Casación núm. 2859/2022, Ar. JUR 2024\30174. Ponente Ángeles Huet de Sande.

> los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de tal naturaleza en aquellos supuestos en que la estricta aplicación de la doctrina consolidada de esta Sala pudiera conducir a *consecuencias de menor protección para el medio ambiente al recobrar vigencia la figura de planeamiento anterior*».

En términos sucintos, la cuestión central era la admisibilidad de una evaluación estratégica de la revisión del Plan General que había sido realizada una vez ya adoptada la aprobación provisional y, por lo tanto, sin posibilidad práctica de plantear de forma efectiva alternativas, un elemento esencial de ese tipo de evaluaciones. La Sala de instancia aplica la jurisprudencia del Tribunal Supremo, citando expresamente la sentencia de 22 de julio de 2021[19], según la cual la finalidad de la evaluación ambiental estratégica es «anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente, integrándose en los planes de forma instrumental en un proceso continuo desde la fase misma de borrador, y si la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible, es a esta fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, y no a cualquier otro momento de la tramitación del plan, a la que debe referirse su iniciación».

Aparte de lo relativo a la evaluación de impacto ambiental, la cuestión de relevancia casacional que se plantea es si la declaración de nulidad que comporte una menor protección ambiental no puede ser contraria al principio de no regresión, lo que obligaría al órgano jurisdiccional a matizar el alcance de la nulidad o diferir en el tiempo sus efectos[20].

La adopción de un fallo anulatorio con efectos diferidos en el tiempo no es algo desconocido en Derecho español. El propio Tribunal Supremo cita en su sentencia supuestos en los que la concurrencia de valores prevalentes –como la seguridad y la vida humana en un caso de servidumbres aeronáuticas– han llevado a diferir los efectos de la declaración de nulidad. En el campo ambiental es paradigmática la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, de 1 de octubre, por la que se anuló como inconstitucional por motivos competenciales la declaración de Reserva Natural a las Marismas de Santoña y Noja, en la que se acordó que los efectos «quedan diferidos al momento en el que

[19] Recurso de casación 3920/2021, ECLI: ES: TS:2021:3268, ponente Ángeles Huet de Sande

[20] La cuestión había sido planteada en otros casos resueltos por el Tribunal Supremo, como en la Sentencia núm. 1119/2021 de 15 de septiembre (Recurso de Casación núm. 4262/2020, ECLI: ES: TS:2021:3530, ponente Octavio Juan Herrero Pina), pero en ellos no se invocaba el principio de no regresión de la protección ambiental.

la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente»[21].

La nulidad de pleno derecho de los planes urbanísticos que incurran en vicios de legalidad, basada en su naturaleza normativa, ha sido matizada en ocasiones, como en la Sentencia núm. 569/2020 de 27 de mayo[22], en la que se planteaba un posible alcance geográfico limitado, cuando los defectos apreciados no afecten al plan globalmente considerado. No obstante, este no es el caso cuando el vicio de nulidad apreciado es la realización inadecuada de la evaluación ambiental estratégica, que casi por definición afecta al conjunto de las determinaciones del plan. Al respecto, el Tribunal Supremo se abre a la posibilidad de que el principio de no regresión pueda tener incidencia en la modulación de los efectos de la anulación de un plan:

> «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».

Sin embargo, ese carácter de desprotección de la anulación debe ser objeto de una argumentación específica –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»–, como con toda lógica declara el Tribunal Supremo. En conclusión:

---

[21] FJ 5: «Es cierto que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha aprobado ya el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, pero no lo es menos que este Plan es previo a la declaración de Parque, Reserva Natural u otra de las figuras previstas en la legislación vigente. Por ello, en tanto la Comunidad Autónoma no ejerza la competencia que en esta Sentencia le reconocemos, la inmediata nulidad de la Ley 6/1992 podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas. Se trata, además, de intereses y perjuicios que trascienden el plano nacional, como lo demuestra el contenido de la Sentencia, de 2 de agosto de 1993, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por la que se condena al Reino de España, al no haber clasificado las Marismas de Santoña como zona de protección especial y no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de dicha zona.

Para evitar estas consecuencias, la declaración de inconstitucionalidad de la Ley 6/1992 no debe llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en el que la Comunidad Autónoma dicte la pertinente disposición en la que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural protegido bajo alguna de las figuras previstas legalmente».

[22] Recurso de Casación núm. 6731/2018, ECLI: ES: TS:2020:1300, ponente Wenceslao Olea Godoy.

> «La conclusión, por tanto, en respuesta a la segunda cuestión que nos plantea el auto de admisión, no puede ser otra que descartar que pueda entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación».

Ciertamente, la desprotección no era evidente a primera vista en este caso, como sí lo era en el de las Marismas de Santoña. Como se señalaba por la parte recurrida, difícilmente puede predicarse esa desprotección ambiental de terrenos que en su momento no eran urbanizables y han pasado a serlo en virtud del plan que ha de anularse. La mera existencia de normativa ambiental que haya incorporado estándares más elevados no es suficiente para dar por supuesto que la anulación del plan produce una desprotección real.

Fue presentado y posteriormente retirado por el Gobierno un proyecto de Ley de modificación del Texto refundido de la Ley del Suelo que, entre otras cuestiones, habría afectado a la declaración de invalidez de los planes urbanísticos y sus efectos[23]. En el proyecto de Ley se distinguía entre causas de nulidad y anulabilidad de los planes, lo que supondría una rectificación de la jurisprudencia actual, que considera que la ilegalidad de los planes urbanísticos siempre se traduce en su nulidad de pleno derecho. Para los casos de anulabilidad por motivos formales, se establecía la retroacción del procedimiento y su posible subsanación y, además, se prevía expresamente un efecto diferido en el tiempo de la sentencia anulatoria (sería el nuevo art. 55.6, b) del Texto refundido de la Ley del Suelo):

> «Cuando se ordene la retroacción del procedimiento se fijará un plazo, que no podrá ser superior a un año, para que la Administración competente subsane el defecto, quedando prorrogada mientras tanto la eficacia del instrumento anulado, excepto en aquellas determinaciones que resulten directamente afectadas por el vicio cometido, que quedarán suspendidas. Excepcionalmente podrá prorrogarse dicho plazo por un máximo de seis meses más, cuando la Administración acredite de manera fehaciente la imposibilidad de llevar a cabo la subsanación en un plazo menor».

No obstante, este precepto no habría resuelto los casos en los que la nulidad o la anulabilidad por motivos sustantivos puedan

[23] Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie A-proyectos de Ley, núm. 19-1, de 5 de abril de 2024.

comportar una vulneración del principio de no regresión ambiental, campo que habrá de ser afrontado desde la doctrina establecida en la Sentencia del caso Torremolinos.

B) *Afección de la ampliación de los usos permitidos en suelo no urbanizable protegido al principio de no regresión.*

Con la Sentencia de 30 de junio de 2023, que resuelve el caso Cáceres II, el Tribunal Supremo desestima el recurso de casación contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 20 de septiembre de 2021 por el que se había anulado la Modificación Puntual del Plan General Municipal de Cáceres. La cuestión que se plantea es si, pese a mantener la clasificación como suelo no urbanizable especialmente protegido, la mera modificación de los *usos permitidos* en esa clase de suelo puede suponer la vulneración del principio de no regresión en la protección ambiental. En términos del Auto de admisión del recurso de casación:

> «… la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la *modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión* en materia de protección ambiental».

La modificación puntual en el origen del caso supuso que se permitiera la autorización de determinados usos y actividades en Suelo No Urbanizable Protegido cuando antes de la modificación el Plan General Municipal de Cáceres sólo era posible que estuvieran ubicados en Suelo No urbanizable Común, concretamente los de «Depósitos de desechos o chatarras» y los de «Gestión de residuos, tratamiento y reciclaje de desechos recuperables». Yendo más lejos, en la Sentencia de instancia se concluye que esa modificación de usos respondía al interés en la legalización de una chatarrería ubicada parcialmente en suelo no urbanizable especial y que «para cerrar el círculo de la legalización de esta actividad preexistente, se lleva a cabo la modificación del régimen de distancias». Se señala también en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que con la modificación «se ha conseguido *ampliar enormemente el ámbito de los usos productivos susceptibles de ser establecidos* en la categoría de «Protección de Llanos», contraviniendo expresamente la determinación de la declaración ambiental estratégica». En este sentido, en la decisión de someter la Modificación Puntual a evaluación ambiental estratégica también se reconoce que uno de los objetivos es «posibilitar la implantación o regulación urbanísti-

ca de determinados usos o actividades productivas, asentadas en el término municipal con anterioridad a la aplicación del planeamiento urbanístico vigente en el término municipal de Cáceres. Además, se pretende *eliminar la exclusividad de localizar las actividades de vertido, tratamiento y recuperación de materiales de desecho y residuos urbanos, en el Suelo No Urbanizable Común, abriendo la posibilidad de situarse en Suelo No Urbanizable Protegido*, lo cual constituye el objeto principal de esta modificación».

Las posiciones contrarias a la anulación de la modificación –del Ayuntamiento de Cáceres, la Comunidad Autónoma de Extremadura y una empresa privada– se basan fundamentalmente en que la clasificación del suelo no se ha visto alterada y en que se respeta la legislación urbanística y, específicamente, que no hay afección a la Red Natura 2000, concretamente a los espacios protegidos situados en las inmediaciones. El letrado de la Comunidad Autónoma se refiere además a la disposición adicional segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad[24], que permite a las entidades locales adoptar medidas adicionales de protección medioambiental. Considera que el principio de no regresión no puede dar lugar a que se prohíba cualquier alteración de tales medidas adicionales, en este caso la alteración de los usos en suelo no urbanizable protegido, aunque tales alteraciones no contravengan los planes de ordenación de tales espacios protegidos, pues ello supondría una petrificación del planeamiento que sería contraproducente.

En la casación comparece también la Asociación para la Defensa de la Naturaleza y de los Recursos de Extremadura (ADENEX), que argumenta con base en el principio de *desarrollo sostenible*, reconocido en el Tratado de la Unión Europea [en su preámbulo y en sus arts. 3.3 y 21, d)] a partir de su modificación de Lisboa y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 11).

El Tribunal Supremo describe el caso Cáceres II en términos claros: de conformidad con la Sentencia de instancia, el supuesto de hecho es un *suelo clasificado como no urbanizable de protección por sus valores naturales o paisajísticos en el que, manteniendo dicha clasificación, se permiten determinados usos industriales y de tratamiento de residuos que antes de la modificación impugnada eran incompatibles con dicho suelo no urbanizable de protección y debían ubicarse en suelo no urbanizable común*. La anulación se apoya «en el principio de no regresión por considerar que

[24] Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, podrán establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

la modificación suponía un *retroceso en la protección ambiental de dicho suelo que no estaba suficientemente justificada en razones de interés público preponderante*, sino que, por el contrario, respondía a un interés particular consistente en la legalización de unas instalaciones de tratamiento de residuos preexistentes».

Puede observarse que en ese razonamiento en realidad subyacen tres causas de nulidad: la vulneración del principio de no regresión de la protección, establecido por la jurisprudencia; la desviación de poder, por primar intereses particulares sobre el general; y, finalmente, la falta de motivación del interés general que justifica la modificación.

No obstante, la argumentación subsiguiente se centra en el principio de prohibición de la regresión ambiental y su alcance. Más concretamente, si su ámbito se limita a la clasificación del suelo o se extiende a los usos admitidos.

En su Sentencia de 30 de junio de 2023, el Tribunal Supremo sitúa el origen de su jurisprudencia sobre el principio de no regresión en la Sentencia de 13 de junio de 2011 (rec. 4045/2009, RJ 2011, 5264). Esta sentencia no se refería, como el resto de la línea jurisprudencial, a un suelo no urbanizable protegido, sino a una zona verde urbana, en la que se pretendía edificar una biblioteca pública. Se trataba por tanto de cambiar un equipamiento público por otro, pero con una pérdida neta en el medio ambiente urbano. De acuerdo con lo argumentado en esta sentencia:

> «… lo propio de una decisión discrecional es la elección del planificador entre diversas opciones igualmente válidas. Pues bien, el sacrificio de una zona verde no es un indiferente jurídico cuando el planificador realiza la elección de esa decisión discrecional. No constituyen opciones igualmente válidas para el planificador el emplazamiento de un edificio sobre una zona verde que sobre otros terrenos que no tienen tal cualidad. De modo que no estamos ante indiferentes jurídicos entre los que escoger.
>
> No obstante, la sentencia recurrida se expresa en unos términos, que no podemos compartir sin matizar, cuando parece prohibir cualquier alteración en la calificación de una zona verde, una vez establecida por el instrumento de planeamiento, estableciendo un límite perpetuo e infranqueable al planificador. Es decir, que declarada una zona verde como el parque del Prado de San Sebastián, no puede ser nunca, ni en ningún caso, modificada por el planificador en el ejercicio de la potestad discrecional, y no es así en todo caso.
>
> Ciertamente la libertad del planificador urbanístico no desaparece ante las zonas verdes, pero sí se reduce considerablemente. Esa libertad queda limitada únicamente a los casos en los se advierta una potente presencia de los intereses generales que demanden la reducción de la zona verde, que no es el caso».

La línea jurisprudencial se habría consolidado posteriormente, citando la Sala de lo contencioso-administrativo en este sentido las sentencias de 30 de septiembre de 2011 (rec. 1294/2008, RJ 2012, 1042), 23 de febrero de 2012 (rec. 3774/2009, RJ 2017, 5709), 29 de marzo de 2012 (rec. 3425/2009, RJ 2012, 5623), 10 de julio de 2012 (rec. 2483/2009, RJ 2013, 2346), 29 de noviembre de 2012 (rec. 6440/2010, RJ 2012, 11028), 16 de abril de 2015 (rec. 3068/2012, RJ 2015, 2167), o de 10 de febrero de 2016 (rec. 1947/2014, RJ 2016, 1513). Dedica especial atención a la argumentación de la Sentencia de 23 de febrero de 2012, fundamento octavo, donde se invoca el «carácter sostenible y medioambiental del urbanismo actual, que se proyecta, de forma más directa y efectiva, en relación con la protección de los suelos rústicos de especial protección», así como en relación con el especial régimen de utilización del suelo rural reflejado entonces en el art. 13 del TRLS 2008 (y ahora en el art. 13 del TRLS 2015):

> «la urbanización de tales suelos [...] se nos presenta, como en el caso de la eliminación de zonas verdes, como una actuación prácticamente irreversible, capaz de comprometer el citado recurso natural –o su uso más racional–, además de proyectar consecuencias determinantes y nefastas para otros recursos naturales, tales como el agua, el aire o los ecosistemas».

Añade en su fundamento noveno,

> «… ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no regresión, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de –de no poder alterar– una protección especial del terreno, como es la derivada de la Catalogación del Monte como de Utilidad Pública, incompatible con su urbanización, directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico. (...) este principio de no regresión, ha sido considerado como una «cláusula de statu quo» o «de no regresión», con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental...»; y concluye que «el citado principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente protegidos implica, exige e impone un plus de motivación exigente, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos».

Siendo cierto que en esas sentencias se cita por primera vez el principio de no regresión, de origen doctrinal, lo cierto es que están en directa continuidad con sentencias anteriores en las que ya se esgri-

mía una consistente doctrina jurisprudencial en defensa del suelo no urbanizable especialmente protegido por motivos ambientales.

A la hora de controlar la decisión de clasificar un suelo como no urbanizable de especial protección, en la Sentencia de 14 de febrero de 2007[25] ya se hacía un examen de la normativa internacional y española de protección del paisaje para legitimar el paso de un suelo no urbanizable ordinario a la categoría de especial protección, conforme a lo que podemos considerar una aplicación del principio de crecimiento sostenible para justificar las limitaciones impuestas a los propietarios de un suelo que por medio de una modificación aislada del PGOU de Benicarló pasaba de no urbanizable común a no urbanizable especial. Las razones esgrimidas por el planificador fueron la protección de un yacimiento arqueológico ibero y, en lo que afectaba a la finca de la recurrente, la protección paisajística de un cerro rodeado por un extenso llano, configuración geográfica infrecuente en la provincia de Castellón. El Tribunal Supremo invoca el *carácter reglado de la clasificación del suelo no urbanizable de especial protección*, con cita de la *Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995*. Se invocan además una pluralidad de normas españolas e internacionales de protección del paisaje.

En cuanto a los orígenes del principio de no regresión, aunque no fuera mencionado como tal, puede decirse que el Tribunal Supremo estableció que la reversión de la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección requiere de una especial motivación al menos desde la Sentencia de 17 de febrero de 2003[26] (FJ 5):

> «El punto de partida es el de que se está en presencia de un suelo «especialmente protegido», naturaleza otorgada en virtud de una decisión administrativa, cuya necesidad de modificación es necesario justificar. No ha de olvidarse que el «suelo especialmente protegido» tiene unas características propias que motivan esa clasificación. La modificación de esa clasificación es posible, pero exige acreditar que han desaparecido aquellas condiciones y características que dieron lugar, en su día, a la clasificación de «especialmente protegido» de un determinado suelo».

En un sentido similar va la argumentación de la Sentencia de 25 de octubre de 2006[27], relativa a un suelo clasificado en función de su valor paisajístico (FJ 2):

> «no le será posible al planificador modificar esa clasificación por otra que permita, ya o en el futuro, incluirlo en el desarrollo

[25] Recurso núm. 5559/2003, ponente Rafael Fernández Valverde.
[26] Recurso de casación núm. 6221/1999, ponente Manuel Vicente Garzón Herrero.
[27] Recurso de casación 3713/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

> urbano, sin justificar antes, de modo razonado y suficiente, que aquel o aquellos valores, o no existían realmente, o son ya inexistentes, o no pueden seguir siendo protegidos, allí, en aquel suelo, por causas jurídicamente atendibles».

En la Sentencia de 3 de julio de 2007[28], relativo a la revisión del PGOU de Madrid se sigue la doctrina anterior y se argumenta que no basta con afirmaciones genéricas en cuanto al modelo urbano, cuando se hace una reconsideración que restringe los ámbitos de suelo no urbanizable especialmente protegido (FJ 17):

> «La duda, como ya hemos dicho, perjudica a la Administración autora del Nuevo Plan General, pues en su Plan anterior consideró necesario proteger suelos que ahora desprotege y no debe, por no disponer ahí de una potestad meramente discrecional y sí, más bien, reglada, ampararse sólo en la presunción de racionalidad del nuevo planeamiento en su conjunto, que hubiera de ser combatida y destruida por el impugnante, sino justificar que aquella desprotección no conculca las normas jurídicas que rigen la clasificación de los suelos no urbanizables protegidos».

Por otra parte, estos desarrollos jurisprudenciales no pasaron desapercibidos, sino que merecieron un considerable interés por parte de la doctrina[29].

Volviendo a la Sentencia de 30 de junio de 2023, caso Cáceres II, el Tribunal Supremo señala con toda coherencia que si de lo que se trata es de proteger los valores naturales del suelo, el principio de no regresión debe aplicarse tanto a los cambios de clasificación como a los cambios en la regulación de los usos permitidos:

> «Si lo que caracteriza al suelo no urbanizable de protección –como es el concernido en el caso de autos– son sus valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos (art. 13 TRLS de 2015), es decir, sus valores ambientales en sentido amplio, y, consiguientemente, un régimen más restrictivo de los usos permitidos respecto al suelo no urbanizable común, la regresión en su nivel de protección ambiental no es susceptible de derivar solamente de su eventual desclasificación, protegida, además, por su carácter reglado (por todas, sentencia de 16 de abril de 2015, rec. 3068/2012), sino también de la alteración de los usos».

---

[28] Recurso núm. 3865/2003, ponente Segundo Menéndez Pérez.

[29] Entre otros, además del citado trabajo de Alegre (2012), Pareja i Lozano, C. (2006): RDU núm. 225, pp. 295-322 y (2008): RArAP, pp. 81-110. Jordano Fraga, J. (2009). Ruiz López, M. A. (2010): RUE núm. 22, pp. 225-237. Bermejo Latre, J. L. (2012), pp. 599-611. Sánchez Lamelas, A. (2012), pp. 2125-2146. Por mi parte, me ocupé de diversas manifestaciones de esta línea jurisprudencial en diversas ediciones del Observatorio de Políticas Ambientales, especialmente 2008, 2013 y 2015. También en García-Álvarez, G. (2016) RArAP, pp. 281-342.

Sin embargo, en la sentencia Cáceres II se hace una caracterización del principio de no regresión en la protección ambiental que lo aproxima al principio de crecimiento sostenible: el Tribunal Supremo no eleva el nivel de protección que deriva de la clasificación y la regulación de usos a parámetro de validez del planeamiento posterior, sino que *considera jurídicamente posible una reversión puntual en el nivel de protección*. En este sentido, la conclusión a la que llega en el FJ quinto, F):

> «El principio de no regresión se erige, por tanto, en un límite al ius variandi, a la discrecionalidad del planificador urbanístico que abunda en la necesidad de motivar el interés general al que sirve la potestad de ordenación territorial y urbanística (art. 4.1 TRLS 2015). *No se trata de que la versión anterior del plan que se modifica o revisa se erija, de forma mecánica o automática, en canon de validez de la versión nueva modificada o revisada, sino de que, por exigencias del principio de no regresión, la modificación del plan, en la medida en que reduzca el estándar de protección ambiental, ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad*. No es que no quepa alterar la clasificación o uso del suelo, sino que, en la medida en que esta alteración sea ambientalmente relevante, ha de estar claramente justificada en razón de «un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga» (Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, aludido en la jurisprudencia antes reseñada).
>
> En definitiva, el principio de no regresión no consiente una aplicación mecánica, exige un esfuerzo de ponderación de los valores en presencia que debe quedar reflejado en el expediente administrativo, en la documentación del plan, y exteriorizarse en la correspondiente motivación para explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas medidas que puedan reducir el nivel de protección ambiental hasta ahora alcanzado y su justificación desde la perspectiva de un interés público prevalente».

La contestación a la cuestión casacional (FJ sexto):

> «esta respuesta ha de ser que la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, *puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental y determinar la invalidez del plan, tras la adecuada ponderación sobre la ausencia de razones de interés público prevalente justificativas de la modificación claramente identificadas y razonadas por el planificador*».

La matización que se introduce es muy relevante. Estaríamos más ante una manifestación o desarrollo del principio de creci-

miento sostenible[30], en línea con otras, como pueda ser el principio DNSH o prohibición de hacer daño significativo al medio ambiente[31], una de cuyas manifestaciones más relevantes es el 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 o «Reglamento de taxonomía», en el que se establecen criterios de ponderación para determinar si una inversión, pública o privada, puede considerarse ambientalmente sostenible. En tales términos, la obtención de un beneficio ambiental global puede justificar un retroceso puntual en la protección, siempre que el resultado sea positivo y, por supuesto, con determinados intangibles. En la formulación que se hace por el Tribunal Supremo en Cáceres II, en línea con lo que ya había afirmado en la Sentencia de 13 de junio de 2011, biblioteca universitaria de Sevilla, un interés público prevalente, no necesariamente ambiental, puede justificar la matización o incluso retroceso puntual de la protección.

C) *Suelo no urbanizable especialmente protegido y producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables.*

En el caso Cáceres I, resuelto mediante la Sentencia de 22 de marzo de 2021, el Tribunal Supremo aborda un conflicto entre una modificación de una específica norma del plan general de Cáceres aplicable a las instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable especialmente protegido –la remoción de una limitación de las dimensiones máximas de cada instalación– y la protección del suelo no urbanizable especial desde la perspectiva del principio de no regresión.

[30] Diego Gómez, en una entrada de su blog jurídico «Es de justicia», de 30 de mayo de 2023, dedicada a «Los principios de no regresión ambiental, desarrollo sostenible y el planeamiento urbanístico», señala hasta seis razones por las que la formulación utilizada por el Tribunal Supremo –principio de no regresión ambiental– debería ser sustituida por la de principio de crecimiento sostenible. Entre ellas, que el legislador sólo ha positivado el principio de no regresión ambiental para el ámbito del cambio climático, mientras que principio de desarrollo sostenible sigue siendo el eje del urbanismo de acuerdo con los art. 1 y 3 del TRLS 2015), además de los objetivos de la Agenda 2030, con otras dos perspectivas relevantes como la social y la económica. De acuerdo con este autor, la sustitución del principio de no regresión por el de desarrollo sostenible no supone una rebaja de la protección ambiental. El componente ambiental será ponderado entre todos los principios en juego, incluidos los ambientales provenientes del derecho de la Unión: principios de cautela y prevención; de corrección preferente de los daños ambientales en la propia fuente; el de «quien contamina paga»; el principio de la integración de la protección ambiental en la definición y en la realización de las demás políticas de la Unión; el principio de «no causar un perjuicio significativo» y el ya citado de desarrollo sostenible. Por último, señala que el principio de crecimiento sostenible ya ha sido incorporado a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

[31] Principio DNSH, Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico (https://www.prtr.miteco.gob.es/es/obligaciones-medioambientales/principio-de-no-causar-perjuicio-significativo-al-medio-ambiente.html)

No es la primera vez que llega al Tribunal Supremo un conflicto entre la producción de electricidad verde y la protección del suelo no urbanizable especial. Puede citarse la Sentencia de 6 de junio de 2014[32]. El conflicto enfrentaba a una empresa energética, que pretendía una modificación de la clasificación para poder ampliar una instalación de energía eólica y al Ayuntamiento de Villarcayo de Merindad de Castilla La Vieja, que se negó en un primer momento a tramitar la iniciativa del particular y, en un momento posterior, denegó la modificación solicitada. El Tribunal Supremo resolvió basándose en el carácter reglado del suelo no urbanizable, aunque en algunos casos la pertinencia de la clasificación pueda depender de la concurrencia de determinados conceptos jurídicos indeterminados, los valores a proteger. No obstante, constatada su existencia, la clasificación es plenamente reglada. Por tanto, dio la razón al Ayuntamiento.

La cuestión de fondo resuelta por la Sentencia de 22 de marzo de 2023 es la modificación puntual o aislada del Plan General de Cáceres, introduciendo variaciones en la regulación de las instalaciones de planta para la producción de energía solar fotovoltaica en el Suelo No Urbanizable (SNU) de Protección de LLanos, eliminando las limitaciones de extensión y potencia originarias. En el Plan inicialmente se permitía, pero con la limitación de 5 Mw y/o 10 Has. por instalación, el establecimiento de plantas solares fotovoltaicas, siempre sin vegetación arbórea y que no se viera afectada por el resto de limitaciones concurrentes, quedando prohibidos otros nuevos usos de interés público. El área afectada por esa modificación es de unas 17.562 Ha de superficie, que no están incluidas dentro de la Red Natura 2000, pero son colindantes con ella.

Para situar la cuestión en contexto, puede traerse a colación el dato aportado por el Ayuntamiento de Cáceres y recogido por el Tribunal Supremo. De que el suelo no urbanizable del término municipal de Cáceres tiene 171.321,61 Ha lo que supone un 97,38% del total. Dentro del suelo no urbanizable, el común está compuesto por unas 3.116,27 Ha, lo que equivale al 0,78% del total del no urbanizable. El suelo no urbanizable especial de protección de Los Llanos que no tiene consideración ZEPA tiene una superficie de 17.119,96 Ha, lo que equivale al 9,73% del total. El Ayuntamiento habría afirmado, según recoge el Tribunal Supremo que el «Suelo Común está prácticamente agotado (entre otros, por plantas fotovoltaicas, por el centro de transmisión aérea, por la planta de residuos, etc.)».

Como era de esperar, los recurrentes, en especial la Comunidad Autónoma de Extremadura, aducen el principio de crecimiento sos-

[32] Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 2014, recurso de casación núm. 5472/2011. (Ar. RJ 2014, 3396). Ponente José Suay Rincón.

tenible y, en concreto, la necesidad de descarbonizar la economía, lo que llevaría a favorecer la producción de electricidad renovable.

El Tribunal Supremo reconoce que la modificación no supuso un cambio en los usos del suelo y se hace eco del argumento de los recurrentes de que la modificación se plantea también para evitar que la acumulación en exceso de pequeñas plantas fotovoltaicas –previstas en el art. 3.4.39 de las Normas Urbanísticas del PGM de 2010– que configuran en la realidad una instalación mayor por la suma de sus recursos e infraestructuras. Lo que se pretende es ordenar el desarrollo de estos proyectos.

Sin embargo, de acuerdo con el Tribunal Supremo (FJ tercero):

> «Si la modificación del Plan comporta una vulneración del principio de no regresión es una cuestión fáctica y casuística, lo que, a nuestro juicio, impide un pronunciamiento general. El principio de no regresión en materia medioambiental en el planeamiento urbanístico, lo relevante es que comporte de facto y en la realidad sobre la que opera dicha medida, una menor protección o total desprotección, con independencia y al margen de que afecte –o no– a la clasificación o calificación del suelo sobre el que incide la norma».

En el caso concreto, la inexistencia de una evaluación de impacto ambiental sobre las zonas colindantes integradas en la Red Natura 2000, impide determinar la inexistencia de afección. Por tanto, se desestima el recurso de casación y, como doctrina jurisprudencial se establece la siguiente:

> «declaramos que la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, *que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos*».

Una cuestión que no se aborda en la sentencia es si el hecho de que el fin perseguido con la modificación del plan, favorecer las instalaciones fotovoltaicas, esté alineado con una finalidad valiosa ambientalmente, como es la descarbonización de la economía, debería ser relevante a la hora de valorar la posible infracción del principio de no regresión ambiental[33]. La tesis que parece subyacer es que no es jurídicamente posible desproteger el concreto bien o valor ambiental que se buscó proteger con la clasificación como suelo no urbanizable especial, sin que quepa valorar la concurrencia de otros intereses públicos, incluso ambientales. Una posición que en Cáceres II parece matizarse, no sólo por relación a otros

[33] Esa ponderación sí se produce en la jurisprudencia francesa, como expone Bourrel, A. (2022): RArAP núm. XXIII, pp. 351-370.

intereses ambientales, sino incluso a otros intereses públicos que en un momento determinado puedan resultar prevalentes.

D) *Conclusiones*.

El Tribunal Supremo ha llegado a articular una jurisprudencia muy protectora del suelo no urbanizable especial aplicando métodos aplicativos de rancia estirpe en el Derecho administrativo: de aplicar técnicas de control de la discrecionalidad, especialmente el control de los hechos determinantes, a configurar la clasificación del suelo no urbanizable protegido como producto de una potestad reglada, aunque comporte la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de control judicial.

El control de la clasificación es asimétrico. Cuando se trata de clasificar suelo urbanizable o no urbanizable genérico como no urbanizable especial, se aplican mecanismos de ponderación entre valores económicos y ambientales propios del principio de crecimiento sostenible. Sin embargo, si lo que hace el planificador es «desclasificar» suelo, los efectos del control pueden perfectamente describirse como principio –o regla, porque realmente no reconoce excepciones en la práctica– de prohibición de la regresión en la protección ambiental. Esta asimetría es resultado de la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados con base a los cuales en la legislación urbanística se define el suelo rústico o no urbanizable protegido: a la hora de apreciar su existencia y su relevancia relativa, el planificador aplica los conceptos jurídicos indeterminados con discrecionalidad técnica, beneficiándose del «halo del concepto» y, por tanto, reconociéndole la jurisprudencia un margen de apreciación. Por el contrario, a la hora de «desclasificar» suelo no urbanizable especial, existe ya una previa declaración por la Administración de la existencia de esos conceptos jurídicos indeterminados, esos valores dignos de protección, en ese concreto ámbito, por lo que en la práctica es muy difícil volver atrás de la decisión, salvo que pueda acreditarse la desaparición irreversible de esos valores que llevaron a la protección en primer lugar.

En todo caso, al acuñar la denominación de principio de no regresión, el Tribunal Supremo lo está utilizando con un significado que se aparta de su origen doctrinal. En la formulación de PRIEUR, el principio de no regresión se aplica a la legislación ambiental, no primariamente a las concretas situaciones que deriven de su aplicación (aunque se señala que la desprotección contraria al principio puede venir de un incumplimiento de la legislación ambiental tolerado por las autoridades). Por el contrario, el Tribunal Supremo ha

formulado una regla, más que un principio, de intangibilidad de la protección reconocida a un suelo no urbanizable especial.

Las sentencias de 30 de junio de 2023, caso Cáceres II, y 17 de junio de 2024, caso Torremolinos, redefinen hasta cierto punto el alcance del principio. En Cáceres II, se considera el principio aplicable también cuando la rebaja en la protección se produce a través de la modificación de los usos, que es el aspecto que más ha llamado la atención, pero también se reconoce que un interés público prevalente, suficientemente justificado, puede legitimar una rebaja en el nivel de protección. La regla, por tanto, no es absoluta, sino propiamente principial.

En el caso Torremolinos se hace una aplicación novedosa del principio de no regresión. Aunque no se dieran las circunstancias habilitantes –o, más bien, no se acreditase su concurrencia por la parte recurrente– se reconoce que el principio puede llevar a limitar o modular los efectos de la declaración de nulidad de un plan urbanístico, aunque no se precisen los términos.

4. EPÍLOGO: OTRAS SENTENCIAS RELEVANTES DEL TRIBUNAL SUPREMO

A) *Consecuencias del reconocimiento constitucional del derecho a la protección ambiental: existencia de un amplio margen de discrecional del Gobierno para adoptar las medidas más adecuadas.*

La Sentencia del Tribunal Supremo 1252/2023, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ECLI: ES: TS:2023:4308) desestima el recurso de la Asociación para la Defensa de la Naturaleza al Sur de Valencia contra la inactividad reglamentaria del Gobierno, que en su opinión debería aprobar un Real Decreto de Valoración Económica de Fauna Silvestre, además de proteger a las aves frente al riesgo de colisión y electrocución en los tendidos eléctricos, para lo que debería modificarse el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión y el Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09. Par ello, la asociación recurrente se basa en los deberes de protección ambiental y de reparación del daño ambiental previstas a nivel constitucional y legal, además de

los principios de efecto útil y efectividad del Derecho de la Unión Europea respecto al art. 2.1 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. El Tribunal Supremo inadmite las pretensiones de nulidad de determinados preceptos reglamentarios porque la solicitud de aprobación de reglamentos para la protección de las aves no reabre los plazos para impugnar reglamentos de 2008, ni hay un acto de aplicación, sino una pretensión autónoma para que se aprueben nuevas normas. En cuanto a la inactividad, los artículos 45 CE y 54.1 de la Ley 42/2007 establecen un deber genérico de proteger el medio ambiente y la biodiversidad, pero no un mandato imperativo para dictar un reglamento con un contenido concreto. El Gobierno dispone de un amplio margen de discrecionalidad para establecer las medidas que considere más adecuadas para cumplir el deber general de protección ambiental y ya existe legislación que regula la reparación de los daños ambientales, incluidos los referidos a los causados a las especies silvestres, como la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Y no es una exigencia constitucional ni legal la existencia de un baremo nacional uniforme y homogéneo que fije el importe por el que han de evaluarse los daños por cada individuo muerto o herido de las especies silvestres[34].

B) *Derecho a la vida y a la integridad física.*

La Sentencia del Tribunal Supremo 1707/2023, de 12 de diciembre (Recurso núm. 281/2021, ECLI: ES: TS:2023:5640, ponente Wenceslao Olea Godoy) resuelve el recurso interpuesto por la «Asociación contra el recrecimiento del embalse de Yesa «Río Aragón»» contra la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio y declaración de nulidad de la resolución de la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 29 de junio de 2011, por la que se aprueba una modificación del proyecto de recrecimiento del embalse de Yesa sobre el río Aragón (Navarra y Zaragoza). La modificación se refiere a la construcción de un dique en torno al casco urbano de Sigüés (Zaragoza) para evitar su inundación por el recrecimiento del embalse. Respecto a la causa de nulidad alegada, la vulneración del derecho fundamental a la vida y a la integridad física reconocido en el artículo 15 de la Constitución, el Tribunal Supremo declara que la vulneración ha de ser directa y afectar al núcleo del derecho invocado. Por consiguiente, la lesión del derecho fundamental no puede justificarse en el mero

[34] Sobre el caso resuelto por esta sentencia, vid. Peñalver, A. y Salazar, E., OPAM 2024.

incumplimiento del Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses de 1996 alegado en la demanda.

C) *Participación en los procedimientos de evaluación ambiental.*

La STS 1006/2023, de 17 julio de 2023 (recurso 625/2022, ponente Eduardo Calvo Rojas), resolvió la impugnación por el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 por el que se aprueba la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026, por no haber sido consultado en la fase de información pública, lo que considera una vulneración del artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El Tribunal Supremo destaca que se trata de la declaración ambiental estratégica del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021– 2026, no uno que relativo a proyectos concretos en los que el Ayuntamiento de San Roque pueda considerarse directamente afectado, por lo que no era necesario consultar de forma específica al Ayuntamiento recurrente. También señala que fue consultada la Federación Española de Municipios y Provincias, representante institucional de las administraciones locales en sus relaciones con la Administración del Estado, y que el Ayuntamiento pudo presentar alegaciones en la fase de información pública. En consecuencia, no se vulneró el artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La impugnación del mismo acuerdo por el Ayuntamiento de Alcudia (Baleares) dio lugar a la STS 1330/2023, de 25 de octubre de 2023 (recurso 796/2022, ponente José María del Riego Valledor). El Tribunal destaca que la planificación general no persigue alcanzar todos los aspectos concretos de trazados y emplazamientos de las instalaciones, lo que corresponde a los proyectos singulares, en los que habrá de llevarse a cabo el análisis de detalle, la identificación y valoración de las alternativas, el examen de los impactos locales y las medidas preventivas y correctoras[35].

Las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 1768/2023 de 21 de diciembre (Recurso de Casación núm. 3303/2022, ECLI: ES: TS:2023:5708, ponente Ángeles Huet de Sande) y 119/2024, de 25 de enero de 2024 (Recurso de Casación núm. 4795/2022, ECLI: ES: TS:2024:412, ponente Wenceslao Olea Godoy), se refieren al mismo parque eólico situado en Galicia: la primera sobre su autorización previa y de construcción y la segunda sobre su aprobación definitiva. Las sentencias estimatorias del Tribunal

[35] Sobre esta sentencia, Fuentes i Gasó, J. R. (2024), OPAM 2024.

Superior de Justicia, en las que se invocaba la aplicación directa de la Directiva para considerar inadecuada la declaración de impacto ambiental realizada, fueron recurridas por la Xunta de Galicia. Siendo las cuestiones coincidentes, el Tribunal Supremo reitera los mismos fundamentos, atendiendo a los principios de unidad de doctrina y de igualdad en la aplicación e interpretación de las normas. La primera cuestión casacional es relativa al contenido del trámite de información pública y si en el citado trámite deben estar evacuados los informes sectoriales para que dicha información pública sea real y efectiva. El Tribunal Supremo estima el recurso y casa la sentencia de instancia declarando que tales informes son posteriores y se evacúan por los órganos competentes de manera simultánea a la información pública: la Directiva «no impone expresamente que el trámite de consultas a las autoridades se efectúe necesariamente antes del trámite de información pública para incluir en él la información que de aquéllas se obtenga. El procedimiento debe permitir la participación del público en una fase temprana, cuando estén abiertas todas las opciones, y esta participación ha de ser real y efectiva, pero la directiva no impone exactamente el momento en el que ha de realizarse la información pública ni que deba forzosamente realizarse después de las consultas a las autoridades». La otra cuestión era relativa a la reducción del plazo de 30 a 15 días para el trámite de información pública. El Tribunal Supremo aclara que el plazo de 30 días contenido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental no es legislación básica y que, por otro lado, el artículo 6.7 de la Directiva cuando se refiere al plazo de 30 días lo hace respecto de la audiencia del público interesado, no del público en general, que es al que va dirigido el trámite de información pública: «El trámite al que se refiere la sentencia recurrida es el trámite de información pública, es decir, de información al «público», no al «público interesado» o «personas interesadas». Y en cuanto al plazo para informar al «público», la Directiva 2011/92/UE, en la redacción dada por la Directiva 2014/52/UE, en su art. 6.6, se limita a decir que «Se establecerán plazos razonables para las distintas fases, que concedan tiempo suficiente para: a) informar […] al público»»[36].

[36] Sobre ambas sentencias, su contexto y antecedentes, vid. Ruiz de Apodaca Espinosa, A. (2024), OPAM 2024.

D) *Silencio administrativo negativo en las solicitudes de acceso a la información ambiental.*

En la Sentencia 4/2023 de 9 de enero de 2023 (recurso 1509/2022, ECLI: ES: TS:2023:116, ponente Fernando Román García) se aborda el sentido del silencio administrativo en el acceso a la información ambiental. En 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 no se contempla el silencio administrativo. En consecuencia, podría entenderse que se aplica la regla general del silencio positivo fijada por el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como declaró el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de enero de 2015 (recurso 691/2013, ponente: José Suay Rincón). Por el contrario, en el art. 20.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) se establece que se entenderá que la solicitud ha sido desestimada una vez transcurrido el plazo para resolver sin haberse dictado y notificado la resolución. En su sentencia de 2023, el Tribunal Supremo destaca que la Sentencia de 16 de enero de 2015 se dictó antes de entrar en vigor la LTAIBG, cuya disposición adicional primera establece su carácter supletorio respecto de las restantes leyes de acceso a la información y prevé que será de aplicación en lo no previsto para el acceso a la información ambiental. En consecuencia, «una vez entró en vigor la Ley 19/2013 el sentido del silencio debe entenderse de carácter negativo, por su regulación expresa y por su carácter subsidiario respecto de la Ley 27/2006». Esta doctrina ha sido reiterada en la Sentencia 847/2023 de 22 de junio de 2023 (recurso 1814/2022, ECLI: ES: TS:2023:2801, ponente Carlos Lesmes Serrano)[37].

E) *Impugnación de instrumentos de soft law o Derecho indicativo.*

La Sentencia del Tribunal Supremo 1744/2023, de 20 de diciembre (Recurso núm. 875/2022, ECLI: ES: TS:2023:5763, ponente Ángel Arozamena Laso) se pronuncia sobre el recurso de Ecologistas en Acción-CODA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2022 por el que se aprueba la Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales. El Tribunal Supremo constata «la ausencia de compromisos jurídi-

[37] Un estudio en profundidad de esta jurisprudencia en Casado Casado, L. (2024), OPAM 2024.

cos concretos y exigibles como podrían ser el establecimiento de objetivos vinculantes o indicativos de producción de materias primas o la zonificación o concreción territorial». Por tanto, no es un plan o programa en el sentido del artículo 5.2, b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y por consiguiente «se trata de una impugnación prematura pues nos encontramos ante simples orientaciones que carecen de la entidad y naturaleza propia para su impugnabilidad».

F) *Legitimación activa para impugnar, pasiva a efectos sancionadores e iniciativas municipales*.

La STS 1019/2023, de 17 de julio de 2023 (recurso 389/2021, ponente Carlos Lesmes), inadmitió por falta de legitimación el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Orihuela contra el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura. De acuerdo con el Tribunal Supremo, la «legitimación de las entidades públicas para impugnar los actos de otra se sujeta en principio a las reglas generales pero sin perder de vista sus normas específicas, pues, como señalan las SSTC 11/2008, de 21 de enero, y 69/2010, de 18 de octubre, el derecho a la tutela judicial no ampara por igual a los sujetos públicos y privados; solo en supuestos excepcionales una persona jurídico-pública disfruta del derecho fundamental, como cuando ostenta una posición análoga a la de los particulares, en los términos en que esté legalmente establecido para el interés general o en la medida en que ostenta el derecho a no sufrir indefensión procesal» (FJ5). En particular, las administraciones locales sólo están legitimadas cuando el acto o disposición afecta al ámbito de su autonomía[38].

La sentencia del Tribunal Supremo 1336/2023, de 26 de octubre de 2023 (recurso 1026/2022, ponente Celsa Pico Lorenzo) resuelve sobre la competencia municipal para celebrar una consulta popular sobre el tipo de arena con el que se quiere llevar a cabo la recuperación de una playa. El Tribunal Supremo recuerda que de acuerdo con los artículos 111 y 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas «una cosa es mantener las playas en condiciones de limpieza, higiene y salubridad –competencia municipal– y otra bien distinta el proceso primigenio de regeneración de una playa –competencia estatal con intervención de la Comunidad Autónoma y del municipio cuando hubiere que modificar el planeamiento urbanístico correspondiente que no es el caso–». Cita la sentencia

[38] Sobre esta sentencia, Fuentes i Gasó, J. R. (2024), OPAM 2024.

del Tribunal Supremo 1205/2000, de 17 de febrero de 2000 (recurso 404/1998, ponente Manuel Campos Sánchez-Bordona) que ya aclaró que la «consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de 'carácter local', por un lado, y que respecto de ellos el Municipio tenga 'competencias propias', por otro»[39].

En la sentencia 1281/2023, de 18 de octubre de 2023 (recurso de casación 4053/2022, ponente Ángel Arozamena Laso) el Tribunal Supremo examina si el Ayuntamiento puede considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización situada en su término municipal o si la no recepción de las obras de urbanización puede considerarse como causa de exoneración. En Sentencia de 31 de marzo de 2022 (recurso núm. 144/2019) el Tribunal Superior de Justicia había estimado el recurso del Ayuntamiento de Pego (Alicante) contra sanción de multa e indemnización por daños al dominio público hidráulico impuesta por la Confederación Hidrográfica del Júcar. Pese a la no recepción de las obras de urbanización, el Tribunal Supremo considera que los ayuntamientos tienen potestades para impedir actuaciones ilegales como la indebida ocupación de edificaciones sin la finalización de la urbanización, por lo que sí puede imputarse a los municipios una responsabilidad directa en esta materia. En apoyo de esta conclusión el Tribunal Supremo cita su sentencia 1697/2022, de 20 de diciembre de 2022 (recurso 1444/2022, ponente Wenceslao Olea Godoy)[40].

G) *Litigación climática.*

Por Sentencia 1079/2023, de 24 de julio (Recurso núm. 162/2021, ECLI: ES: TS:2023:3556, ponente Wenceslao Olea Godoy) el Tribunal Supremo ha confirmado la legalidad del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, desestimando el recurso directo interpuesto por Greenpeace España, Ecologistas en Acción-Coda, Oxfam Intermón, Coordinadora de ongs para el Desarrollo y varios particulares. De forma casi simultánea, la Sentencia del Tribunal Supremo 1038/2023, de 18 de julio (recurso núm. 265/2020, ECLI: ES: TS:2023:3410, ponente Ángeles Huet de Sande) resolvió la acción ex artículo 29.1 LJCA ejercida por Greenpeace España, Ecologistas en Acción-CODA e Intermón-Oxfam contra la inactividad cli-

[39] Sobre esta sentencia, Fuentes i Gasó, J. R. (2024), OPAM 2024.
[40] Sobre esta sentencia, Fuentes i Gasó, J. R. (2024), OPAM 2024.

mática del Gobierno, con la pretensión de que aprobasen el citado Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia a Largo Plazo 2050 al haber transcurrido el plazo establecido para ello por la Unión Europea, concretamente en el art. 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que establece como límite el 31 de diciembre de 2019. Al haber sido aprobada la Estrategia por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020 se declaró la pérdida sobrevenida del objeto del recurso, por lo que las pretensiones quedaron limitadas al PNIEC, pidiendo primero que se declare que el Gobierno debe aprobar el PNIEC con unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 ºC de incremento de temperatura global y en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras; y segundo, la condena al Gobierno a la aprobación inmediata del PNIEC con el contenido especificado. La Abogacía del Estado solicitó también en este caso que se estimase la pérdida sobrevenida del objeto del proceso porque, como ya se ha dicho el PNIEC fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021. Sin embargo, los recurrentes no se limitaban a pedir la aprobación del PNIEC sino que pretendían un contenido concreto. El Tribunal Supremo considera que la mayor parte del contenido del PNIEC es analítico y programático, propio de la planificación indicativa, pero el objetivo de reducción de GEI (55% en 2030 respecto al de 1990) es vinculante conforme al artículo 4, a) 1, i) del Reglamento (UE) 2018/1999 por lo que, en relación con este aspecto concreto, la sentencia lo califique de instrumento de planificación administrativa vinculante y declare la existencia de una inactividad normativa. La jurisprudencia admite el control de la inactividad reglamentaria cuando sea un incumplimiento de una obligación expresamente prevista por la ley o cuando suponga la creación de una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico. Sin embargo, el poder de sustitución judicial debe interpretarse restrictivamente por el carácter revisor de la jurisdicción y la naturaleza político-constitucional de la potestad reglamentaria. Ese es el sentido del art. 71.2 LJCA cuando dispone que «los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos

de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados». La cuestión central en ambas sentencias es el posible carácter vinculante de los compromisos del Acuerdo de Paris y de las recomendaciones científicas del PNUMA y del IPCC para determinar si el Tribunal Supremo puede imponer el objetivo de reducción de GEI en el 55%. El Tribunal Supremo concluye que no puede sustituir la flexibilidad que el Acuerdo de Paris otorga a los Estados para concretar el contenido de las CDN y que los informes científicos del IPCC no son vinculantes[41].

BIBLIOGRAFÍA

Alegre Ávila, J. M. (2012): «Discrecionalidad del planificador, reclasificaciones urbanísticas y control judicial», Revista española de derecho administrativo, núm. 153, pp. 111-130.

Amaya Arias, A. M. (2016): *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Madrid, Iustel;

Bermejo Latre, J. L. (2012): «La clasificación del suelo no urbanizable ante la justicia contencioso-administrativa (Comentario a la STS de 21 de febrero de 2011)», en E. García de Enterría y R. Alonso García (coord.), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*, vol. I. España, Cizur Menor, Civitas, pp. 599-611.

Bourrel, A. (2022): «La excepción de «especies y hábitats protegidos» para las instalaciones de producción de energía renovable en Francia», Revista Aragonesa de Administración Pública, monográfico núm. XXIII, pp. 351-370.

Casado Casado, L. (2024): «El acceso a la información ambiental: luz verde a las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y fin del silencio administrativo positivo», OPAM 2024.

Fuentes i Gasó, J. R. (2024): «Administración local: los gobiernos locales frente a los retos del cambio climático», OPAM 2024

García de Enterría Martínez-Carande, E. (1962): «La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», Revista de Administración Pública núm. 38, pp. 159-205.

García-Álvarez, G. (2008) «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2008*, Cizur Menor, Ministerio de Medio Ambiente-Editorial Aranzadi, pp. 165-169.

— (2013): «Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos en la protección del suelo no urbanizable y de la tutela cautelar», en *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, Cizur Menor, Ministerio de Economía y Competitividad, CIEDA, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Ecodes, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 267-286.

[41] Un análisis en profundidad de esta sentencia, en Peñalver, A. y Salazar, E. (2024), OPAM 2024.

García-Álvarez, G. (2015) «Jurisprudencia contencioso administrativa: Instituciones urbanísticas para la protección ambiental», *Observatorio de Políticas Ambientales 2015*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 431-481.

— (2016) «La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión», en G. García-Álvarez (ed.), *Instrumentos territoriales para la protección de la biodiversidad*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XVI, Zaragoza, 2016, pp. 281-342.

González Sanfiel, A. M. (2022): *El principio de no regresión en el Derecho público*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi.

Jordano Fraga, J. (2009): *La reclasificación del suelo no urbanizable*, Pamplona, Aranzadi.

López Ramón, F. (2011): «El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho Español», Revista Aranzadi de derecho ambiental, núm. 20, 2011, pp. 13-27; también publicado en Long cours: Mélanges en l'honneur de Pierre Bon, 2014, pp. 959-982.

— (2016): «La aceptación legislativa del principio de no regresión ambiental en Francia», Revista de administración pública, núm. 201, pp. 269-277.

Pareja i Lozano, C. (2006): «La evolución del derecho urbanístico en el suelo rústico o no urbanizable», en Revista de derecho urbanístico y medio ambiente núm. 225, pp. 295-322.

— (2008): «El suelo en situación rural», en G. García Álvarez (coord.): *El nuevo régimen del suelo*, monográfico de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, pp. 81-110.

Peñalver, A. y Salazar, E. (2024): «Una visión panorámica sobre el acceso a la justicia en medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en el Estado español», OPAM 2024.

Prieur, M. (2010): *El nuevo principio de «no regresión» en Derecho ambiental*, discurso de aceptación del doctorado honoris causa por la Universidad de Zaragoza, https://honoris.unizar.es/sites/honoris.unizar.es/files/discursos/discurso_michel_prieur.pdf

— (2012): «Vers la reconnaissance du principe de non-régression», Revue juridique de l'environnement, vol. 37, n.º 4, pp. 615-616

Ruiz de Apodaca Espinosa, A. (2024): «El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a la luz de la jurisprudencia del TSJ de Galicia como obstáculo a la aceleración de proyectos de energías renovables y su corrección por el Tribunal Supremo», OPAM 2024.

Ruiz López, M. A. (2010): «Jurisprudencia reciente sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable: las Sentencias del Tribunal Supremo sobre la plataforma logística e industrial de Vigo y la ciudad del golf de las Navas del Marqués (Ávila)», Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación núm. 22, pp. 225-237.

Sánchez Lamelas, A. (2012): «El suelo no urbanizable y el suelo rural: la clasificación urbanística de los terrenos comprendidos en la zona de servidumbre de protección de costas (Comentario a la STS de 13 de mayo de 2011, Sala de lo Contencioso, Sección 5, número de recurso de Casación 5212/2007, ponente Eduardo Calvo Rojas)», en E. García de Enterría y R. Alonso García (coord.), *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*, vol. I. España, Cizur Menor, Civitas, pp. 2125-2146.

XX. Derecho penal: los nuevos delitos contra los animales [1]

CARMEN ALASTUEY DOBÓN

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *La cuestión del bien jurídico protegido*.–3. *Figuras delictivas*. 3.1 Lesiones que requieren tratamiento veterinario. 3.1.1 Tipos básicos. 3.1.2 Tipos agravados. 3.2 Causación de la muerte del animal. 3.2.1 Tipo básico. 3.2.2 Tipos agravados. 3.3 Lesiones que no requieren tratamiento veterinario o maltrato grave. 3.4 Abandono de animales.–4. *Responsabilidad de las personas jurídicas*.–5. *Medidas cautelares*.–6. *Bibliografía citada*.

RESUMEN

La presente contribución informa sobre el contenido del nuevo Título XVI bis del Libro II del Código penal, incorporado mediante la Ley Orgánica 3/2023, donde se describen los delitos contra los animales. Tras situar la nueva regulación en su contexto y realizar una breve referencia a las dificultades existentes para precisar el objeto de protección, se analizan las figuras delictivas de lesiones y muerte de animales vertebrados, así como la relativa al abandono de animales, señalando las novedades más significativas respecto a la regulación anterior a la reforma.

ABSTRACT

This paper reports on the content of the new Title XVI bis of Book II of the Criminal Code, introduced by Organic Law 3/2023, which describes crimes against animals. After placing the new regulation in context and making a brief reference to the existing difficulties in specifying the object of protection, it analyses the offences of injury and death of vertebrate animals, as well as the offence of abandonment of animals, pointing out the most significant novelties with respect to the regulation prior to the reform.

PALABRAS CLAVE

Delitos contra los animales. Lesiones a un animal. Muerte del animal. Abandono del animal.

KEYWORDS

Offences against animals. Injury to an animal. Death of an animal. Abandonment of the animal.

[1] El trabajo se inserta en una de las líneas de investigación del «Grupo de Estudios Penales», grupo de investigación de referencia financiado por el Gobierno de Aragón.

1. INTRODUCCIÓN

El progresivo incremento de la sensibilidad social hacia los animales ha dado lugar a un consenso generalizado favorable a su protección jurídica, incluso mediante el recurso al Derecho penal. En la España democrática, la protección penal de los animales, independiente de la tutela de la biodiversidad materializada en los delitos contra la fauna, la inició el Código Penal de 1995 con la tipificación del maltrato a los animales domésticos entre las faltas contra los intereses generales, en el art. 632 CP. Esta incipiente tutela penal de los animales se vio notablemente reforzada a través de la LO 15/2003, en cuya virtud se elevó el maltrato animal a la categoría de delito, ubicado en el art. 337 CP, dentro del Capítulo IV del Título XVI, junto a los delitos relativos a la protección de la flora y la fauna. Dicho precepto fue objeto de reforma, primero, por la LO 5/2010 y, después, mediante la LO 1/2015. Esta última ley, además de ampliar considerablemente el ámbito de lo punible de la figura delictiva de maltrato animal, incorporó como delito en el art. 337 bis CP el abandono de animales, hasta entonces constitutivo de falta (art. 631.2 CP)[2].

La LO 3/2023, de 28 de marzo, de modificación del Código Penal en materia de maltrato animal, constituye el último estadio, hasta el momento, en la evolución legislativa en materia de protección penal de los animales. Mediante la reforma de 2023 han sido suprimidos los arts. 337 y 337 bis CP, dedicados a la sanción del maltrato y del abandono de animales que no vivan en estado salvaje, así como la referencia a los «animales domésticos» de la rúbrica del Capítulo IV del Título XVI. En su lugar, se crea un nuevo Título en el Libro II del Código Penal, el XVI bis, bajo la denominación «De los delitos contra los animales», que consta de cuatro artículos: 340 bis, 340 ter, 340 quater y 340 quinquies. Los dos primeros preceptos describen las nuevas figuras delictivas y castigan, respectivamente, la causación de lesiones o la muerte a animales vertebrados, así como su abandono. El art. 340 quater, por su parte, se ocupa de establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Finalmente, el art. 340 quinquies prevé la adopción de medidas cautelares.

La reforma del Código Penal en esta materia se inserta en un contexto de cambios en la regulación de ámbito estatal que afectan a distintos sectores del ordenamiento jurídico, y que tienen por objeto intensificar la protección de los animales, tomando en con-

[2] Para una ampliación sobre esta evolución, véase Brage Cendán (2017), pp. 20 ss.

sideración su bienestar. Destaca al respecto la Ley 17/2021, de 15 de diciembre, de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales, cuyo texto otorga a los animales el estatus de seres vivos dotados de sensibilidad, en consonancia con los ordenamientos jurídicos de los países de nuestro entorno, así como del Derecho de la Unión Europea –así, particularmente, el art. 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea–[3]. Al adquirir esta condición, los animales se distinguen tanto de las personas como de las cosas y otras formas de vida. Según el Preámbulo de la citada ley, las relaciones de las personas con los animales han de regirse por este criterio, de modo que los derechos y facultades sobre los animales se ejerzan atendiendo a su bienestar y protección, evitando el maltrato, el abandono y la provocación de una muerte cruel o innecesaria. En cualquier caso, esta modificación en el estatuto jurídico de los animales no implica que queden por completo excluidos del régimen de los bienes o las cosas, pues siguen siendo objeto de apropiación. Por tanto, tal y como establece el art. 333 bis.1 CC, a los animales les es aplicable el régimen jurídico de los bienes y de las cosas en la medida en que sea compatible con su naturaleza de ser vivo dotado de sensibilidad y con el conjunto de las disposiciones destinadas a su protección[4]. El hecho de que los animales, aun considerados seres sintientes, mantengan el carácter de objetos susceptibles de apropiación tiene relevancia penal, pues en el caso de que un tercero cause lesiones o la muerte a un animal que tenga dueño podrá aplicarse un concurso de delitos (ideal, según el art. 77, apartados 1 y 2 CP) entre el apartado correspondiente del art. 340 bis y el delito de daños en propiedad ajena (art. 263 CP).

En cuanto a la legislación administrativa, a la abundante normativa estatal (principalmente, la Ley 32/2007, de 7 de noviembre, para el cuidado de los animales en su explotación, transporte, experimentación y sacrificio) y, sobre todo, autonómica destinada a la protección de los animales, se suma la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales. Esta norma, tramitada en paralelo a la de reforma del Código Penal, incorpora novedosas medidas dirigidas a implicar a los poderes públicos y a la ciudadanía en el respeto al bienestar animal, estableciendo un marco común en todo el territorio español. Se pretende, en definitiva, lograr una regulación armonizada que proporcio-

[3] En el OPAM 2022 informaba sobre estas novedades en la legislación civil Lozano Cutanda (2022), pp. 247 ss.

[4] Sobre las repercusiones civiles de este nuevo estatus de los animales véase Páez (2022), pp. 41 ss.

ne las herramientas jurídicas necesarias para hacer frente al maltrato animal.

Como se pondrá de relieve a continuación, los preceptos incorporados al Código Penal por la LO 3/2023 consolidan la tendencia, ya reflejada en la reforma de 2015, a incluir en estos tipos características trasladadas de los delitos de lesiones a las personas[5]. El Preámbulo de la ley declara, en este sentido, que el bien jurídico protegido en los delitos contra los animales es «su vida, salud e integridad, tanto física como psíquica». Ello explica que, tras la reforma, la conducta de maltrato ya no constituya el eje en torno al cual pivota la regulación. En su lugar, se pone el foco sobre la producción, por cualquier medio, de resultados de muerte o de menoscabos en la salud o integridad física del animal, estableciéndose en este último caso penas de diferente gravedad en función de si la lesión requiere o no tratamiento veterinario para el restablecimiento de la salud. El maltrato se mantiene como modalidad típica residual, equiparada penológicamente a las lesiones leves. Sin embargo, la novedad más relevante de la reforma es la ampliación de la protección penal a todos los animales vertebrados, incluyendo por tanto a los silvestres que viven en libertad en su medio natural, anteriormente excluidos del ámbito típico. De la reciente regulación cabe reseñar, finalmente, la creación de nuevos tipos agravados, entre los que destaca el relativo a la instrumentalización del animal en el ámbito de la violencia en las relaciones de pareja.

2. LA CUESTIÓN DEL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

Una de las cuestiones dogmáticas más discutidas en relación con estas figuras delictivas es la que afecta a la determinación del objeto de tutela. De acuerdo con la tesis mayoritariamente aceptada, el Derecho penal no debe proteger intereses exclusivamente morales ni sentimientos, sino solo bienes jurídicos, concebidos como los presupuestos que la persona necesita para su autorrealización y el desarrollo de su personalidad en la vida social. Pero se da la circunstancia de que los preceptos penales que sancionan el maltrato animal en sus diferentes modalidades no se adaptan a este concepto tradicional de bien jurídico basado en una concepción antropocéntrica del mundo, puesto que la protección de la vida o integridad física de los animales o, en general, de su bienestar, no es necesaria para asegurar la libertad de los individuos o el buen

[5] Críticamente, Hava García (2021), pp. 213 ss.

funcionamiento del sistema social. La doctrina penal alemana, que cuenta con un delito de maltrato animal en el parágrafo 17 de su Ley de protección animal desde 1972 (*Tierschutzgesetz*, actualmente en su redacción de 2006) ha puesto de manifiesto estas dificultades desde hace tiempo, sin alcanzar, hasta el momento, una solución plenamente satisfactoria[6]. Aunque, en lo que alcanzo, no se discute en el ámbito germano que estas conductas deban ser amenazadas con una pena, algunos autores consideran que estamos ante delitos sin bien jurídico[7], fundamentados en el consenso social existente sobre la necesidad de repudiar dichas prácticas[8]. Quienes, no obstante, no renuncian al principio de protección exclusiva de bienes jurídicos, consideran generalmente que la protección penal otorgada a los animales no se basa en el reconocimiento de derechos subjetivos a los mismos, sino en una suerte de solidaridad de las personas para con ellos, al identificar en los animales ciertas cualidades dignas de tutela[9].

La doctrina española, poco proclive a apartarse de la teoría del bien jurídico, ha defendido tesis muy diversas sobre la cuestión que nos ocupa, en función del enfoque ecocéntrico, antropocéntrico o zoocéntrico adoptado como punto de partida[10]. Antes de la reforma de 2023 se defendía minoritariamente que el objeto de protección lo eran los valores ecológicos representados por el animal. La tesis fue discutida porque, pese a la ubicación sistemática de los tipos en aquel momento, los delitos relativos al maltrato animal no contemplaban conductas que afectasen a la biodiversidad[11]. El hecho de que se haya creado un título independiente para acoger estas figuras delictivas abona la tesis contraria a la identificación de un bien jurídico de naturaleza ecológica, aunque la inclusión de los animales silvestres como objeto material del delito complica las relaciones entre estos preceptos y los destinados a tutelar la biodiversidad o el medio ambiente. Mayor predicamento han hallado en nuestro país las tesis tradicionales que entienden protegidos los sentimientos de piedad o compasión de las personas hacia los animales o, en su versión actualizada, los deberes bioéticos del hombre para con los animales. Desde esta perspectiva antropocéntrica, el bien jurídico protegido en estas figuras delictivas se concibe como uno de carácter supraindividual, siendo su portador la sociedad. No obstante, como consecuencia de las modificaciones en la redacción de

---

[6] Véase Roxin (2013), p. 18, donde reconoce que el tipo del maltrato animal «siempre ha sido un problema para la teoría del bien jurídico».

[7] Kuhlen (2012), p. 229.

[8] Stratenwerth (2012), p. 243.

[9] Kubiciel/Wachter (2021), p. 246.

[10] Véase, por todos, la exposición que realiza Hava García (2021), pp. 200 ss.

[11] Así Muñoz Lorente (2007), pp. 311 ss.

los tipos practicadas en las últimas reformas, predominan actualmente en la doctrina las tesis zoocéntricas, que ven tutelados mediante los mencionados tipos penales el bienestar animal o la salud y la vida de los animales. Conviene tener en cuenta, en todo caso, que entre estos últimos planteamientos se aprecian relevantes diferencias, según se otorgue un mayor o menor peso en la definición del bien jurídico a las funciones sociales que desempeñan los animales, lo que repercute en la consideración del animal como sujeto pasivo o como mero objeto material del delito[12]. Queda lejos de mis pretensiones pronunciarme en estas páginas de manera definitiva sobre tan compleja cuestión. Me conformaré con apuntar unas breves reflexiones.

El legislador de 2023 quiere zanjar la discusión doctrinal declarando que el bien jurídico protegido en los delitos contra los animales es su vida, su integridad física y psíquica y su salud. La configuración de los tipos recogidos en los arts. 340 bis y 340 ter se adecúa, en efecto, a dicha orientación. Ahora bien, procede poner de manifiesto que en el estado actual de la investigación y el conocimiento en las ciencias naturales, así como en la filosofía jurídica, no es posible considerar que la vida y la salud de los animales vertebrados posean un valor intrínseco. La protección jurídica de dichos intereses no está desvinculada de su consideración social, como lo demuestra el hecho de que nuestro ordenamiento jurídico permita causar la muerte a animales vertebrados para satisfacer determinadas necesidades humanas, y lesionarles en el ejercicio de determinadas actividades, estableciendo en ocasiones, incluso, la obligación de causarles lesión[13]. En este sentido, el Código Penal solo castiga la muerte y las lesiones causadas a los animales ejecutadas al margen de su utilidad social. Además, establece diferencias en la protección de los animales vertebrados que solo se explican desde los vínculos de dominio y afectivos que unen a las personas con determinados animales. Como ha puesto de manifiesto la doctrina civilista, el hecho de que los animales sean considerados seres sintientes no significa admitir que sean titulares de derechos subjetivos[14].

---

[12] Véanse las opiniones defendidas por Ríos Corbacho (2016), pp. 18 ss.; Cervelló Donderis (2019), pp. 19 ss. y 27 ss.; Hava García (2021), pp. 208 ss.; y Borja Jiménez (2021), pp. 134 ss.

[13] Así, en el art. 26 i) de la Ley 7/2023, en relación con la esterilización quirúrgica de los gatos.

[14] Así, Peñalva Ribera (2022), pp. 5 y 9; Páez (2022), pp. 41, ss. y 49 ss., con el argumento de que siguen siendo objeto de apropiación –con consideraciones críticas–; y De Torres Perea (2022), pp. 63 s., quien entiende que, en vista de la evidencia científica en el momento actual, la Ley 17/2021 «ha llegado tan lejos como podía llegar», sin que se vislumbre «un resquicio por el que pudieran entrar al día de hoy los «derechos animales» o su reconocimiento como "sujetos de derecho"».

Pues bien, desde el punto de vista jurídico penal, surge la duda de si es posible considerar sujetos pasivos de delitos, es decir, portadores de bienes jurídicos individuales, a seres que no son titulares de derechos subjetivos. Dicho con otras palabras, si los animales –tampoco los vertebrados– no tienen derecho a la vida o a la integridad física, es muy discutible que su vida y su integridad física puedan ser reconocidos como bienes jurídicos[15]. Como veremos en las páginas siguientes, la cuestión adquiere una indudable relevancia práctica en materia concursal.

3. **FIGURAS DELICTIVAS**

3.1 LESIONES QUE REQUIEREN TRATAMIENTO VETERINARIO

3.1.1 **Tipos básicos**

Los tipos básicos de lesiones que requieren tratamiento veterinario a un animal se encuentran en los dos primeros párrafos del art. 340 bis, apartado primero. De acuerdo con lo allí establecido:

> *«Será castigado con la pena de prisión de tres a dieciocho meses o multa de seis a doce meses y con la pena de inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de la profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales el que fuera de las actividades legalmente reguladas y por cualquier medio o procedimiento, incluyendo los actos de carácter sexual, cause a un animal doméstico, amansado, domesticado o que viva temporal o permanentemente bajo el control humano lesión que requiera tratamiento veterinario para el restablecimiento de su salud.*
>
> *Si las lesiones del apartado anterior se causaren a un animal vertebrado no incluido en el apartado anterior, se impondrá la pena de prisión de tres a doce meses o multa de tres a seis meses, además de la pena de inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de la profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales».*

La diferencia entre ambos tipos penales reside en el objeto material de la acción. En el primero de ellos, la conducta típica ha de recaer sobre animales domésticos, amansados, domesticados o que viven temporal o permanentemente bajo el control

[15] Lo niega, con este argumento, Gimbernat Ordeig (2007), p. 17. En el mismo sentido, STS 940/2021, de 1 de diciembre (ECLI: ES: TS:2021:4607) y STS 998/2022, de 22 de diciembre (ECLI: ES: TS:2022:4937).

humano, mientras que en el segundo es objeto de la acción un animal vertebrado no incluido en el párrafo (no es correcta la referencia legal al «apartado») anterior. El resto de los elementos típicos son coincidentes.

La acción típica consiste en cualquier comportamiento que cause el resultado de lesiones que el precepto describe («cualquier medio o procedimiento»). Como he avanzado, una de las novedades de la reforma es que la lesión no tiene que ser consecuencia de una acción de maltrato[16], por lo que no será preciso vincular el resultado típico con conductas que sometan al animal a dolor, malestar o sufrimiento. Entre las posibles acciones típicas se incluyen, por expresa disposición legal, «los actos de carácter sexual». La modalidad de explotación sexual del animal fue introducida en el art. 337 CP en el año 2015, siendo muy discutido su ámbito de aplicación. En general, se consideraba que el maltrato debía ser presupuesto de la explotación sexual y, en consecuencia, que habrían de quedar al margen del tipo las prácticas zoófilas que no implicasen sufrimiento para el animal[17]. Dada la nueva redacción, solo realizarán el tipo los actos de zoofilia que causen las lesiones descritas.

El resultado se define como una «lesión que requiera tratamiento veterinario para el restablecimiento de su salud», en clara similitud con la descripción de las lesiones a las personas en el art. 147.1 CP. Antes de la reforma de 2023, un sector de la doctrina ya entendía que la lesión habría de requerir tratamiento veterinario para aplicar el tipo básico de maltrato animal[18]. La propuesta fue acogida en la jurisprudencia, que exigía incluso requisitos adicionales para fundamentar la gravedad del menoscabo a la salud que el tipo precisaba[19]. Por otra parte, en el art. 340 bis no se especifica que el tratamiento veterinario haya de ser objetivamente necesario para restablecer la salud del animal. No obstante, considero adecuado que el precepto se aplique tanto cuando el animal ha recibido el tratamiento veterinario que necesitaba, conforme al criterio del profesional sanitario, como cuando la lesión causada precisase el mencionado tratamiento, aunque no lo haya recibido.

---

[16] Recordemos que conforme a la regulación anterior (derogado 337.1 CP) la conducta típica consistía en maltratar injustificadamente al animal, causándole lesiones que menoscabasen gravemente su salud o sometiéndole a explotación sexual.

[17] En este sentido, Cuerda Arnau (2015), p. 1084; y Muñoz Conde / López Peregrín / García Álvarez (2015), pp. 323 s.

[18] Así, Cuerda Arnau (2015), p. 1083; y Brage Cendán (2017), p. 81.

[19] En este sentido, STS 186/2020, de 20 de mayo (ECLI: ES: TS:2020:1159), SAP de Guadalajara (sec. 1) 234/2021, de 7 de octubre (ECLI: ES: APGU:2021:676), SAP Las Palmas de Gran Canaria (sec. 6) 281/2021, de 21 de julio (ECLI: ES: APGC:2021:3632) SAP de Valencia (sec. 2) 374/2022, de 19 de julio (ECLI: ES: APV:2022:2959) y STS 40/2023, de 26 de enero (ECLI: ES: TS:2023:153).

Al tratarse de un delito de resultado, cabe la comisión por omisión si quien no evita su producción ostenta la posición de garante respecto de la salud del animal y se cumplen el resto de los requisitos del art. 11 CP[20].

Son objeto material del delito del art. 340 bis.1, en su párrafo primero, los animales domésticos, amansados, domesticados o que vivan temporal o permanentemente bajo el control humano. Se trata de una enumeración que se corresponde, aunque no plenamente, con la recogida en la redacción del art. 337 ahora derogado. De las denominaciones anteriores, solo la categoría de los animales domésticos se encuentra definida por la legislación administrativa. De acuerdo con el art. 3 de la Ley 8/2003, de 24 de abril de sanidad animal –a la que remite a estos efectos el art. 3 b) de la Ley 7/2023– son animales domésticos «aquellos animales de compañía pertenecientes a especies que críe y posea tradicional y habitualmente el hombre, con el fin de vivir en domesticidad en el hogar, así como los de acompañamiento, conducción y ayuda de personas ciegas o con deficiencia visual grave o severa». Esta definición, complementada con el concepto de animal de compañía recogido en el art. 3 a) de la Ley 7/2023, permite incluir a los animales destinados a convivir con las personas en el hogar, aunque no convivan de facto –por ejemplo, gatos que carecen de dueño y viven en libertad, animales abandonados o extraviados–. Por su parte, los animales amansados o domesticados –los términos son sinónimos–, son, según la RAE, los que, mediante adiestramiento, han cambiado su condición de salvajes y pueden ser reclamados por quien los amansó. Finalmente, el precepto menciona a los animales que viven temporal o permanentemente bajo el control humano, denominación que abarca a los animales de trabajo, renta o abasto, así como a los animales que viven en cautividad en parques zoológicos. En definitiva, el párrafo primero del art. 340 bis, apartado 1, da cabida a todos los animales que se consideraban objeto material del delito de maltrato antes de la reforma de 2023[21].

El párrafo segundo del art. 340 bis. 1 CP sanciona con una pena inferior las lesiones anteriormente referidas cuando se causen «a un animal vertebrado no incluido en el apartado anterior». De

[20] Como ejemplos de aplicación del anterior delito de maltrato que causase lesiones con grave menoscabo de la salud del animal en caso de comportamientos omisivos, pueden verse, entre otras muchas, SAP de Madrid (sec. 30), 633/2022, de 15 de diciembre (ECLI: ES: APM:2022:19139) y SAP de Valladolid (sec. 2) 314/2022, de 5 de diciembre (ECLI: ES: APVA:2022:1946).

[21] El derogado art. 337.1 abarcaba las lesiones causadas a los siguientes animales: a) un animal doméstico o amansado, b) un animal de los que habitualmente están domesticados, c) un animal que temporal o permanentemente vive bajo control humano, o d) cualquier animal que no viva en estado salvaje.

acuerdo con el Preámbulo de la LO 3/2023, con esta previsión se «enmienda una de las más evidentes carencias» del derogado tipo penal, que dejaba fuera de su ámbito de aplicación el maltrato a animales silvestres que viven libres en su medio natural, a no ser que la conducta pudiera subsumirse en alguno de los delitos contra la fauna. La protección penal abarca ahora, por tanto, a todo animal que disponga de columna vertebral, desarrollo simétrico dual y sistema nervioso central.

Las lesiones a estos animales han de haberse causado «fuera de las actividades legalmente reguladas» –a mi entender, debería decir «actividades legalmente permitidas»–. Esta expresión viene a sustituir el término «injustificadamente» utilizado antes de la reforma. Entonces hacía referencia la doctrina a su carácter superfluo, al entender que las conductas realizadas en el marco de las actividades legalmente autorizadas estarían amparadas por la causa de justificación de obrar en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo[22]. Estas consideraciones serían trasladables a la regulación actual, a no ser que se interprete que la incorporación de la cláusula tiene como finalidad excluir la tipicidad de los menoscabos a la salud del animal en esos casos[23]. Como ejemplos de supuestos en los que las lesiones a los animales serían impunes cabe citar las causadas en el marco de la experimentación científica, y también las realizadas en festejos regulados. Al margen de estos supuestos, las lesiones pueden estar justificadas si concurren los requisitos del estado de necesidad.

Solo está previsto el castigo de las citadas conductas cuando se realicen dolosamente. Los resultados de lesiones causados por imprudencia carecen de relevancia penal, aunque su realización podría ser constitutiva de una infracción administrativa grave –véase el art. 74 a) Ley 7/2023–.

Las lesiones que requieren tratamiento veterinario para el restablecimiento de la salud causadas a animales domésticos, amansados o cualquier otro que viva bajo el control humano se castigan con la pena de prisión de tres a dieciocho meses o multa de seis a doce meses y con la de inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales. Obsérvese que, en caso de optar por la multa, la pena coincide plenamente con la establecida para las lesiones causadas a las personas que requieren tratamiento médico, lo que resulta

[22] Véanse, entre otros, Blanco Cordero (2015), p. 181.

[23] De esta opinión, conforme a la regulación anterior, Marquès i Banqué (2015), p. 872.

discutible desde la perspectiva del respeto al principio de proporcionalidad de las penas. Si se opta por la prisión, la coincidencia se produce en el límite mínimo –véase el art. 147.1 CP–. Si las lesiones se causan a otro animal vertebrado se prevé la imposición de una pena de prisión tres a doce meses o multa de tres a seis meses y, además, la misma inhabilitación especial que en el supuesto anterior.

En cuanto a los posibles concursos, ya hemos dicho que el animal, aun considerado un ser sintiente, puede ser objeto de propiedad, por lo que la causación de una lesión a un animal que tenga dueño dará lugar a un concurso ideal de delitos con la figura de daños en propiedad ajena (art. 263 CP)[24]. En otro orden de cosas, si se asume la tesis de que el portador del bien jurídico protegido es el propio animal, en los frecuentes casos en que como consecuencia de una omisión de los deberes de cuidado (alimentación, aseo, etc.) que obligan al dueño o responsable del animal se produzcan lesiones en varios animales, deberá apreciarse asimismo un concurso ideal de tantos delitos como animales resulten lesionados[25]. La causación activa de lesiones a varios animales dará lugar a la aplicación de un concurso real de delitos[26].

3.1.2 **Tipos agravados**

Los tipos agravados de esta modalidad de lesiones a un animal vertebrado se recogen en el último párrafo del apartado primero del precepto y en el apartado segundo. El art. 340 bis.1, último párrafo, prevé la imposición motivada de la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas por un tiempo de uno a cuatro años *«si el delito se hubiera cometido utilizando armas de fuego»*. Téngase en cuenta que el uso de un arma de fuego para lesionar al animal dará lugar también a la aplicación del tipo agravado de la letra a) del apartado segundo del precepto, al ser un instrumento susceptible de implicar un peligro para la vida del animal o para la producción de un menoscabo de mayor entidad a su salud, por lo que en ese caso corresponderá aplicar, además, la pena de prisión o la de multa en su mitad superior.

---

[24] En el mismo sentido Cuerda Arnau (2015), p. 1088; Cervelló Donderis (2019), p. 21; y Brage Cendán (2017), p. 88.

[25] Desde otra perspectiva, en las sentencias citadas en la nota 19 se aprecia la figura del delito continuado (art. 74 CP).

[26] En este sentido, por todos, Manzanares Samaniego (2023), pp. 13 s.

Según el art. 340 bis. 2: *«Las penas previstas en el apartado anterior se impondrán en su mitad superior cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias agravantes:*

a) Utilizar armas, instrumentos, objetos, medios, métodos o formas que pudieran resultar peligrosas para la vida o salud del animal (…).

Se trata de un tipo agravado que ya recogía la regulación anterior, desde la reforma de 2015[27], aunque se han operado algunos cambios en su tenor literal. En primer lugar, la LO 3/2023 añade una referencia al peligro para la salud del animal –hasta la reforma, solo se mencionaba el peligro para la vida–. Por otro lado, no se exige que las armas o instrumentos sean «concretamente» peligrosas, sino que basta con que «pudieran resultar» peligrosas. Parece, en consecuencia, que el tipo prescinde de la exigencia de un resultado de peligro, conformándose con una aptitud del instrumento o método utilizado para causar la muerte o lesiones más graves en el animal (peligro abstracto).

Como he indicado *supra*, cuando se use un arma de fuego deberá aplicarse, además, la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas, conforme al último párrafo del apartado primero. Aunque el apartado segundo remite, sin excepción, a «las penas previstas en el apartado anterior», la citada pena no ha de imponerse en su mitad superior, con el fin de evitar una doble valoración.

b) Ejecutar el hecho con ensañamiento (…).

El ensañamiento constituyó un requisito típico del delito de maltrato hasta la reforma de 2010, y fue recuperado por la reforma de 2015 como circunstancia agravante. El concepto de ensañamiento y los elementos que han de concurrir para su aplicación coinciden con los de la agravante de ensañamiento en los delitos contra la vida y en las lesiones de las personas (arts. 22.5.ª y art. 139.1.3.ª)[28].

c) Causar al animal la pérdida o la inutilidad de un sentido, órgano o miembro principal (…).

Este tipo agravado se basa en la mayor entidad del resultado de lesiones producido. Se describe aquí, aplicándolo a animales, uno

[27] Véase un ejemplo de su aplicación práctica en SAP de Guadalajara (sec. 1) 234/2021, de 7 de octubre (ECLI: ES: APGU:2021:676).

[28] Aunque resulta muy discutible, en la práctica se ha aplicado el ensañamiento en comportamientos omisivos (SAP de Badajoz –sec. 3– 133/2020, de 6 de octubre, ECLI: ES: APBA:2020:1118: mantener a una perra atada por el cuello y una pata trasera, sin alimentarla y en pésimas condiciones higiénicas, causándole graves lesiones y tumoraciones, y SAP de Cáceres –sec. 2– 226/2011, de 17 de junio, ECLI: ES: APCC:2011:544, en un caso de muerte por inanición de nueve bovinos).

de los resultados diferenciados de lesiones a las personas del art. 149.1 CP[29].

d) Realizar el hecho por su propietario o quien tenga confiado el cuidado del animal (…).

Desde la reforma de 2023 se prevé una agravación de la pena para los supuestos en que los hechos los cometa el dueño del animal o la persona que tenga confiado su cuidado. Resulta evidente que este tipo agravado solo puede aplicarse cuando las lesiones se causen a un animal de los enumerados en el primer párrafo del apartado primero del precepto, pues solo estos se encuentran bajo el control humano. Por otra parte, si el delito se ha cometido por omisión y la posición de garante se ha fundamentado en el deber jurídico de actuación que recae sobre los responsables del animal –v. art. 24 Ley 7/2023– no podrá aplicarse este tipo agravado, pues ello supondría una infracción del principio *ne bis in idem.*

e) Ejecutar el hecho en presencia de un menor de edad o de una persona especialmente vulnerable (…).

Nos encontramos ante una previsión semejante a la establecida en algunos delitos contra las personas –por ejemplo, en los arts. 153.3 y 173.2 CP–. En el caso de los menores, a los que se presume un déficit de madurez, la agravación, ya prevista en la regulación anterior, se justifica por la necesidad de tutelarlos frente a actos que pudieran afectar a su adecuado desarrollo[30]. Más discutible parece la mención a las personas especialmente vulnerables, que ha sido añadida en la última reforma[31]. Dado que son muy variadas las circunstancias que pueden determinar la especial vulnerabilidad de una persona, con base en el fundamento de la agravación hubiera sido más acertada, en mi opinión, limitar la referencia a las personas discapacitadas necesitadas de especial protección.

f) Ejecutar el hecho con ánimo de lucro (…).

Corresponderá aplicar este tipo agravado cuando el sujeto activo lesione al animal impulsado por un móvil económico. Ello será así cuando la intención de quien comete los hechos sea cobrar un seguro, pero también cuando se le haya ofrecido un precio o recompensa por causar las lesiones. Se considera en ese caso que la conducta es más reprochable, sin que sea necesario que el sujeto activo haya logrado efectivamente lucrarse.

---

[29] Ejemplo de aplicación práctica: SAP de Almería (sec. 3) 9/2018, de 11 de enero (ECLI: ES: APAL:2018:481).

[30] Véase al respecto Colás Turégano (2021), pp. 159 ss.; y Brage Cendán (2017), p. 99 y, como ejemplos de su aplicación práctica, SAP de Santander (sec. 1) 410/2018, de 2 de noviembre (ECLI: ES: APS:2018:909) y SAP de Valladolid (sec. 2) 56/2020, de 11 de marzo (ECLI: ES: APVA:2020:399).

[31] Sobre ello, Manzanares Samaniego (2023), p. 8.

g) Cometer el hecho para coaccionar, intimidar, acosar o producir menoscabo psíquico a quien sea o haya sido cónyuge o a persona que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia (…).

De acuerdo con el Preámbulo de la LO 3/2023, «la constatación del vínculo existente entre el maltrato a los animales y la violencia interpersonal obliga (…) a tener en cuenta como circunstancia agravante la violencia instrumental que se realiza con animales en el ámbito de la violencia de género». De esta declaración se deduce la pretensión del legislador de castigar más gravemente las lesiones cuando supongan una instrumentalización del animal como forma de violencia de género[32]. Sin embargo, la redacción del precepto abarca el ejercicio de esta modalidad de violencia vicaria en todas las relaciones de pareja, y no exclusivamente en las relaciones heterosexuales cuando quien ejerza la violencia sea el varón. Para aplicar este tipo agravado bastará con que se lesione al animal con la finalidad referida en el precepto, sin que sea preciso un efectivo menoscabo de la libertad o de la salud psíquica de la pareja o expareja sentimental del sujeto activo. En caso de que se llegue a cometer algún delito de coacciones, acoso, amenazas o lesiones, corresponderá aplicar un concurso de delitos, si bien, por respeto al principio *non bis in idem*, el concurso debería establecerse con el tipo básico de lesiones al animal.

h) Ejecutar el hecho en un evento público o difundirlo a través de tecnologías de la información o la comunicación (…).

Existen dificultades para determinar cuáles son las razones de mayor injusto o mayor culpabilidad que han motivado la creación de este nuevo tipo agravado. No cabe duda de que realizar estos hechos en público o difundirlos en la red puede herir la sensibilidad de quienes los presencien o los visualicen, por lo que parece que es la ofensa a los sentimientos el discutible fundamento de la agravación.

i) Utilizar veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva o no selectiva».

Se incorpora como tipo agravado de lesiones al animal el uso de los medios peligrosos que el art. 336 CP refiere, con idéntica redacción, cuando son empleados para la caza o la pesca. Mientras que el delito del art. 336 se centra en prevenir los daños a la conservación de las especies que puede representar la utilización de esos medios de eficacia destructiva, este tipo agravado se fundamenta en el peligro que suponen los citados instrumentos para producir lesiones o incluso la muerte de otros animales vertebrados. Siendo

[32] Sobre ello véase Magro Servet (2023), pp. 1 ss.

así, solo debería aplicarse en los casos en que se aprecie un peligro, al menos potencial, de que otros animales pudieran verse afectados por su uso.

3.2 CAUSACIÓN DE LA MUERTE DEL ANIMAL

3.2.1 **Tipo básico**

Conforme al apartado tercero del art. 340 bis, en sus dos primeros párrafos:

> *«Cuando, con ocasión de los hechos previstos en el apartado primero de este artículo, se cause la muerte de un animal doméstico, amansado, domesticado o que viva temporal o permanentemente bajo el control humano, se impondrá la pena de prisión de doce a veinticuatro meses, además de la pena de inhabilitación especial de dos a cuatro años para el ejercicio de la profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales.*
>
> *Cuando, con ocasión de los hechos previstos en el apartado primero de este artículo, se cause la muerte de un animal vertebrado no incluido en el apartado anterior, se impondrá la pena de prisión de seis a dieciocho meses o multa de dieciocho a veinticuatro meses, además de la pena de inhabilitación especial de dos a cuatro años para el ejercicio de la profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales».*

Pese a la deficiente redacción, entiendo que la remisión al apartado primero que efectúa el precepto va referida a la descripción de la conducta típica. Por tanto, aquí, como en las lesiones, realizará el tipo cualquier comportamiento –«cualquier medio o procedimiento, incluyendo los actos de carácter sexual»– que cause dolosamente la muerte del animal, tanto por acción como por omisión[33].

La muerte ha de llevarse a cabo «fuera de las actividades legalmente reguladas». Será impune, en consecuencia, entre otros supuestos, el sacrificio de animales para el consumo humano, matar al toro de lidia en la plaza y también las actividades de caza y pesca que supongan la muerte del animal.

En el último supuesto mencionado, si el acto de cazar o pescar realiza un delito contra la fauna, por ejemplo, porque se trata de un

[33] Como ejemplos –relativos al art. 337.3 CP anterior a la reforma– cabe citar los siguientes: propinar puñetazos y pisotones en la cabeza a un perro y golpearlo contra la pared hasta causarle la muerte (SAP de Ciudad Real –sec. 1– 12/2015, de 27 de marzo, ECLI: ES: APCR:2015:337); o abandonar una explotación ganadera de reses bravas, apareciendo numerosos animales muertos por falta de alimentación (SAP de Zaragoza –sec. 3– 113/2013, de 25 de mayo, ECLI: ES: APZ:2013:1259).

ejemplar de una especie protegida (art. 334 CP), la conducta realizará los elementos típicos de ambas figuras delictivas y será antijurídica. El CGPJ, en su informe al Anteproyecto, se refiere a este efecto producido por la ampliación de la protección penal a todo animal vertebrado, y estima que en la situación planteada se daría un concurso de leyes en favor del delito contra la fauna, aunque sin especificar por qué principio habría de resolverse. Esta solución implica reconocer que en los delitos contra la fauna no se protege solo la biodiversidad sino también la vida de los concretos animales cazados o pescados. Un problema similar se plantea cuando la muerte –lo mismo podríamos afirmar de las lesiones– de animales salvajes vertebrados se produzca, con dolo directo de segundo grado o eventual, como consecuencia de la comisión de infracciones penales contra elementos medioambientales. Piénsese en animales que mueren en un incendio forestal provocado dolosamente o en casos en que la muerte de los animales haya sido causada por el vertido o emisión de una sustancia contaminante. Aunque los delitos de incendios forestales (arts. 352 ss. CP) y el delito de contaminación ambiental (art. 325 CP) protegen bienes jurídicos distintos de los tutelados en las figuras delictivas que aquí analizamos, la aplicación de un concurso de delitos daría lugar a resultados insatisfactorios. Por tanto, parece más adecuado, en esos casos, contemplar la muerte de los animales silvestres exclusivamente desde la perspectiva de su valor ecológico, lo que abona la tesis del concurso de leyes a resolver, probablemente por consunción, en favor de los delitos medioambientales[34].

En cuanto al resto de las cuestiones concursales, sirve lo expuesto *supra* en relación con las lesiones.

3.2.2 **Tipos agravados**

Los tipos agravados se encuentran descritos en los párrafos tercero y cuarto del art. 340 bis. 3, y coinciden con los previstos para las lesiones, por lo que me remito a lo anteriormente expuesto. Si el delito se comete utilizando armas de fuego, se prevé la imposición facultativa de la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas por un tiempo de dos a cinco años. Además, si concurre alguna de las circunstancias del apartado segundo, el juez o tribunal habrá de imponer las penas en su mitad superior.

[34] Al menos en el caso del art. 325 CP puede defenderse que su contenido de injusto abarca el desvalor de la muerte de los animales, dado que el precepto requiere la realización de un acto de contaminación que «cause», entre otros posibles resultados, «daños sustanciales (…) a animales».

3.3 LESIONES QUE NO REQUIEREN TRATAMIENTO VETERINARIO O MALTRATO GRAVE

Según el apartado cuarto del art. 340 bis:

> *«Si las lesiones producidas no requiriesen tratamiento veterinario o se hubiere maltratado gravemente al animal sin causarle lesiones, se impondrá una pena de multa de uno a dos meses o trabajos en beneficio de la comunidad de uno a treinta días. Asimismo, se impondrá la pena de inhabilitación especial de tres meses a un año para el ejercicio de la profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales».*

La descripción típica se asemeja a la de las lesiones leves y el maltrato de obra sin causar lesión de los delitos contra las personas (art. 147, apartados 2 y 3 CP), si bien en el caso de los animales se establece la misma pena para estas lesiones y para el maltrato que no causa lesión. Además, aquí el maltrato solo es punible cuando sea considerado grave. La pena de multa coincide con la del maltrato de obra a las personas, aunque se establece como alternativa los trabajos en beneficio de la comunidad. Por lo demás, en este delito leve no se establece ninguna diferencia en la consecuencia jurídica según la clase de animal vertebrado.

Esta figura delictiva permite acoger los supuestos que en la regulación anterior se consideraban subsumibles en la modalidad de maltrato cruel a animales domésticos del art. 337.4 CP. Este se aplicaba como tipo residual en supuestos que no alcanzaban la entidad suficiente para conformar los elementos típicos del art. 337.1[35].

3.4 ABANDONO DE ANIMALES

La descripción típica del delito de abandono de animales contemplada en el art. 340 ter CP apenas ha variado respecto a la regulación anterior a la reforma de 2023 –derogado art. 337 bis CP–, aunque sí se ha modificado parcialmente la consecuencia jurídica. Dicho precepto castiga con multa de uno a seis meses o trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días y, además inhabilitación especial de uno a tres años para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionados con animales, así como para su tenencia, a *«quien abandone a un animal vertebrado que se*

[35] Véase SAP de Valencia (sec. 2) 374/2022, de 19 de julio (ECLI: ES: APV:2022:2959): disparar a un perro con una escopeta de aire comprimido sin que se extraiga el balín y sin que conste perjuicio alguno para el animal.

encuentre bajo su responsabilidad en condiciones en que pueda peligrar su vida o integridad».

Por abandono se entiende, en primer lugar, la expulsión física del animal del hábitat humano, que abarca tanto dejar al animal como colocarle en una situación de desamparo por no acogerle sabiendo dónde se encuentra[36]. En segundo lugar, se incluyen en el tipo asimismo los supuestos de abandono funcional, relativos al incumplimiento de las obligaciones de alimentación y cuidado por parte de los responsables del animal[37].

El abandono ha de llevarse a cabo en condiciones que puedan suponer un riesgo para la vida o integridad del animal. Basta a este respecto con un peligro abstracto o hipotético[38]. Si como consecuencia del abandono se producen lesiones o la muerte del animal, se realizarán en comisión por omisión los correspondientes delitos de resultado del art. 340 bis, siempre que dicho resultado esté abarcado por el dolo. Se dará en ese caso un concurso de leyes a resolver por el principio de consunción en favor de los citados tipos. Por otra parte, puede considerarse que todo abandono realizado en las condiciones que exige el art. 340 ter supone a la vez un maltrato grave por omisión (segunda modalidad del art. 340 bis. 4). En este caso, entiendo que el concurso deberá resolverse por especialidad en favor del delito de abandono[39].

4. RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

La reforma de 2023 añade los delitos contra los animales al catálogo de figuras delictivas que pueden dar lugar a la responsabilidad de las personas jurídicas –arts. 31 bis y siguientes CP– por los delitos cometidos en su seno. Lo hace, sin embargo, de una manera defectuosa. De acuerdo con el art. 340 quater CP, apartado primero, a la persona jurídica se le impondrán las siguientes penas: multa de uno a tres años, si el delito cometido por la persona física

[36] SAP de Segovia (sec. 1) 23/2007, de 5 de marzo (ECLI: ES: APSG:2007:1), en aplicación de la antigua falta del art. 631.2, y SAP de Las Palmas de Gran Canaria (sec. 1) 438/2019, de 30 de diciembre (ECLI: ES: APGC:2019:1775).

[37] SAP de Santander (sec. 3) 191/2022, de 8 de junio (ECLI: ES: APS:2022:1839) y SAP de Santa Cruz de Tenerife (sec. 6) 295/2022, de 22 de julio (ECLI: ES: APTF:2022:1932).

[38] Véase Brage Cendán (2017), pp. 113 s. y, por todas, SAP de Jaén (sec. 3) 183/2022, de 6 de junio (ECLI: ES: APJ:2022:1470) y SAP de La Rioja (sec. 1) 79/2022, de 17 de mayo (ECLI: ES: APLO:2022:193).

[39] Así, con respecto a la regulación anterior, Brage Cendán (2017), pp. 116 s.; en la regulación actual, es más grave la pena del delito de abandono que la del maltrato que no causa lesión.

tiene prevista en la ley una pena de prisión superior a dos años; en el resto de los casos, multa de seis meses a dos años. Pero se da la circunstancia de que en ningún caso se prevé para estos delitos una pena de prisión superior a dos años, por lo que solo se podrá aplicar a la persona jurídica la segunda de las multas mencionadas.

Según el apartado segundo del precepto, atendidas las reglas del art. 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en el art. 33.3, párrafos b) a g).

5. **MEDIDAS CAUTELARES**

El art. 340 quinquies establece la posibilidad de adoptar motivadamente las medidas cautelares necesarias para proteger a los animales, incluyendo cambios provisionales sobre la titularidad y cuidado del animal. Dispone el precepto, asimismo, que cuando la inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión u oficio relacionada con animales y para la tenencia de animales recaiga sobre la persona que tuviera asignada la titularidad o cuidado del animal, el juez o tribunal adoptará las medidas pertinentes respecto a la titularidad y el cuidado del animal.

Los informes al Anteproyecto de Ley del CGPJ y del Consejo Fiscal indicaban que el texto dejaba sin resolver la situación en la que quedará el animal intervenido provisionalmente una vez cumplida la pena de inhabilitación. El Consejo Fiscal sugería la incorporación al CP de una nueva pena privativa de derechos consistente en la privación definitiva de la titularidad o posesión del animal. Esta propuesta no ha sido atendida por lo que el animal deberá ser devuelto a su propietario una vez cumplida la pena.

6. **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

Blanco Cordero, Isidoro. Artículo 337. EN: Gómez Tomillo, Manuel (Dir.). *Comentarios prácticos al Código penal.* Tomo IV. Pamplona: Thomson Reuter-Aranzadi, 2015, pp. 179-187.

Borja Jiménez, Emiliano. Las tres cuestiones dogmáticas y una político-criminal en torno a la tutela penal de los animales frente al maltrato. EN: León Alapont, José (Dir.). *Temas clave de Derecho penal. Presente y futuro de la política criminal en España.* Barcelona: J. M. Bosch, 2021, pp. 117-148.

Brage Cendán, Santiago. *Los delitos de maltrato y abandono de animales (artículos 337 y 337 bis).* Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

Cervelló Donderis, Vicenta. La tutela penal de los animales ante el maltrato: un proceso en transformación. *Revista de Derecho Penal y Criminología,* n.º 22, 2019, pp. 13-58.

Colás Turégano, Asunción. Maltrato animal y violencia doméstica: la agravante de cometer el hecho en presencia de un menor. *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal* 8 (2021), pp. 145-171.

Cuerda Arnau, María Luisa. Maltrato y abandono de animales (arts. 337 y 337 bis CP). EN: González Cussac, José Luis (Dir.). *Comentarios a la reforma del Código penal de 2015.* 2.ª ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 1079-1090.

De Torres Perea, José Manuel. Una perspectiva multidisciplinar –jurídica, biológica y filosófica– sobre los animales, y su incidencia en el Derecho civil español. EN: Cerdeira Bravo de Mansilla, Guillermo (Dir.), García Mayo, Manuel (Coord.). *Un nuevo Derecho civil para los animales. Comentarios a la Ley 17/2021, de 15 de diciembre.* Madrid: Reus, 2022, pp. 31-70.

Gimbernat Ordeig, Enrique. Presentación. EN: Hefendehl, Roland (Ed.). *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* Madrid: Marcial Pons, 2007, pp. 11-22.

Hava García, Esther. La tutela penal del bienestar animal. EN: Cuerda Arnau, María Luisa (Dir.). *De animales y normas. Protección animal y Derecho sancionador.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 189-224.

Kubiciel, Michael, Wachter, Matthias. Tierschutz in das Strafgesetzbuch: folgenlose Symbolik oder evidenzbasierte Kriminalpolik? *KriPoZ* 4, 2021, pp. 245-250.

Kuhlen, Lothar. Bienes jurídicos y nuevos tipos de delito. EN: Robles Planas, Ricardo (Ed.). *Límites al Derecho penal. Principios operativos en la fundamentación del castigo.* Barcelona: Atelier, 2012, pp. 225-235.

Lozano Cutanda, Blanca. Legislación básica: la esperada (y decepcionante) Ley de cambio climático y la adaptación del Código civil a la concepción de los animales como seres sensibles. EN: García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca; Nogueira López, Alba (Coords.) *Observatorio de Políticas Ambientales 2022.* Madrid: CIEMAT, 2022, pp. 229-252.

Magro Servet, Vicente. El «maltrato vicario» a los animales en la violencia de género en la Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo. *Diario La Ley,* n.º 10262, de 5 de abril de 2023 (digital La Ley 2539/2023).

Manzanares Samaniego, José Luis. La protección de los animales en la Ley Orgánica 3/2023, de 28 de marzo. *Diario La Ley,* n.º 10282, de 9 de mayo de 2023 (digital La Ley 3866/2023).

Marquès I Banqué, María. Delitos relativos a la protección de la flora, fauna y animales domésticos. EN: Quintero Olivares, Gonzalo (Dir.). *Comentario a la reforma penal de 2015.* Pamplona: Aranzadi, 2015, pp. 667-683.

Muñoz Conde, Francisco, López Peregrín, Carmen, García Álvarez, Pastora. *Manual de Derecho Penal medioambiental.* 2.ª edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.

Muñoz Lorente, José. Los delitos relativos a la flora, fauna y animales domésticos (o de cómo no legislar en Derecho Penal y cómo no incurrir en despropósitos jurídicos). *Revista de Derecho Penal y Criminología,* 2.ª Época, n.º 19, 2007, pp. 309-363.

Páez, Eze. Sintientes, pero sin derechos. Análisis ético de la Ley 17/2021 sobre el régimen jurídico de los animales y propuestas de reforma. *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal* 10 (2022), pp. 39-71.

Peñalva Ribera, María Teresa. La superación de la dualidad de personas y cosas y las normas posesorias de los animales. *Revista General de Derecho Animal y Estudios Interdisciplinares de Bienestar Animal* 10 (2022), pp. 137-159.

Ríos Corbacho, José Manuel. Nuevos tiempos para el delito de maltrato de animales a la luz de la reforma del Código penal español (LO 1/2015). *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 18-17 (2016).

Roxin, Claus. El concepto de bien jurídico como instrumento de crítica legislativa sometido a examen. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 15-01 (2013).

Stratenwerth, Günter. La legitimación de los «delitos de conducta». EN: Robles Planas, Ricardo (Ed.). *Límites al Derecho penal. Principios operativos en la fundamentación del castigo.* Barcelona: Atelier, 2012, pp. 237-247.

XXI. Administración local: los gobiernos locales frente a los retos del cambio climático

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ[1]
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Director de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martín
Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Jurisprudencia ambiental de interés local*. 2.1 Alcance de la potestad normativa local en materia ambiental. 2.1.1 Competencia de los municipios para regular la gestión, vertido y evacuación de purines. 2.1.2 Competencia de los municipios para realizar una consulta popular sobre el tipo de arena a utilizar para la recuperación de una playa. 2.2 Legitimación activa de las entidades locales para impugnar los actos y disposiciones que afecten su autonomía. 2.3 Obligación de consultar a las administraciones locales antes de la elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico. 2.4 Protección del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos sobre las actividades privadas. 2.5 Responsabilidad de las administraciones locales por vertido de aguas residuales.–3. *Ordenanzas municipales de interés en materia ambiental*.–4. *Bibliografía.*

RESUMEN

Este trabajo analiza desde una perspectiva local, las novedades más relevantes que se han producido en materia ambiental en 2023, tanto a nivel normativo como jurisprudencial. Por ello se estructura en dos partes: la primera, que contiene una selección de sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– dictadas en este período y que son de interés en materia ambiental, en la medida en que contribuyen a delimitar el alcance de la potestad reglamentaria y de las competencias de los entes locales en dicha materia; y la segunda, que da cuenta de algunas ordenanzas ambientales aprobadas por municipios durante este año.

ABSTRACT

This work analyzes, from a local perspective, the most relevant developments that have taken place in environmental matters in 2023, both at a regu-

[1] Investigador del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT) y del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica (IU-RESCAT). Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili, del cual el autor es miembro, «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

latory and jurisprudential level. It is therefore structured in two parts: the first, which contains a selection of judgments –both from the Supreme Court and the High Courts of Justice of the Autonomous Communities– issued in this period and which are of interest in environmental matters, insofar as they contribute to delimit the scope of the regulatory power and the competences of local authorities in this area; and the second, which gives an account of some environmental ordinances approved by municipalities during this year.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente. Municipio. Ordenanza. Competencias municipales. Responsabilidad de las Administraciones Públicas. Cambio Climático. Sequía.

KEY WORDS

Environment. Municipality. Ordinance. Municipal competences. Responsibility of Public Administrations. Climate Change. Drought.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El cambio climático sigue siendo uno de los grandes retos del siglo XXI y la minimización de sus efectos y consecuencias sobre la calidad de vida de las personas requiere de la necesaria movilización política, normativa y social, internacional y nacional[2], «no porque los beneficios de actuar vayan a ser más inmediatos en todos los casos, sino porque ahora disponemos de la oportunidad para la acción»[3].

Para hacer frente a los procesos del cambio climático, las escalas regional, subregional y local son decisivas en las actuaciones que se deben desarrollar ya que son los ámbitos de gobierno más próximos a la ciudadanía y, por tanto, los que tienen más y mejores capacidades para llevar adelante acciones concretas y cercanas, pero de mayor impacto en la adaptación al cambio climático[4]. Dentro de estos niveles, las Naciones Unidas han reconocido el

[2] Presicce, Laura. *Los entes locales en la acción climática global. Responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, p. 10. Rodríguez Beas, Marina. Els ens locals i la distribució competencial en matèria de medi ambient. En: Casado Casado, Lucía; Fuentes i Gasó, Josep Ramon; Carmona Garias y Rodríguez Beas, Marina (dirs.), *Dret ambiental local de Catalunya*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2017, p. 40.

[3] Olazabal, Marta. El reto climático en las ciudades. *Cuadernos de estrategia,* núm. 206, 2020, p. 117.

[4] Olcina Cantos, Jorge. La adaptación al cambio climático, una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible en escalas regional, subregional y local: ejemplos en el territorio valenciano. *Terra: revista de desarrollo loca*l, núm. 8, 2021, p. 257.

papel de municipios en las políticas climáticas[5], por ello, como afirma Mora Ruiz deben «tener asegurado un espacio en la adopción de medidas de lucha contra el cambio climático»[6].

Ello es así tanto por puesta en marcha de actuaciones propias, como por la ejecución de acciones derivadas de la aplicación, a nivel municipal, de las determinaciones de planes y normas de escala superior.

La lucha contra el cambio climático debe tener en cuenta las especiales características que puede tener cada territorio y es aquí donde los gobiernos locales, por su relación de proximidad con la ciudadanía, cuentan con una legitimación adicional de la intervención de esta Administración en las medidas que puedan implementarse en esta materia[7]. Un repaso general a lo acontecido en materia de medio ambiente durante el último año vuelve a poner de manifiesto la relevancia del municipio en la protección ambiental, siendo varios los aspectos a resaltar en esta materia.

En cuanto a la jurisprudencia contencioso-administrativa, son muchas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas que tienen interés desde una perspectiva local. Por ello, nos hemos limitado a realizar una selección de aquellas que nos han parecido especialmente interesantes, habida cuenta de que contribuyen a delimitar y clarificar el alcance de la potestad reglamentaria municipal y de las competencias locales (en materia de gestión, vertido y evacuación de purines y para realizar una consulta popular sobre el tipo de arena a utilizar para la recuperación de una playa); afirmando que el modo de determinación de las competencias municipales ya no se fundamenta de forma exclusiva en la idea de la vinculación positiva a la ley, sino que, por el contrario, se ha aceptado que los municipios, sin previa habilitación legal para actuar, pueden dictar ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradicen ni vulneran la legislación sectorial que pudiera existir, y concretamente, en materia de protección del medio ambiente, pueden ejercer sus competencias por medio de

---

[5] Fuentes i Gasó, Josep Ramon. El rol de las comunidades autónomas frente al cambio climático: hacia la construcción de un sector vitivinícola sostenible, competitivo, resiliente y diversificado en Cataluña. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 142, 2024, p. 77.

[6] Mora Ruiz, Manuela. Comunidades autónomas, cambio climático y energía. En: Alenza García, José Francisco y Mellado Ruiz, Lorenzo (Coord.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*. Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 657.

[7] Mora Ruiz, Manuela. La acción municipal de lucha contra el cambio climático tras la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética: ¿un modelo suficiente para la Administración local? *Anuario de Derecho Municipal 2021*, núm. 15, 2022, p. 119.

ordenanza, en todos aquellos aspectos sobre los cuales la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente.

Además, 2023 ha sido un año muy prolijo en cuanto a la aprobación de ordenanzas locales en materia ambiental. Como cada año, no han faltado iniciativas interesantes para afrontar la regulación a escala local de determinadas problemáticas ambientales. Sin embargo, este año destacamos, a nivel municipal, el modelo de ordenanza municipal reguladora de las medidas aplicables al abastecimiento de agua potable y los usos del agua en situación de sequía, elaborado por la Agencia Catalana del Agua (ACA) con la colaboración de la Asociación Catalana de Municipios (ACM) y de la Federación de Municipios de Cataluña (FMC), cuyo objetivo es regular en el ámbito municipal las restricciones y otras medidas derivadas del Plan especial sequía para los municipios de las cuencas internas de Cataluña y que ha sido implementado por varios municipios de esta Comunidad Autónoma.

2. **JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE INTERÉS LOCAL**

En 2023, se dictaron varias sentencias –tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas– de interés local en materia ambiental. Hemos realizado una selección, destacando especialmente aquellas que contribuyen a delimitar el alcance de las competencias locales en esta materia.

2.1 ALCANCE DE LA POTESTAD NORMATIVA LOCAL EN MATERIA AMBIENTAL

2.1.1 **Competencia de los municipios para regular la gestión, vertido y evacuación de purines**

En sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha N.º 133/2023, de 19 junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Albacete, Sección Primera, recurso N.º 123/2022, ponente: Antonio Rodríguez González) se dilucidó sobre la competencia de los entes locales para regular mediante ordenanza la gestión y la evacuación de purines.

Trata el asunto de un recurso contencioso-administrativo contra la Ordenanza municipal reguladora sobre la Gestión y la Evacua-

ción de Purines en el Municipio de Casas de Haro (Cuenca), publicada en el BOP de Cuenca de 17 de noviembre de 2021. Entre los motivos para la impugnación se encuentran la incompetencia del Ayuntamiento de Casas de Haro para regular mediante ordenanza la preservación de las aguas de la contaminación por purines, por considerar que sobre esta materia tienen competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, y existe ya normativa europea, nacional y regional que regula la misma[8].

El Tribunal, tras revisar la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N.º 6427/2010, de 30 de noviembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso de casación N.º 5179/2008, ponente: Antonio Marti Garcia) y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León N.º 01808/2007, de 8 de octubre de 2007 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, recurso N.º 424/2006, ponente: Francisco Javier Zatarain Valdemoro) consideró que los entes locales poseen competencias genéricas para la regulación tanto de los residuos consistentes en purines que derivan no solo de los arts. 43 y 45 de la Constitución, sino también, del art. 25. 2. apartados a), b) y j) de la Ley de Bases del Régimen Local, que deberán ser ejercidas de conformidad con la normativa estatal o autonómica existente, ya sea concretándola o desarrollándola en relación con las peculiaridades de su entorno municipal.

En similar sentido se pronunció el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en sentencia N.º 191/2023, de 30 junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso N.º 159/2020, ponente: Mónica Matute Lozano). En este caso se impugna la Ordenanza reguladora del vertido de purines, estiércoles y otros residuos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadera de Hornos de Moncalvillo, por considerar que existía falta de competencia del Ayuntamiento para regular esta materia mediante ordenanza municipal.

En este caso, el Tribunal partió de un análisis de los artículos 4 y 25 de la Ley de Bases del Régimen Local y posteriormente revisó los criterios judiciales previos existentes, entre ellos, la ya prenombrada sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N.º 6427/2010, de 30 de noviembre de 2010, en la que se explica que el modo de determinación de las competencias municipales ya no se fundamenta de forma exclusiva en la idea de la vinculación positiva, sino que, por el contrario, se ha aceptado que los municipios sin previa habilitación legal actuar, pueden dictar ordenanzas en toda materia

[8] Casado Casado, Lucía. Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 14, núm. 1, 2023, pp. 15-25.

que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir «para de ese modo realizar las actividades complementarias de otras Administraciones Públicas a que se refiere el art. 28 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local», y, concretamente, en materia de protección del medio ambiente, pueden ejercer sus competencias por medio de ordenanza, en todos aquellos aspectos que la norma autonómica no las haya utilizado, siempre que el uso que de ellas se haga no contravenga lo establecido legalmente.

Con fundamento en lo anterior, y tomando en consideración que la parte actora realizó un reproche genérico sobre la falta de competencia del Ayuntamiento para elaborar una norma reguladora de los vertidos de estiércoles y purines, desestima dicho argumento y concluye que el Ayuntamiento tiene competencias para elaborar una norma en esta materia.

2.1.2 Competencia de los municipios para realizar una consulta popular sobre el tipo de arena a utilizar para la recuperación de una playa

En la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N.º 1.336/2023, de 26 de octubre de 2023, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, recurso N.º 1026/2022, ponente: Celsa Pico Lorenzo) se discutió sobre la competencia de los municipios para celebrar una consulta popular sobre el tipo de arena con el que se quiere llevar a cabo la recuperación de una playa.

En este caso, el Ayuntamiento de Icod de los Vinos (Tenerife) interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 2022, por medio del cual se niega la autorización a realizar una consulta popular sobre el tipo de arena con el que se quiere llevar a cabo la recuperación de la playa de San Marcos, por considerar que de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la Constitución, y el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, los Alcaldes (previo acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, por mayoría absoluta, y con la debida autorización del Gobierno de la Nación) pueden someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local, y que la regeneración de la playa de San Marcos, es un asunto de interés local ya que los Ayuntamientos poseen competencia en materia de limpieza, higiene y salubridad de las playas.

La Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Supremo antes de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto realiza un conjunto de consideraciones previas sobre el expediente administrativo consignado ante ese Tribunal. En su FJ3 destaca que la «transformación de documentos en formato papel a un formato digital no es simplemente proporcionar una imagen escaneada, sino que la imagen ha de poder identificarse para su eficaz y rápida consulta mediante el correspondiente índice conforme a las exigencias legales». Dicho índice que se ubica en el lateral izquierdo del expediente electrónico, debe permitir la consulta rápida de éste «sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato».

Resalta el Tribunal Supremo que el expediente administrativo remitido no responde a esos parámetros ni tampoco a los objetivos de la Agenda España Digital 2025, estrategia en materia de Administración Digital y Servicios Públicos Digitales del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, por lo que exhorta a las administraciones públicas a garantizar que los expedientes administrativos cumplan los parámetros necesarios para una consulta ordenada, rápida y eficiente.

En cuanto a la competencia o no del municipio para realizar la consulta, el Tribunal en su FJ5 advierte que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 111 y 115 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas «una cosa es mantener las playas en condiciones de limpieza, higiene y salubridad –competencia municipal– y otra bien distinta el proceso primigenio de regeneración de una playa –competencia estatal con intervención de la Comunidad Autónoma y del municipio cuando hubiere que modificar el planeamiento urbanístico correspondiente que no es el caso–».

De igual forma, recordó la interpretación que sobre el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, se realizó en la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N.º 1205/2000, de 17 de febrero de 2000, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, recurso N.º 404/1998, ponente: Manuel Campos Sánchez-Bordona) en la que se indicó (FJ5) que la «consulta popular a los vecinos no se permite para cualquier asunto, ni siquiera para aquellos que tengan un interés relevante para los vecinos; es preciso, además, que se trate de asuntos de 'carácter local', por un lado, y que respecto de ellos el Municipio tenga 'competencias propias', por otro».

Partiendo de las premisas anteriores, el Tribunal considera que «[e]n el supuesto objeto de enjuiciamiento se trata de una materia en que la competencia para regenerar una playa es plenamente

estatal por lo que no reúne los requisitos del precitado articulo 71 sobre competencia propia de carácter local con especial relevancia para los intereses de los vecinos» y que la «ausencia de competencia municipal se expresa en el acuerdo recurrido más arriba transcrito respecto a los criterios técnicos de los profesionales sobre la materia con referencia al informe de la Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife de 1 de agosto de 2022» (FJ5).

Por lo anterior concluye que no se cumplen con los requisitos que dispone el artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para que el Ayuntamiento de Icod de los Vinos realizara la consulta pública, razón por la que desestima el recurso y confirma el acto impugnado.

2.2 LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES PARA IMPUGNAR LOS ACTOS Y DISPOSICIONES QUE AFECTEN SU AUTONOMÍA

Mediante sentencia N.º 1.019/2023, de 17 de julio de 2023, del Tribunal Supremo de Justicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso N.º 389/2021, ponente: Carlos Lesmes Serrano), se declaró la inadmisibilidad por falta de legitimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Orihuela contra el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladoras del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

El Ayuntamiento de Orihuela impugnó el mencionado Real Decreto por considerar que vulneraba: el artículo 9 numerales 2 y 3 de la Constitución; la disposición adicional quinta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, los artículos 25.3 y 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, los artículos 129 y 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, respecto a la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto de modificación del Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre.

Con carácter previo al análisis de los motivos de impugnación presentados por el Ayuntamiento de Orihuela, el Tribunal Supremo revisó la legitimación activa del Ayuntamiento para impugnar el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, ante lo cual, comienza señalando que la «legitimación de las entidades públicas para impugnar los actos de otra se sujeta en principio a las reglas gene-

rales pero sin perder de vista sus normas específicas, pues, como señalan las SSTC 11/2008, de 21 de enero, y 69/2010, de 18 de octubre, el derecho a la tutela judicial no ampara por igual a los sujetos públicos y privados; solo en supuestos excepcionales una persona jurídico-pública disfruta del derecho fundamental, como cuando ostenta una posición análoga a la de los particulares, en los términos en que esté legalmente establecido para el interés general o en la medida en que ostenta el derecho a no sufrir indefensión procesal» (FJ5).

Posteriormente indica que, las administraciones locales sólo tendrán legitimación cuando el acto o disposición que se impugna afecta al ámbito de su autonomía, y que, en el caso sometido a su consideración, aunque el Ayuntamiento de Orihuela justifica su legitimación activa en la defensa del ámbito de su autonomía entendida de una manera amplia, lo cierto es, que la misma administración local reconoce que el acto impugnado no afecta al ámbito de su autonomía y tampoco resultan afectados los bienes o derechos de la Corporación, razón por la que procede a declarar la inadmisibilidad del recurso presentado.

2.3 OBLIGACIÓN DE CONSULTAR A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ANTES DE LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE ALCANCE DEL ESTUDIO AMBIENTAL ESTRATÉGICO

A través de sentencia N.º 1006/2023, de 17 julio de 2023, el Tribunal Supremo de Justicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, recurso N.º 625/2022, ponente: Eduardo Calvo Rojas), analizó el alcance de la obligación de consultar a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico, como paso previo a la elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

En este caso, el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz) impugnó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 por el que se aprueba la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026, toda vez que no fue consultado en la fase de información pública, lo que, en su opinión, suponía la vulneración del artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, razón por la que solicita que se dicte sentencia en la que se acuerde la nulidad del mencionado acuerdo.

Para resolver la controversia, el Tribunal Supremo realiza una revisión del documento impugnado y destaca que la evaluación ambiental versa sobre un instrumento de alcance amplio y general como es la declaración ambiental estratégica del Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021- 2026, y no sobre uno que contenga uno o varios proyectos concretos en los que el Ayuntamiento de San Roque pueda considerarse directamente afectado, con lo cual, no era necesario consultar de forma específica al Ayuntamiento recurrente.

Según el Tribunal, la obligación contenida en el artículo 19.1 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, no implica la exigencia de consultar a todos y cada uno de los Ayuntamientos que puedan resultar afectados por cualquiera de los proyectos que puedan encuadrarse en el Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2021- 2026. Adicionalmente, destaca que, la evaluación ambiental estratégica fue sometida a la consideración de la Federación Española de Municipios y Provincias, quien funge como representante institucional de las administraciones locales en sus relaciones con la Administración del Estado, y que, el Ayuntamiento pudo presentar alegaciones en la fase de información pública.

Por lo anterior, se consideró que en el presente caso no existió la vulneración del artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, razón por la que se desestima el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de San Roque.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 por el que se aprueba la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026, también fue impugnado por el Ayuntamiento de Alcudia y este asunto fue decidido por el Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N.º 1.330/2023, de 25 de octubre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, recurso N.º 796/2022, ponente: José María del Riego Valledor).

En este caso, también se alegó como fundamento de la nulidad del acuerdo, el incumplimiento del trámite de consulta y de audiencia al Ayuntamiento de Alcudia, lo que en criterio de los recurrentes implica la vulneración de los artículos 5.1.h), 19.1 y 22.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

El Tribunal señaló que tienen objeto distinto la planificación general y los proyectos concretos que la desarrollan, y que, la planificación general no persigue alcanzar todos los aspectos concretos de trazados y emplazamientos de las instalaciones porque ello le corresponde a los proyectos singulares de la planificación, en los que habrá de llevarse a cabo el análisis de detalle, la identificación y

valoración de las alternativas, el examen de los impactos locales y las medidas preventivas y correctoras. Por ello, estos elementos no deberían ser considerados en la fase de consulta a la que se refiere el artículo 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, razón por la que se desestima el recurso interpuesto.

2.4 PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE COMO TÍTULO DE INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS SOBRE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS

A través de sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N.º 1.372/2023, de 2 de noviembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, recurso de casación N.º 4910/2022, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy), se discutió sobre el contenido y alcance de la obligación de protección del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos sobre las actividades privadas.

En este asunto, se impugnó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña N.º 972/2022, de 21 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, recurso N.º 62/2020, ponente: Francisco José Sospedra Navas), en la que se anula la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada por el Plenario del Consejo Municipal en sesión de 20 de diciembre de 2019, por considerar que existió una vulneración del principio de proporcionalidad por parte del tribunal de instancia, al dar preponderancia al derecho a la movilidad de las personas y a la libertad económica y de empresa frente a los derechos a la salud y al medio ambiente.

Previo a la resolución del fondo de la controversia, la Sección Quinta de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se pronunció sobre el argumento de la pérdida sobrevenida del objeto del recurso por haberse dictado una nueva ordenanza municipal que derogó la Ordenanza de restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona.

Al respecto, el Tribunal señaló que existen diferencias importantes entre la nulidad de un acto de efectos generales y la derogación de este, y es que la declaratoria de nulidad produce efectos generales y *ex tunc*, lo que trae consigo que todos los efectos producidos con fundamento en este quedarían viciados de esa misma declaración de nulidad, mientras que con la derogación, la norma tiene vigencia desde el momento de su aprobación inicial hasta el momen-

to que fue derogada por el órgano que la aprueba y los actos dictados en dicho período de tiempo surten plenos efectos jurídicos.

Partiendo de esa premisa, el Tribunal considera que las sanciones que fueron dictadas con fundamento en la Ordenanza derogada mientras ésta se encontró vigente surten plenos efectos jurídicos, cosa que no ocurriría si dicha Ordenanza se hubiese declarada nula de pleno derecho, de allí que, estima que no existe pérdida sobrevenida del objeto del recurso razón por la que pasa a pronunciarse sobre el fondo del mismo.

Por otro lado, respecto del argumento de vulneración del principio de proporcionalidad por parte del tribunal de instancia, el Tribunal Supremo señaló que lo que se critica de la sentencia impugnada es que presuntamente se hizo prevalecer los derechos a la movilidad, a la libertad de mercado y a la competencia sobre los derechos de protección del medio ambiente y de la salud de los ciudadanos. Frente a tales alegatos el Tribunal Supremo estimó que el tribunal de instancia no hizo prevalecer unos derechos sobre otros, sino que consideró que no podía valorar adecuadamente los efectos de la aplicación de la Ordenanza de restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona sobre uno u otro derecho, porque la Administración no contaba con informes y estudios fidedignos y concluyentes que analizaran dicho impacto.

Adicionalmente, respecto del control que deben ejercer los órganos judiciales sobre los actos que tengan por objeto la protección del medio ambiente declaró que no existe ninguna especialidad en el mismo y éste no tiene por qué ser diferente al control que se ejerce sobre otro tipo de actos normativos. Reconoce el Tribunal Supremo que en la actualidad la protección del medio ambiente adquiere una especialísima trascendencia para las actuaciones de los Poderes públicos. Sin embargo, las decisiones que tomen las Administraciones Públicas deben estar respaldadas de información necesaria y fidedigna que permita ponderar adecuadamente el impacto que afecten las medidas que pretenden adoptarse sobre los derechos que resulten afectados por éstas, cosa que no ocurrió en el presente caso porque los datos resultantes de los informes tomados en consideración por la Corporación para la aprobación de la Ordenanza eran incompletos o inexactos.

Para el Tribunal existe la exigencia obligada de la motivación del ejercicio de la potestad reglamentaria para que las Administraciones Públicas no incurran en arbitrariedad, y esto solo es posible mediante la obtención de todos los elementos determinantes afectados por dicha potestad, y que en el caso concreto se relaciona con la recolección de datos que permitieran analizar de forma adecuada

la preponderancia de los derechos a la movilidad de las personas y la libertad de mercado respecto a los derechos a la salud y protección del medio ambiente.

Por los argumentos anteriores se desestima el recurso de casación y se confirma la sentencia impugnada.

2.5 RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES POR VERTIDO DE AGUAS RESIDUALES

Para finalizar este apartado, consideramos importante referir la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N.º 1.281/2023, de 18 de octubre de 2023 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, recurso de casación N.º 4053/2022, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso) en la que se planteó si el Ayuntamiento puede ser considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización situada en el término municipal o, si por el contrario, la no recepción de las obras de urbanización puede considerarse como una causa de exoneración de dicha responsabilidad[9].

Se trata del recurso presentado por la Confederación Hidrográfica del Júcar (Administración General del Estado) contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 31 de marzo de 2022, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 144/2019, interpuesto por el Ayuntamiento de Pego, sobre sanción de multa e indemnización por daños al dominio público hidráulico.

La sentencia impugnada estimó que la Confederación Hidrográfica del Júcar no podía declarar la responsabilidad del Ayuntamiento de Pego sobre el vertido de una urbanización porque éste no había realizado la recepción de las obras de urbanización. La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo no comparte este criterio por considerar que los Ayuntamientos tienen potestades para impedir circunstancias ilegales como la indebida ocupación de edificaciones sin la completa ejecución de la urbanización, por lo que sí puede imputarse a los municipios su responsabilidad directa en esta materia, que derivaría de una actuación tolerante, al consentir la existencia de urbani-

[9] Ver: Parejo Alfonso, Luciano José. Jurisprudencia sobre el principio de no regresión, la responsabilidad eventual de los municipios por vertidos y el cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad por anulación de licencias urbanísticas. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 186, 2024.

zaciones ilegales y no ejercer las potestades administrativas que le confiere la normativa urbanística para el cese de dicha actuación.

Como parte de sus razonamientos, utilizó el criterio establecido por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia N.º 1697/2022, de 20 de diciembre de 2022 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, recurso N.º 1444/2022, ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy) en el que se estableció que «ha de concluirse que la causa determinante es la de haber autorizado el Ayuntamiento, expresa o tácitamente, la ocupación de unas viviendas que no tenían concluida la obra de urbanización conforme a las exigencias que imponía el planeamiento, entre ellas, las de unas instalaciones de depuración de aguas residuales autónomas, que debían conectarse a la estación general de depuración del Municipio; y todo ello con una clara vulneración de una de las más primarias exigencias de la ejecución del planeamiento que a él competía» (FJ4).

Por lo expuesto, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación y, en funciones de tribunal de instancia, desestima el recurso contencioso-administrativo del Ayuntamiento de Pego y confirma las resoluciones administrativas allí impugnadas.

3. ORDENANZAS MUNICIPALES DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

El ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de protección del medio ambiente constituye un instrumento de extraordinaria importancia para mitigar los riesgos y las consecuencias del cambio climático. Los entes locales, por su proximidad con el ciudadano, cuentan con una importante legitimidad como sensores de las necesidades sociales, no solo detectándolas sino también priorizándolas en torno a situaciones de crisis[10]. En tal sentido, las ordenanzas locales fijan y concretan el contenido de la regulación ambiental general en el ámbito municipal y lo adaptan a sus particularidades; y, en algunos casos, en defecto de legislación estatal o autonómica sobre una materia, constituyen la única normativa existente[11].

[10] Carmona Garias, Silvia. La potestat normativa dels ens locals en matèria ambiental. En: Casado Casado, Lucía; Fuentes i Gasó, Josep Ramon; Carmona Garias y Rodríguez Beas, Marina (dirs.), *Dret ambiental local de Catalunya*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2017, p. 160.

[11] Simou, Sofía. Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos políticos-jurídicos locales. En: Esteve Pardo, José (Coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, p. 330.

En el seguimiento que realiza el Observatorio de Políticas Ambientales[12] se ha podido observar cómo los entes locales, a pesar de su limitada potestad normativa, han ido más allá de la elaboración de estrategias o planes y han aprobado ordenanzas climáticas de suma importancia, que han supuesto la incorporación de medidas que permitan reducir la contribución en emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito local, prevenir y reducir la contaminación acústica o la lumínica[13] y aumentar la adaptación y resiliencia, o reducir su vulnerabilidad territorial, entre otros temas[14].

Como afirma Casado Casado «[n]o cabe, en consecuencia, la abstención y debe afirmarse el compromiso de los poderes públicos locales (y, por ende, de los municipios) de crear las condiciones, los medios y las formas para asegurar la protección del medio ambiente»[15]. Es por esta razón que resulta de sumo interés conocer qué ordenanzas están aprobando en materia ambiental los entes locales. Sin embargo, dada la imposibilidad de analizar la totalidad de ordenanzas locales ambientales aprobadas en 2023, hemos decidido destacar especialmente la Ordenanza por la que se fijan los criterios de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona y se promueve una movilidad sin emisiones, y, el modelo de ordenanza municipal reguladora de las medidas aplicables al abastecimiento de agua potable y los usos del agua en situación de sequía que ha sido implementado por varios municipios de esta Comunidad Autónoma.

La primera de ellas – la Ordenanza por la que se fijan los criterios de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona (BOPB de 21 de febrero de 2023)– deroga la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada en fecha 20 de diciembre de 2019, publicada en el BOPB de 31 de diciembre de 2019, que preveía que los vehículos sin la etiqueta ambiental no podían circular en la declarada Zona de Bajas Emi-

---

[12] Véase, por ejemplo, Fuentes i Gasó, Josep Ramón. Administración local: los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana de la Unión Europea. En: García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca y Nogueira López, Alba (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022.* Madrid, CIEMAT, 2022, pp. 474-494.

[13] Casado Casado, Lucía. Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España, *op. cit.,* p. 8.

[14] Soro Mateo, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 17, 2022, p. 130.

[15] Casado Casado, Lucía. Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España, *op. cit.,* p. 11.

siones (ZBE) de Barcelona –que comprendía un área de más de 95 km– de lunes a viernes entre las 7 y las 20 horas, exceptuando algunos tipos de vehículos como los de transporte para personas con movilidad reducida o asistenciales.

Se trataba de «[u]na medida restrictiva e impopular pero necesaria por sus numerosos beneficios, entre los que destacan la reducción de tráfico en el centro de las ciudades, la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero, la mejora de la calidad del aire y la salud, esto último especialmente relevante tras la estimación de la OMS respecto a que la contaminación del aire causa 4,2 millones de muertes anuales prematuras en todo el mundo, siendo causa además de muchas enfermedades y efectos nocivos para la salud»[16].

Las ZBE a pesar de ser controvertidas desde su nacimiento a través de ordenanzas locales –entre las que destacan la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y mejorar la calidad del aire, aprobada en fecha 20 de diciembre de 2019– debido a sus profundos impactos sociales y económicos, fueron incorporadas al ordenamiento jurídico estatal español con la aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética[17], lo que refuerza la necesidad de implantación de dichas ZBE y el interés de los gobiernos locales en fijar el límite y alcance de las mismas en sus respectivos ámbitos territoriales.

Esto se desprende de la nueva Ordenanza de 2023, que –según se afirma en su exposición de motivos– persigue incorporar al régimen normativo municipal los nuevos requerimientos internacionales y los propios de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética para conseguir –de la mejor forma posible– el objetivo de restringir la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con miras a mejorar la calidad del aire de mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero.

En cuanto a la estructura, consta de cuatro capítulos, veinte artículos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una

---

[16] Fuentes i Gasó, Josep Ramón. Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental. En: García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca y Nogueira López, Alba (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020.* Madrid, CIEMAT, 2020, p. 512.

[17] Fuentes i Gasó, Josep Ramón. Zonas de bajas emisiones: acotando jurídicamente la movilidad sostenible y otras referencias normativas y jurisprudenciales locales. En: García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca y Nogueira López, Alba (coords.), *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023.* Madrid, CIEMAT-CIEDA, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2023, pp. 314-315.

disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cinco anexos: el anexo 1 define y delimita el ámbito de la ZBE de Barcelona; el anexo 2 que establece cuáles son los vehículos más contaminantes, a efectos de la Ordenanza; el anexo 3 que establece el número máximo de autorizaciones diarias que pueden obtenerse anualmente; el anexo 4 concreta las tipologías de vehículos singulares que pueden obtener una autorización de acceso a la ZBE, y; el anexo 5 establece los vehículos cuyas personas titulares pueden contar con autorizaciones de acceso en atención al tiempo que carecen para la jubilación.

El capítulo 1 (artículos 1 al 5) contiene las disposiciones generales de la Ordenanza: su objeto y finalidad, la corresponsabilidad de la Administración y la sociedad en la conservación y protección del ambiente atmosférico, el ámbito de aplicación de la Ordenanza y las definiciones de los conceptos más relevantes a efectos de la Ordenanza. El capítulo 2 (artículos 6 al 8) establece los aspectos generales relativos a la protección de la calidad del aire como bien jurídico protegido y la mitigación de los impactos del cambio climático, el impulso de la transición energética y la función de la Red de Vigilancia y Previsión de la Contaminación Atmosférica y mitigación de los impactos del cambio climático en Barcelona. El capítulo 3 (artículos 9 al 18) regula las medidas de intervención administrativa, concretadas en la prohibición de acceso y circulación de los vehículos más contaminantes en la ZBE de Barcelona, la restricción del estacionamiento, los casos de excepcionalidad y el registro metropolitano. También se regula en este capítulo: el régimen de exenciones y autorizaciones específicas para casos especiales; el sistema de control, la señalización de la ZBE y, el seguimiento y evaluación de los efectos de la aplicación de dichas medidas. El capítulo 4 (artículos 19 y 20) regula el régimen sancionador, de acuerdo con el Texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

Por otra parte, la disposición adicional única destaca la colaboración del Ayuntamiento de Barcelona con las demás administraciones públicas, organismos y entidades implicadas en las zonas de bajas emisiones; la disposición transitoria primera establece el régimen transitorio aplicable a los titulares de determinados vehículos y la disposición transitoria segunda hace referencia a la aplicación retroactiva del régimen sancionador.

También encontramos tres disposiciones finales: la primera relativa a los requerimientos del Real decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las ZBE, a la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona; la segunda que habilita a la Alcaldía para

modificar los anexos de la Ordenanza con el fin de adecuarlos a las necesidades que se planteen, siempre que, en el caso del anexo 2, así se justifique por requerimientos de la planificación, o por razones normativas, científicas o tecnológicas; y la tercera que establece la entrada en vigor de la norma para el día siguiente de su publicación, en atención a las relevantes razones de interés público para aplicar de inmediato las medidas que contiene.

Entre las modificaciones que incorpora la Ordenanza por la que se fijan los criterios de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos en la Zona de Bajas Emisiones de Barcelona y se promueve una movilidad sin emisiones respecto su antecesora, se destacan: 1. El artículo 5 incluye las definiciones de vehículos de servicios de emergencia y esenciales, vehículos históricos y vehículos clásicos. 2. El artículo 7 agrega como obligación del Ayuntamiento de Barcelona la de tomar medidas para mejorar la calidad de vida y la sostenibilidad en las ciudades, combatir los impactos del cambio climático y acelerar e intensificar las acciones y las inversiones necesarias para a uno futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. 3. El artículo 14 añade entre las exenciones a las medidas de acceso y circulación de vehículos más contaminantes en la ZBE de Barcelona a los vehículos con matrícula extranjera que cumplen los requisitos tecnológicos y de emisiones equivalentes a los distintivos ambientales que amparan el acceso a la ZBE y que no estén identificados en la base de datos de la Dirección General de Tráfico. 4. El artículo 15 incorpora que pueden obtener una autorización diaria para acceder y circular de forma esporádica dentro la ZBE: a. Los vehículos extranjeros que no cumplen los requisitos tecnológicos y de emisiones equivalentes a los distintivos ambientales que amparan el acceso a la ZBE siempre que se realice el trámite previo de inscripción en el Registro metropolitano de vehículos extranjeros y otros vehículos autorizados a las zonas de bajas emisiones y se solicite la autorización diaria correspondiente, b. Los vehículos que constituyan un instrumento necesario para el ejercicio de la actividad profesional, c. Los que carezcan como máximo de 5 años de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), en el Régimen General de la Seguridad Social, o en uno otro régimen alternativo, por alcanzar la edad legal de jubilación, de conformidad con la legislación vigente, y d. Los vehículos cuyas personas titulares acrediten unos ingresos económicos anuales por el global de los conceptos (pensiones, ayudas, rentas, alquileres, intereses de capital, etc.) inferiores a dos veces el indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), incrementado según el

número de miembros de la unidad familiar, si procede, y calculado a partir de los ingresos de dicha unidad familiar. 5. Se modifica la calificación de la infracción y la cuantía de la sanción de multa. El artículo 20 considera como infracción muy grave el incumplimiento del horario de restricción de circulación que se establece en el artículo 10 de la Ordenanza y establece como sanción una multa de 200 euros. Anteriormente, el artículo 19 de la Ordenanza preveía diferentes cuantías de multas que se imponían en atención al tipo de infracción cometida (infracciones leves se sancionaban con multas de 100 euros; infracciones graves con multas de 200 euros e infracciones muy graves con multas de 500 euros).

Además de esta Ordenanza, queremos destacar el modelo de ordenanza municipal reguladora de las medidas aplicables al abastecimiento de agua potable y los usos del agua en situación de sequía, que ha servido para que distintos gobiernos locales durante 2023 tramitaran el proceso de consulta, discusión y aprobación de dicha ordenanza (entre ellos se pueden mencionar: el Ayuntamiento de Sant Vicenç de Montalt que inició el proceso de consulta pública el 2 de diciembre de 2023; el Ayuntamiento de Molló cuya ordenanza fue aprobada inicialmente por el Pleno el 24 de noviembre de 2023; el Ayuntamiento de Llambilles que inició la etapa de audiencia previa de procesos normativos el 19 de diciembre de 2023 y el Ayuntamiento de Forallac que finalizó el período de consulta pública el 14 de noviembre de 2023) con miras a poder enfrentar de forma más efectiva la situación de sequía que enfrenta la Comunidad Autónoma de Cataluña.

De acuerdo con el modelo elaborado por la ACA, la ACM y la FMC, el instrumento persigue regular los usos del agua en el ámbito municipal durante los períodos de sequía declarados por la ACA, con el fin de garantizar el servicio público de abastecimiento y distribución de agua potable de competencia municipal y fomentar el ahorro en el consumo de agua en situación de sequía.

Consta de 8 artículos: el primero que establece el objetivo y el ámbito de aplicación; el segundo que señala cuáles son los órganos competentes para adoptar las medidas excepcionales que se prevén en la ordenanza; el tercero que establece la obligación de las entidades suministradoras de prestar la colaboración necesaria para aplicar las medidas que contempla la ordenanza; el cuarto que enlista dichas medidas y entre las que se destacan, por ejemplo, la posibilidad de establecer limitaciones particulares en el uso del agua para abastecimiento de la población y reducir porcentualmente el consumo de agua y/o limitar las dotaciones de agua para uso doméstico; el artículo 5 que establece las conduc-

tas que pueden considerarse como infracciones administrativas; el artículo 6 que regula las sanciones y su graduación; el artículo 7 que prevé el procedimiento sancionatorio y el artículo 8 que establece las medidas provisionales que pueden dictarse una vez iniciado el procedimiento sancionatorio para garantizar la eficacia de la resolución sancionadora.

Se trata de un instrumento que dota a los gobiernos locales de un conjunto de herramientas que le permitirán atender en mejor medida el problema cada vez mayor de sequía que se vive en España y sobre el cual podrá evaluarse su eficacia en los próximos años, una vez que se aprueben las primeras ordenanzas municipales en esta materia.

4. **BIBLIOGRAFÍA**

Carmona Garias, Silvia. La potestat normativa dels ens locals en matèria ambiental. En: Casado Casado, Lucía; Fuentes i Gasó, Josep Ramon; Carmona Garias y Rodríguez Beas, Marina (dirs.), *Dret ambiental local de Catalunya*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 153-174.

Casado Casado, Lucía. Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 14, núm. 1, 2023, pp. 1-72.

De la Varga Pastor, Aitana. Las medidas autonómicas para mitigar y adaptar el cambio climático: Análisis comparativo de las leyes autonómicas de Catalunya, Andalucía e Illes Balears. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 26, 2022, pp. 251-268

Fuentes i Gasó, Josep Ramon. El rol de las comunidades autónomas frente al cambio climático: hacia la construcción de un sector vitivinícola sostenible, competitivo, resiliente y diversificado en Cataluña. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 142, 2024, pp. 70-81.

— Administración local: normación reglamentaria, localización de los objetivos de desarrollo sostenible y planificación estratégica en materia ambiental. En: García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca y Nogueira López, Alba (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020.* Madrid, CIEMAT, 2020, pp. 492-516.

— Administración local: los gobiernos locales ante la nueva agenda urbana de la Unión Europea. En: García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca y Nogueira López, Alba (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022.* Madrid, CIEMAT, 2022, pp. 474- 494.

— Zonas de bajas emisiones: acotando jurídicamente la movilidad sostenible y otras referencias normativas y jurisprudenciales locales. En: García Álvarez, Gerardo; Jordano Fraga, Jesús; Lozano Cutanda, Blanca y Nogueira López, Alba (coords.), *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023.* Madrid, CIEMAT-CIEDA, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2023, pp. 313-335.

Mora Ruiz, Manuela. Comunidades autónomas, cambio climático y energía. En: Alenza García, José Francisco y Mellado Ruiz, Lorenzo (coord.). *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*. Madrid, Marcial Pons, 2022, pp. 655-674.

— La acción municipal de lucha contra el cambio climático tras la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética: ¿un modelo suficiente para la Administración local? *Anuario de Derecho Municipal 2021*, núm. 15, 2022, pp. 115–140.

Olazabal, Marta. El reto climático en las ciudades. *Cuadernos de estrategia,* núm. 206, 2020, pp. 69-118.

Olcina Cantos, Jorge. La adaptación al cambio climático, una oportunidad para el desarrollo territorial sostenible en escalas regional, subregional y local: ejemplos en el territorio valenciano. *Terra: revista de desarrollo loca*l, núm. 8, 2021, pp. 253-279.

Parejo Alfonso, Luciano José. Jurisprudencia sobre el principio de no regresión, la responsabilidad eventual de los municipios por vertidos y el cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad por anulación de licencias urbanísticas. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 186, 2024.

Presicce, Laura. Los entes locales en la acción climática global. Responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas. Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.

Rodríguez Beas, Marina. Els ens locals i la distribució competencial en matèria de medi ambient. En: Casado Casado, Lucía; Fuentes i Gasó, Josep Ramon; Carmona Garias y Rodríguez Beas, Marina (dirs.), *Dret ambiental local de Catalunya*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 37-89.

Simou, Sofía. Resiliencia urbana ante el cambio climático: instrumentos políticos-jurídicos locales. En: Esteve Pardo, José (coord.). *La Agenda 2030: implicaciones y retos para las administraciones locales*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2021, pp. 323-355.

Soro Mateo, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 17, 2022, pp. 123-138.

XXII. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a la luz de la Jurisprudencia del TSJ de Galicia como obstáculo a la aceleración de proyectos de energías renovables y su corrección por el Tribunal Supremo

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Navarra

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *La jurisprudencia del TSJ de Galicia en materia de parques eólicos: la invocación del efecto directo de la Directiva EIA con una peculiar interpretación sobre el trámite de información pública*.–3. *Sobre los derechos de información y participación pública en los procedimientos ambientales*. 3.1 previsiones de la directiva EIA en materia de información y participación pública en el procedimiento de EIA. 3.2 La jurisprudencia del TJUE sobre el artículo 6 de la Directiva EIA. 3.3 Las previsiones de la legislación estatal de EIA.–4. *La nueva regulación europea sobre el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos de energías renovables y su traslación al ordenamiento estatal omitiendo incluso la información y participación pública*.–5. *Las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2023 y de 25 de enero de 2024*.–6. *Y continúa… nuevos autos del TSJG ahora paralizando proyectos con base en la zonificación del ministerio; planteamiento de cuestión prejudicial al TJUE, ahora respecto al público interesado, y nuevo auto de admisión del mismo recurso de casación por parte del TS*. 6.1 Los autos del TSJ de Galicia. 6.2 Las cuestiones prejudiciales ante el TJUE. Del público en general pasamos al público interesado. 6.3 El Tribunal Supremo volverá a pronunciarse sobre lo mismo.–7. *Conclusiones*. *Bibliografía*.

RESUMEN

Varias sentencias del TSJ de Galicia han realizado una interpretación de la Directiva de EIA desplazando la legislación gallega y la legislación básica estatal, invocando el efecto directo de la Directiva. Ello ha dado lugar a que las citadas sentencias hayan anulado o suspendido varios proyectos de parques eólicos autorizados. El Tribunal Supremo resolviendo hasta ahora sendos recursos de casación ha dado la razón a la Xunta en detrimento de la interpretación dada por el TSJG, si bien este órgano judicial acaba de plantear una nueva cuestión prejudicial ante el TJUE, también relacionada con los derechos de participación en este procedimiento.

PALABRAS CLAVE

Evaluación de impacto ambiental, parques eólicos, participación pública, público interesado, público.

ABSTRACT

Several rulings of the TSJ of Galicia have interpreted the EIA Directive by displacing Galician legislation and basic state legislation, aducing the direct effect of the Directive. These rulings had annulled or suspended several authorized wind power projects. The Supreme Court, thus far resolving both appeals, has agreed with the Xunta to the detriment of the interpretation given by the TSJG, although TSJG has just raised a new preliminary ruling, also related to the rights of participation in EIA procedure.

KEYWORDS

Environmental impact assessment, wind power plants, information and public participation, public concerned, public.

ABREVIATURAS

EIA (evaluación de impacto ambiental), EsIA (estudio de impacto ambiental) LEA (Ley 21/2013, de evaluación ambiental), TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea) TSJG (Tribunal Superior de Justicia de Galicia) TS (Tribunal Supremo)

1. INTRODUCCIÓN

En el anterior Observatorio de Políticas Ambientales,[1] analizamos las modificaciones normativas conducentes al aceleramiento de la transición energética hacia fuentes de energías renovables impulsadas desde la Unión Europea y plasmadas en España, a través de sucesivos Reales Decretos-Leyes para sustituir, en algunos casos, el procedimiento de evaluación ambiental por un simple procedimiento de afecciones ambientales. Este desarrollo se ha visto paralizado de una manera singular en Galicia donde se ha dado una importante litigiosidad, con más de medio centenar de proyectos recurridos. Ello ha dado lugar a una serie de autos de suspensión y sentencias de anulación por parte de la Sala de lo contencioso-administrativo de su Tribunal Superior de Justicia res-

[1] Ruiz de Apodaca Espinosa, A. «Evaluación de impacto ambiental: la aceleración de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación.» *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, Cieda-Ciemat, 2023, pp.365-382.

pecto de proyectos autorizados que habían sido sometidos a una evaluación ambiental ordinaria.

Trataré de dar una visión objetiva sobre el procedimiento de evaluación ambiental, a la vez que seré crítico con esta jurisprudencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con determinados proyectos de generación de energía eléctrica eólica.

La LEA regula los diferentes procedimientos administrativos de evaluación ambiental. Estamos ante una norma procedimental que busca la garantía de acierto, idoneidad y legalidad de la actividad administrativa de evaluación, que además supone una garantía para los interesados en el concreto procedimiento y, por ello, es necesario que sus trámites tengan una secuencia lógica, clara y con unos plazos que posibiliten la información y participación del público interesado y del público en general, a la vez que el correspondiente análisis por parte del órgano ambiental competente para formular el informe o declaración ambiental.

Todo lo antedicho coadyuva a la seguridad jurídica, principio constitucional, imprescindible y necesario para los promotores de proyectos, para la propia Administración pública con competencias ambientales y sustantivas y para el público interesado. La seguridad jurídica exige el establecimiento de unas pautas claras interpretativas sobre el procedimiento administrativo y la secuencia lógica de cada uno de los trámites que lo jalonan.

2. LA JURISPRUDENCIA DEL TSJG DE GALICIA EN MATERIA DE PARQUES EÓLICOS: LA INVOCACIÓN DEL EFECTO DIRECTO DE LA DIRECTIVA DE LA DIRECTIVA EIA CON UNA PECULIAR INTERPRETACIÓN SOBRE EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Esta jurisprudencia viene constituida, entre otras, por las sentencias del TSJ de Galicia, de 21 de enero de 2022 y las de 23 de mayo y de 2 de junio, de 2023. En su jurisprudencia, el TSJG invoca el efecto directo de la Directiva EIA en detrimento de la legislación estatal y autonómica en la regulación del procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental. En concreto, interpreta que ni la legislación estatal ni la gallega son compatibles con la Directiva, señalando que la transposición de la misma se realizó por el legislador estatal de forma incorrecta.

Lo cierto es que la Directiva deja libertad a los Estados miembros, siendo cada Estado, de acuerdo con el Derecho nacional, el que determine la forma y contenido del trámite de información pública siempre y cuando se garanticen de manera adecuada los derechos de información y participación del público interesado y del público en general en el citado procedimiento.

En concreto, estas sentencias abordan dos cuestiones procedimentales relacionadas con un trámite esencial del procedimiento: el trámite de información pública. La primera de las cuestiones hace referencia al plazo de este trámite y, la segunda, al contenido del trámite de información pública, qué documentos deben ser objeto del trámite para asegurar que la información y participación efectiva del público sea temprana, real y efectiva.[2]

En cuanto al plazo de información pública el TSJG señala en sus sentencias que nada impide reducir el plazo de información pública a la mitad para la obtención de la autorización previa y de construcción, pero no puede ocurrir lo mismo respecto al procedimiento de evaluación ambiental, cuyo plazo no puede ser inferior a 30 días y que haberlo reducido a la mitad supone motivo de nulidad. Por otro lado, se alega que los informes sectoriales deben obtenerse antes del trámite de información pública. El TSJG interpreta que la normativa europea, contiene un mandato claro en orden a conseguir los informes sectoriales antes de someter el proyecto y el estudio ambiental al trámite de información pública y que no hacerlo supone que los que concurrieron a dicho trámite de información, no pudieron ejercer de forma plena su derecho a participar efectivamente y con pleno conocimiento de todas las opciones que se presentaban. Es por ello, que este motivo de nulidad también es acogido por el TSJG.

En concreto el FJ 16.º *in fine* de la STSJG de 21 de enero de 2022, señala: *«(…) los informes sectoriales tienen que obtenerse antes del trámite de información pública, pues así lo impone el artículo 36.1 cuando señala que «esta información pública se llevará a cabo en una fase del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto en la que estén abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto, (…) mandato claro en orden a conseguir los informes sectoriales antes de someter el proyecto y el estudio ambiental al*

[2] Estas cuestiones ya avanzadas por uno de los magistrados del TSJG en Villares Naveira, L. «Duración y contenido del trámite de información pública en los procesos de autorización de parques eólicos. Apuntes jurisprudenciales del TSXG a la luz del Derecho comunitario» en *El patrimonio natural en la era del cambio climático: actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2022, pp. 429-440

trámite de información conjunto (cada uno por su plazo), de lo que resulta que quienes a él concurrieron no pudieron ejercer de forma plena su derecho a participar de forma efectiva y con pleno conocimiento de todas «las opciones» que se presentaban, en un trámite que necesariamente tenía que realizarse «antes» de adoptar la decisión definitiva sobre el proyecto que se promovía.»

Esta misma fundamentación se reproduce *mutatis mutandis* en la STSJG de 2 de junio de 2023, ya que como la sentencia señala, *«Por exigencia de los principios de igualdad en aplicación de la ley y de seguridad jurídica, debemos seguir ahora en la misma solución (…)»*, lo cual hacía presagiar que cualesquiera recursos que se planteasen contra cualesquiera proyectos, no ya de generación de energía eólica, sino de cualquier infraestructura o proyecto sometido a EIA en la Comunidad de Galicia serían estimados, habida cuenta de que todos ellos han sido tramitados de manera inadecuada porque la propia legislación de EIA no ha incorporado adecuadamente los mandatos de la Directiva. Las consecuencias de esta interpretación, caso de mantenerse, conllevarían un obstáculo insalvable a cualesquiera proyectos sometidos a evaluación ambiental.

A mi modesto entender, la igualdad y la seguridad jurídica citadas quedan en entredicho cuando en una Comunidad Autónoma se interpreta de manera radicalmente distinta un precepto a pesar del carácter claro y preciso de la legislación estatal y de la profusa legislación autonómica de EIA que prevén expresamente el carácter simultáneo del trámite de información pública con la audiencia al público interesado y otros órganos y administraciones públicas para que actúen mediante los citados informes en materias de su competencia.

3. SOBRE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCEDIMIENTOS AMBIENTALES

En esta jurisprudencia del TSJ de Galicia se pone en tela de juicio cómo debe llevarse a cabo un principio básico, una exigencia derivada del Convenio de Aarhus de 1998 y de las propias Directivas de información y participación en materia ambiental, en la tramitación de los procedimientos ambientales y particularmente en el de EIA.

La evaluación ambiental constituye un procedimiento de participación ciudadana en el que la transparencia, la información y la participación efectiva y real son ejes fundamentales y sobre ello

incide la propia legislación de EIA y la jurisprudencia, entendiendo que ello se cumple siguiendo los trámites previstos con una disposición proactiva. Como es sabido, el procedimiento de EIA, parte de un procedimiento sustantivo de autorización en el que están presentes los principios de legalidad, seguridad jurídica, confianza legítima y agilidad y celeridad en su tramitación sin menoscabo de los derechos de información y participación públicas ya reseñados.

Como señaló la STS 345/2018, de 5 de marzo, la evaluación de impacto ambiental hace referencia a una «*técnica de protección ambiental de carácter preventivo consistente en un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios técnicos, abierto a la participación pública, (…) Este procedimiento de evaluación se inicia con la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental que se somete a un trámite de información pública y de informes por los organismos y autoridades, para después, y a la vista de las alegaciones e informes presentados, emitir la Declaración de Impacto por el órgano ambiental correspondiente que finalmente permite adoptar la decisión administrativa sobre la viabilidad del proyecto u obra presentada*.»

«(…) *el Estudio de impacto ambiental presentado por la empresa queda sometido a un trámite de información pública y de informes por las autoridades y organismos afectados, en los que se ponen de relieve las correcciones necesarias, las deficiencias advertidas en este documento pueden ser suplidas a lo largo del procedimiento introduciendo las mejoras procedentes*.»

Nótese que el Tribunal Supremo nunca había puesto en tela de juicio el procedimiento de EIA regulado por LEA de acuerdo con las Directivas, con el Convenio de Aarhus y con la Ley 27/2006, de información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental, a pesar de que sobre estas cuestiones ha tenido que pronunciarse como en la STS de 15 de septiembre de 2009, relativa a la EIA de una infraestructura de transporte de energía eléctrica en alta tensión, Soto de Ribera-Penagós. En esta sentencia, el TS se pronunció sobre la participación y el trámite de información pública, refiriéndose al artículo 6.4 de la entonces vigente Directiva 85/337/EIA,[3] y a su observancia, no advirtiendo nada en contra de tales principios. Así, en su FJ 4.º: «*El motivo de impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2006, fundado en la infracción del artículo 6.4 de la Directiva 85/337/CEE, del*

[3] 4. El público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto.

Consejo de 21 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, de los artículos 6 y 7 del Convenio de Aarhus, y del artículo 1 bis del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, por haberse prescindido de la obligación de participación y consulta de las personas y entidades interesadas, y haberse sólo consultado a organismos públicos, debe ser rechazado, puesto que constatamos que el expediente de aprobación del proyecto de ejecución de la línea eléctrica aérea considerado fue sometido a evaluación de impacto ambiental, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, habiendo sido sometido el estudio de impacto ambiental a los trámites de consulta previa y de información pública, que han permitido a los Ayuntamientos, Colectivos vecinales y Asociaciones ecologistas y particulares interesados, formular alegaciones, expresando sus opiniones desde una fase inicial o temprana del procedimiento, según se refiere en la resolución aprobada de la Declaración de Impacto Ambiental y en los antecedentes del Acuerdo gubernamental impugnado, entre ellos, la Coordinadora Ecoloxista dÁsturies, por lo que carece de fundamento la alegación de que se ha limitado o restringido el derecho de participación del público en decisiones relativas a actividades específicas que pueden tener un efecto significativo o importante sobre el medio ambiente.

Por ello, sostenemos que las autoridades públicas que asumen la responsabilidad de tramitar y aprobar el proyecto de ejecución de la línea de transporte de energía eléctrica, no han eludido las obligaciones de información y consulta del público (…) la Administración actuante ha podido tomar como base en la elaboración y diseño del proyecto las observaciones emitidas por entes locales y colectivos interesados en relación con los efectos y repercusiones sobre el medio ambiente.»

3.1 PREVISIONES DE LA DIRECTIVA EIA EN MATERIA DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO DE EIA

La Directiva 2014/52/UE, de evaluación de impacto ambiental de proyectos, establece entre sus objetivos conseguir una regulación más eficaz del proceso de evaluación de impacto ambiental, adaptando las diversas etapas de las que consta este proceso a los principios comunitarios de «una mejor legislación» y de reducción de las cargas administrativas para los ciudadanos, sin menoscabo

de los derechos de información y participación. Esto nadie lo pone en duda, ni la legislación estatal, ni ninguna Administración con competencias para tramitar los procedimientos ambientales.

Ahora bien, la Directiva EIA no prevé un procedimiento sino una serie de requisitos que deben contenerse en los procedimientos de EIA que los Estados prevean en sus normas de transposición haciendo efectivos estos principios a través de una evaluación adecuada y siempre que la participación pública sea real y efectiva.

El artículo 5 de la Directiva EIA se limita a señalar la información que el promotor del proyecto debe suministrar, basada en el detallado estudio de impacto ambiental que debe ser redactado y preparado por técnicos competentes y que debe contener todos los requerimientos establecidos en el Anexo IV. En su elaboración además con carácter previo y, de manera potestativa para el promotor, pueden elevarse las consultas previas a público interesado y Administraciones Públicas afectadas para que, en un primer estadio de participación sobre el anteproyecto, puedan indicar o alegar lo que entienden más relevante que deba incluirse en el EsIA, clave de bóveda de la evaluación ambiental cuyo detallado contenido es el que hace posible el binomio información-participación en el procedimiento de EIA.

Este artículo 6 de la Directiva es el que el TSJG entiende inadecuadamente transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico y, en consecuencia, invocando el efecto directo de la Directiva, entiende conculcados los derechos de participación en el procedimiento de EIA. Este precepto en su apartado primero es claro en el sentido de que deben ser informadas y consultadas, en su caso, las autoridades interesadas. Esto se prevé como veremos en la legislación estatal claramente, a través del trámite de consultas previas y, por supuesto, en el trámite de consultas a todas las Administraciones y en el requerimiento de informes que sean necesarios a otros órganos o Administraciones con competencias.

En su apartado segundo, el artículo 6 obliga a poner en fase temprana a disposición del público, no ya la información que suministre el promotor sobre el proyecto, como qué órganos competentes son los que tramitarán el procedimiento y cuáles y en qué plazos se pueden llevar a cabo las modalidades de participación en el procedimiento decisorio. Estas modalidades son determinadas por los Estados miembros. Del mismo modo, se hace hincapié en la accesibilidad a tal información y participación mediante la tramitación electrónica.

Sobre lo que las sentencias del TSJG de Galicia se han venido pronunciando es sobre la insuficiencia del trámite de información pública realizado con base en una interpretación propia del artícu-

lo 6.3 de la Directiva EIA, concluyendo una inadecuada transposición de la Directiva EIA al ordenamiento jurídico español por la LEA. Por ello el TSJG ha recurrido a no aplicar la legislación básica estatal que es clara e inequívoca en lo que se refiere al trámite de información pública en la tramitación del procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental. Y lo hace partiendo de una interpretación propia y particular del contenido del artículo 6.3 de la Directiva EIA que señala lo siguiente:

> *«3. Los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, se pongan a disposición del público interesado los elementos siguientes:*
>
> *a) toda información recogida en virtud del artículo 5;*
> *b) de conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;*
> *c) de conformidad con lo dispuesto en 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, la información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 de la presente Directiva y que solo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo.»*

Para garantizar que la participación sea real y temprana, el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva establece que *El público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2, apartado 2, y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto.*

Clarificador también es el apartado 5.º del artículo 6 al establecer que es a los Estados miembros a quienes corresponde a través de sus normas de transposición, tal y como ha hecho la LEA, establecer las modalidades de información y de consulta al público en general (información pública) y al público interesado a través del trámite de consultas.

Finalmente, el apartado 3.º del artículo 6, además de con los apartados 5.º y 6.º debe ponerse en relación con el apartado 7.º que establece una previsión muy clarificadora al señalar que la consulta al público interesado se hará en un plazo de 30 días, sobre el Infor-

me de evaluación ambiental, y este es *el preparado por el promotor, para su posterior examen, previa consulta si procede, por la autoridad competente de la información presentada en el informe de evaluación de impacto ambiental y toda información adicional aportada* (artículo1.2.g) de la Directiva EIA).

En consecuencia, no parece que la Directiva obligue a que en la consulta al público interesado se tenga que exponer todos los informes sectoriales sino que se ponga a disposición la información de la que se disponga y, por supuesto, la presentada por el promotor relativa al proyecto y el estudio de impacto ambiental denominado por la Directiva «informe de impacto ambiental» por un plazo mínimo de 30 días. Esto es cumplido por la LEA como veremos más adelante.

La interpretación que hace el TSJ de Galicia sobre el trámite de información y participación públicas se centra en el 6.3 deduciendo que en tal trámite de consulta al público deben estar todos los informes sectoriales a los que se refiere el artículo 37 LEA, es decir, además del resultado de las consultas a otras Administraciones. Ello lo fundamenta en el 6.3 que señala que se deben poner a disposición del público interesado *b) de conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;*

Lo que no se niega es que los informes que obran en el expediente en todo momento están a disposición no ya del público interesado, sino del público en general y que están amparados por el derecho a la información ambiental.

Ahora bien, si nos referimos al trámite de información pública al que se refiere la jurisprudencia del TSJ de Galicia en relación con la Directiva debemos señalar que la Directiva remite al Derecho nacional en lo concerniente a los informes y dictámenes, estos son los que prevé el artículo 37 LEA que son necesariamente simultáneos o incluso posteriores al trámite de información pública. Es más, la Directiva no especifica qué informes han de ser estos. No son los informes sectoriales del artículo 37 LEA, son los que en ese momento se hayan remitido a la autoridad, por ejemplo, los remitidos consecuencia del trámite de consultas previas llevado a cabo por el público interesado que haya tenido a bien participar. De hecho, el propio Estudio de Impacto Ambiental es un informe compuesto a su vez de otros informes en muchos casos.

Por otro lado, corresponde a los Estados determinar el contenido y las formas de participación de manera que se garantice que la participación sea temprana, real y efectiva y, algo muy importante, la

referencia que se hace en la Directiva respecto a los protagonistas de la participación en el artículo 6.3 no es concordante con la noción de los protagonistas del trámite de información pública. Mientras que la Directiva se refiere al público interesado, el trámite de información pública bien es sabido que se refiere al público en general.

Hacer otra interpretación que no se deduce ni de la Directiva, ni mucho menos de la LEA vigente, conllevaría una demora evidente en la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental, lejos, muy lejos, de la intención del legislador comunitario,

En conclusión, difícilmente puede deducirse del tenor literal del artículo 6 de la Directiva EIA la conclusión a la que llega el TSJG en su jurisprudencia de que en el trámite de información pública deben estar presentes todos los informes sectoriales a los que hace referencia el artículo 37 LEA y así, como veremos, lo ha acabo señalando el Tribunal Supremo.

3.2 LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE SOBRE EL ARTÍCULO 6 DE LA DIRECTIVA EIA

El TJUE se ha pronunciado escasas ocasiones caso al hilo de este precepto sobre cuál debe ser el contenido del trámite de consulta, más allá de que la información sea la necesaria para que el público interesado y el público en general pueda participar informado. Nótese que la Directiva no habla de público en general, sino de público interesado. Entre las escasas sentencias que han abordado este artículo 6 puede citarse la STJUE 7 de noviembre de 2019, Asunto C-280/18, en la que se limitó a afirmar que es a los Estados a los que corresponde determinar las modalidades de información y participación del público «interesado» en los procedimientos de EIA. Así señala:

> *«26. (…) el artículo 6, apartado 5, de la Directiva EIA reserva expresamente a los Estados miembros el derecho a determinar las modalidades precisas de información y consulta del público interesado.*
>
> *27. En estas circunstancias, al no existir normas fijadas por el Derecho de la Unión en relación con los procedimientos que han de seguir los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones en cuanto a la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente, según reiterada jurisprudencia corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular dichos procedimientos, siempre que no sean menos favorables que los que regulan situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos*

conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).»

De acuerdo con el artículo 6 de la Directiva, es cada Estado, de acuerdo con el Derecho nacional, el que determina el contenido del trámite de información pública siempre y cuando se garantice tal información de manera que la participación sea real y efectiva sobre el proyecto. A mi juicio, no cabe afirmar que la legislación española de evaluación ambiental junto a la de información, participación y acceso a la justicia ambiental, *hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).*

Del mismo modo, la STJUE de 28 de mayo de 2020, Asunto C-535/18, hace una interpretación de los artículos 5 y 6 de la Directiva EIA sobre la documentación que debe exponerse a información pública y que no es otra a efectos del ejercicio de la participación en el proceso decisorio, que la aportada por el promotor del proyecto, ya sea público o privado, consistente en el proyecto, el completo estudio de impacto ambiental y una memoria resumen de todo ello que facilite la participación.

Esta sentencia en su fundamento jurídico 83 señala «*De conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2011/92, toda la información recogida de ese modo se pondrá a disposición del público interesado dentro de unos plazos razonables»,* el TJUE se está refiriendo a la información detallada en su fundamento 82 a la información que «(…) *el promotor suministre en la forma adecuada la información especificada en el anexo IV de dicha Directiva, en la medida en que esa información sea relevante para evaluar el impacto de un determinado proyecto, y siempre que sea razonable exigírsela a un actor privado. De conformidad con el punto 4 del anexo mencionado, esa información incluirá una descripción de los efectos directos, indirectos, secundarios, acumulativos, a corto, a medio y a largo plazo, permanentes o temporales, positivos y negativos, del proyecto que se deban, entre otras cosas, a la utilización de recursos naturales y a la emisión de contaminantes.»*

Esta información no es otra que la que constituye el denominado por la Directiva *informe de impacto ambiental*, lo que en nuestra legislación se denomina Estudio de impacto ambiental (EsIA). Por consiguiente, la interpretación que hace el TSJG no parece correcta ya que el propio TJUE se ha encargado de señalar expresamente a qué completa información se refiere el artículo 6 de cara a facilitar la participación y que no es otra que la contenida en el estudio de impacto ambiental del proyecto.

3.3 LAS PREVISIONES DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE EIA

La LEA establece el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos con una secuencia lógica de trámites, dando cabida a las exigencias que la Directiva establece en materia de información y participación pública.[4] La participación ciudadana se configura en el artículo 2 LEA, como principio del procedimiento de EIA y se articula a través del trámite de información pública, en el que pueden participar todas las personas físicas o jurídicas que así lo consideren, y mediante el trámite de consultas a las administraciones afectadas y al público interesado.

A diferencia del derecho a la información en materia ambiental que se reconoce al público en general, en materia de participación pública en los procedimientos ambientales se distingue entre las categorías de público interesado y de público en general. Para ello, son las administraciones públicas las que pueden determinar en cada procedimiento cual es el público interesado, debiendo concretarlo con tiempo suficiente, si bien en todo caso tendrá la consideración de público interesado todas aquellas en quienes concurran cualquiera de las circunstancias previstas en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que, de conformidad con la Ley 27/2006, 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 tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental, que lleven, al menos, dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos y que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental.

Para facilitar al público interesado su información y participación en los procedimientos decisorios la Disposición Adicional 14.ª

[4] Sobre este particular entre otros, Alenza García, J. F. «El procedimiento de evaluación de impacto ambiental» en *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, 2014, pp. 299-415 y más recientemente Sanz Rubiales, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, 2021.

LEA prevé la creación de un registro para la identificación de las mismas:

> *«1. Con el fin de identificar a las personas interesadas que deban ser consultadas según lo dispuesto en esta ley, las Administraciones Públicas podrán crear registros para la inscripción de las personas físicas o jurídicas que acrediten la condición de persona interesada. 2. En virtud de los principios de información mutua, cooperación y colaboración, las Administraciones Públicas establecerán los mecanismos más eficaces para un efectivo intercambio de información sobre las personas interesadas que se hayan identificado, en particular, a través de la interconexión de los registros que se creen.»*

De esta manera, se pretende que estas organizaciones puedan ser partícipes en todos los procedimientos de evaluación de impacto ambiental tanto en la fase de consultas previas como en la fase posterior simultánea al trámite de información pública.

Según la LEA los trámites de consulta al público interesado y a las administraciones públicas afectadas se prevén de manera simultánea al trámite de información pública, de manera separada. El elemento fundamental del trámite de información pública y de audiencia al público interesado no son los informes sectoriales, sino el proyecto y especialmente el estudio de impacto ambiental presentado por el promotor del proyecto, cuyo contenido y análisis determinan en buena medida el procedimiento de evaluación ambiental. En él, el promotor del proyecto debe poner de manifiesto el impacto ambiental del proyecto que juzga previsible y las medidas para reducirlo y hacerlo compatible con el interés público ambiental que la Administración tiene el deber de tutelar. De ahí que la LEA exija un contenido coincidente prácticamente con la DIA, debiendo el promotor identificar, describir y evaluar los efectos significativos directos e indirectos de un proyecto.

Por obvias razones de seguridad jurídica para los promotores de proyectos, estos deben saber de manera detallada cual debe ser el contenido del estudio de impacto ambiental que tienen que presentar, así como los requisitos de solvencia técnica de su redactor. De hecho, tanto la propia Directiva en su Anexo IV, como la LEA en su artículo 35 y Anexo VI, detallan el contenido del estudio de impacto ambiental que debe presentar el promotor de cualquier proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental.

La profusa información del proyecto que debe contener el EsIA, de acuerdo con el Anexo VI LEA, se antoja suficiente para hacer efectiva la participación requerida.

Para ahondar más si cabe en esta interpretación la Guía del Ministerio de Transición Ecológica y Reto demográfico, de 25 de

enero de 2021 para la realización de los trámites de información pública y de consultas en las evaluaciones de impacto ambiental[5], corrobora y confirma sin paliativos la interpretación y la aplicación que de la LEA se ha venido llevando a cabo a nivel estatal y a nivel autonómico, de acuerdo con la correspondiente legislación de evaluación ambiental.

Así, esta Guía, a la pregunta sobre qué documentación debe exponerse al trámite de información pública señala *«El órgano sustantivo debe someter el proyecto y su estudio de impacto ambiental a información pública, dentro del año que trascurre desde la fecha de finalización de dicho estudio, periodo tras el cual dejará de tener validez. Es conveniente que el órgano sustantivo verifique la vigencia del estudio de impacto ambiental elaborado por el promotor, antes de iniciar este trámite. Asimismo, debe constatar que el estudio de impacto ambiental incluye el contenido mínimo exigido por el artículo 35.1 y el Anexo IV de la Ley de evaluación ambiental y, en caso de que haya sido formulado, la información requerida por el órgano ambiental en el documento de alcance, con el fin de evitar posteriores trámites de subsanación por motivos formales.»*

En resumen, el proyecto, el completo estudio de impacto ambiental y, en su caso, la información requerida por el órgano ambiental en el documento de alcance. No más y es taxativa.

La misma Guía del Ministerio, aborda el artículo 37 LEA en lo referente a la tramitación de las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, simultáneamente al trámite de información pública.

Lo que sí establece esta guía es que en el expediente de información pública que elabora el órgano sustantivo deberá incluir el listado de todas las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas que han sido consultadas durante el trámite. En dicho listado, deben quedar debidamente identificados y justificados los informes que se han solicitado por su carácter preceptivo, así como, la posible no procedencia de solicitud de alguno de los informes incluidos en el artículo 37.2 de la Ley de evaluación ambiental.

En su apartado final, esta guía contiene un listado de los principales problemas detectado en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental concernientes a estos trámites. En ningún caso, se hace referencia a que los informes deban formar parte del trámite de información pública, ni mucho menos, a que por lo tanto no

[5] https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/guias-directrices.html

deban llevarse a cabo de manera simultánea, ello contravendría el tenor literal de la propia LEA.

En consonancia con lo previsto en la Directiva EIA y cumpliendo su mandato, la LEA ha regulado el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria en su artículo 33 LEA que establece las fases del procedimiento de EIA ordinaria. Tras la elaboración del EsIA por el promotor, se prevé el *sometimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas, por el órgano sustantivo*

De acuerdo con el artículo 36.1 LEIA «*El promotor presentará el proyecto y el estudio de impacto ambiental ante el órgano sustantivo, que los someterá a información pública durante un plazo no inferior a treinta días hábiles, previo anuncio en el "Boletín Oficial del Estado" o diario oficial que corresponda y en su sede electrónica*» presentación que debe hacerse ante el órgano sustantivo en el plazo de 2 años desde que se notificó el documento de alcance, si es que se solicitó por parte del promotor.

El trámite de información pública y el de consultas son dos trámites diferentes si bien se tratan conjuntamente por el legislador porque precisamente coinciden en el tiempo y en consonancia con el principio de concentración de trámites (artículo 72.1 LPAC). En consonancia con esto, el artículo 37.1 LEIA señala que *«Simultáneamente al trámite de información pública, el órgano sustantivo consultará a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas sobre los posibles efectos significativos del proyecto (…)»*

Las Administraciones Públicas afectadas son todas aquéllas que tienen competencias en relación con el proyecto, principalmente ambientales. El artículo 37 LEA desglosa el listado de estos informes preceptivos que emanan de las Administraciones públicas afectadas, es decir, de otros órganos de la misma Administración o de otras Administraciones. No son *numerus clausus*, pudiendo la Administración competente, en su caso, ampliarlos.

Estos informes son:

> *a) Informe del órgano con competencias en materia de medio ambiente de la comunidad autónoma en donde se ubique territorialmente el proyecto.*
>
> *b) Informe sobre el patrimonio cultural, cuando proceda.*
>
> *c) Informe de los órganos con competencias en materia de planificación hidrológica y de dominio público hidráulico, y en materia de calidad de las aguas, cuando proceda.*

d) Informe sobre dominio público marítimo-terrestre, y las estrategias marinas cuando proceda, de acuerdo con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino respectivamente.

e) Informe preliminar del órgano con competencias en materia de impacto radiológico, cuando proceda.

f) Informe de los órganos con competencias en materia de prevención y gestión de riesgos derivados de accidentes graves o catástrofes, en su caso.

g) Informe sobre la compatibilidad del proyecto con la planificación hidrológica o de la planificación de la Demarcación marina, cuando proceda.

h) Informe del Ministerio de Defensa en el caso de que el proyecto incida sobre zonas declaradas de interés para la Defensa Nacional y terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional. El informe tendrá carácter vinculante en lo que afecte a la Defensa Nacional.

i) Informe de los órganos con competencias en materia de salud pública, cuando proceda.

Las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán establecer el carácter preceptivo de cualquier otro informe distinto de los anteriormente mencionados.

La importancia que tienen las alegaciones e informes es destacada por la propia LEA, ya deben ser tenidos en cuenta por el promotor e incorporarlos en su caso al EsIA. Muestra de que no estamos ante una mera participación formal del público en general y del público interesado, es el hecho de que el órgano ambiental en el análisis técnico del expediente si advierte que *el promotor no ha tenido debidamente en cuenta las alegaciones recibidas durante los trámites de información pública y consultas, requerirá al promotor, informando de ello al órgano sustantivo, para que complete la información que resulte imprescindible para la formulación de la declaración de impacto ambiental.*

El artículo 37.1 LEA, no admite lugar a dudas en cuanto a la coincidencia respecto al momento en que este trámite se lleva a cabo y las consultas a otros órganos o administraciones públicas, «*Simultáneamente al trámite de información pública el órgano sustantivo consultará a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas sobre los posibles efectos significativos del proyecto, …*»

Ha de hacerse notar que, si el promotor así lo estima conveniente, puede llevarse a cabo un trámite de consultas previas a la presentación de la solicitud de autorización sobre el proyecto. En estas consultas previas, tanto los órganos con competencias como el público interesado pueden presentar informes que determinarán en buena medida el contenido del estudio de impacto ambiental.

Obviamente, no hay óbice para que tales informes que deben conformar el ulterior contenido del estudio de impacto ambiental sean públicos y formen parte del trámite de información pública para incluso de esa manera cotejar si el estudio de impacto ambiental presentado por el promotor es acorde al documento de alcance redactado a resultas del trámite de consultas previas. Este este trámite, bien es cierto que potestativo del promotor, es el primer momento en que la participación del público interesado se lleva a cabo cuando aún siquiera se ha presentado la solicitud de autorización por parte del promotor, por tanto, participación temprana.

Posteriormente, se siguen cumpliendo estas exigencias de participación temprana y estando aún todas las opciones abiertas, en el trámite de información pública y de simultáneas consultas a otros órganos administrativos. Para realizar las alegaciones y emitir los informes, se pone a disposición de las personas interesadas y administraciones afectadas tanto al estudio de impacto ambiental como a la documentación de la que dispone el órgano sustantivo.

Es decir, como señala la LEA, conjuntamente con el trámite de información pública y de manera simultánea se eleva consulta a las Administraciones, organismos y personas interesadas a las que se remite separata de proyecto sobre la parte del mismo que pueda afectar a sus competencias (caso de organismos y administraciones), bienes o derechos (caso de público interesado) para que el plazo de 30 días señalen su conformidad u oposición, o el condicionado al proyecto que corresponda o los informes o alegaciones.

El Tribunal Supremo en la STS 425/2017, ha tenido ocasión de pronunciarse sin objeción sobre la regulación estatuida por la LEA en cuanto la simultaneidad del trámite de información pública y la consulta al público interesado y a otras Administraciones Públicas. Tal y como señala en su FJ 4.º «*Sin embargo, la posibilidad de tramitación conjunta está expresamente contemplada en el propio precepto invocado, ya que el apartado 1 del artículo 9 establece de forma expresa que el órgano sustantivo someterá el estudio de impacto ambiental al que se refiere el artículo 7, dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en el mismo se establezcan*».

Nótese que, en el trámite de información pública, el público en general cuenta con la misma información que el público interesado y que las Administraciones públicas consultadas. El público en general a esa información puede llevar a cabo alegaciones, las administraciones públicas, informes, pero todos parten de una misma información completa dada por el promotor, consistente en

el proyecto completo y en el detallado estudio de impacto ambiental elaborado con arreglo al Anexo VI LEA.

Pretender que esto se realice de manera sucesiva, más aún cuando la LEA señala expresamente su simultaneidad, es demorar el procedimiento de forma innecesaria más aun teniendo en cuenta que ello en nada aumenta la posibilidad de participación, ni merma la información de la que debe disponer el público para poder hacer efectiva tal participación.

Este momento es posterior a la redacción del estudio de impacto ambiental y en él, el promotor además de describir el proyecto debe explicitar el estudio de alternativas que ha llevado a cabo, incluida la alternativa cero y justificar la necesidad y conveniencia de la alternativa elegida. En este momento no se ha tomado decisión alguna, están todas las alternativas abiertas, ni el órgano ambiental se ha pronunciado sobre la evaluación ambiental, ni el órgano sustantivo sobre el proyecto. Es el momento en el que el público en general, el público interesado y los órganos administrativos consultados pueden presentar alegaciones o informes sobre la conveniencia o no del proyecto, sobre las necesarias modificaciones que a su juicio debe contener o sobre las alternativas planteadas. Es por tanto una participación informada, temprana y cuando aún están todas las opciones abiertas, si bien el promotor evidentemente ha elegido la opción que entiende más adecuada y trata de justificarla con un estudio de impacto ambiental adecuado sobre la alternativa escogida.

Posteriormente, el promotor deberá dar respuesta a las alegaciones hacer suyas o no las imposiciones que se deriven de los informes y todo ello de manera motivada antes de que el órgano sustantivo eleve el expediente al órgano ambiental. Obviamente, si el promotor modificase el proyecto o el contenido del estudio de impacto ambiental de manera sustancial y respecto de los impactos significativos que el proyecto pueda tener sobre el medio ambiente tal y como hemos visto, será necesario un nuevo trámite de información pública dado que el proyecto ya no será el mismo que en su momento se sometió a información pública.

Por tanto, no cabe duda de que durante el procedimiento de EIA se mantienen las opciones abiertas y se articula una participación efectiva del público en general, del público interesado y de las Administraciones afectadas. Es más, el resultado de las consultas formará parte de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), mediante el resumen que se realice del trámite de información pública y de las consultas, que deberá expresar cómo y en qué

medida se han tenido en cuenta las alegaciones e informes aportados durante los mismos (artículo 41 LEA).

Tras ello, remitido el expediente al órgano ambiental, éste formulará la DIA sobre la conveniencia a los meros efectos ambientales de llevar a cabo o no el proyecto.

Aquí ya no hay obviamente posibilidad de participación, es el órgano ambiental quien decide sobre la base de todos los informes, del proyecto, del estudio de impacto y del resultado de la participación pública. En este momento, la participación ya ha tenido lugar. No cabe pretender un nuevo trámite de información pública o de audiencia al público interesado, no, es el momento de decidir. Participación no es codecisión.

4. LA NUEVA REGULACIÓN EUROPEA SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE PROYECTOS DE ENERGÍAS RENOVABLES Y SU TRASLACIÓN AL ORDENAMIENTO ESTATAL OMITIENDO INCLUSO LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Un elemento a tener muy en cuenta en la interpretación de las normas es también la normativa recientemente aprobada y ya vigente.

La actual aceleración de la transición energética, ha conllevado la aprobación de normas a nivel de la UE y a nivel estatal con el fin de abreviar los procedimientos de autorización de instalaciones de generación de energías renovables. Desde instancias comunitarias, se propugna acelerar el desarrollo de proyectos de energías renovables, tratando de simplificar los trámites y los procedimientos administrativos, especialmente en lo que concierne al procedimiento de evaluación ambiental. El plan *REPowerEU*, de 18 de mayo de 2022, la posterior Recomendación 2022/822/EU, de la Comisión, promueve la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables ante la complejidad, la variedad y la duración excesiva de estos procedimientos lo que constituye un obstáculo importante para el rápido y necesario despliegue de las energías renovables. En ella, la Comisión afirma que los Estados miembros deben velar por que estos proyectos de fuentes renovables, puedan acogerse al procedimiento más favorable disponible en sus procedimientos de planificación y autorización, y sean considerados de interés público.

Por tanto, agilizar, abreviar, planificar, zonificar y reducir al mínimo la exclusión de estos proyectos que aseguran el abastecimiento energético y coadyuvan a la descarbonización.

Siguiendo estos postulados referidos la UE aprobó el Reglamento 2022/2577/UE, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables introduciendo con carácter temporal la presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, a efectos de la legislación medioambiental pertinente de la Unión, salvo cuando haya pruebas claras de que dichos proyectos tienen efectos adversos importantes sobre el medio ambiente que no pueden mitigarse ni compensarse.

El citado Reglamento señala que los Estados miembros podrán eximir a los proyectos de energías renovables, de la evaluación de impacto ambiental, a condición de que el proyecto esté ubicado en una zona específica de energías renovables y que la zona se haya sometido a una evaluación medioambiental estratégica. Incluso proyectos que afectan a espacios Red Natura 2000, nada menos, pueden ser autorizados mediante la adopción de medidas compensatorias dado su imperiosa necesidad. En definitiva, la política energética, busca la seguridad de abastecimiento, a un precio razonable y protegiendo el medio ambiente, si bien el orden jerárquico es el establecido.

Esta exención ha sido prorrogada hasta el 30 de junio de 2025. El Reglamento 2024/223 del Consejo, de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577, además de prorrogar la posible exención de EiA, señala que la presunción refutable será aplicable en virtud del artículo *16 septies* de la Directiva (UE) 2018/2001, introducido por la Directiva 2023/2413/UE, que establece que «*A más tardar el 21 de febrero de 2024, hasta que se logre la neutralidad climática, los Estados miembros garantizarán que, en el procedimiento de concesión de autorizaciones, se presuma que la planificación, la construcción y la explotación de plantas de energía renovable, la conexión de dichas plantas a la red, la propia infraestructura de evacuación y los activos de almacenamiento son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas a la hora de sopesar los intereses jurídicos en los casos individuales a efectos del artículo 6, apartado 4, y el artículo 16, apartado 1, letra c), de la Directiva 92/43/CEE, el artículo 4, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE y el artículo 9, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/147/CE. Los Estados miembros podrán restringir, en determinadas circunstancias debidamente justificadas, la aplicación del presente artículo a determi-*

nadas zonas de su territorio, a determinados tipos de tecnología o a proyectos con ciertas características técnicas, de conformidad con las prioridades que figuran en sus planes nacionales integrados de energía y clima planes nacionales integrados de energía y clima presentados con arreglo a los artículos 3 y 14 del Reglamento (UE) 2018/1999. Los Estados miembros informarán a la Comisión de dichas restricciones, al igual que de sus motivos.»

Por consiguiente, atendiendo a la nueva normativa de la UE en materia de despliegue de energías renovables resulta más que dudoso que la interpretación respecto al procedimiento de EIA seguida por el TSJG se cohoneste con la intención del legislador comunitario.

Incluso el proyecto de Reglamento comunitario recientemente aprobado por el Parlamento europeo, a la espera del Consejo, por el que se aprueba la Ley europea de Conservación de la Naturaleza, señala en su artículo 5 bis que «(…) *se presumirá que la planificación, construcción y explotación de instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables, su conexión a la red y la propia red y activos de almacenamiento conexos presentan un interés público superior. Los Estados miembros podrán eximirlas del requisito de no disponer de soluciones alternativas menos perjudiciales* (…)» Nada menos.

En conclusión, la UE propugna y regula la aceleración de los procedimientos administrativos de autorización de instalación de energías renovables, que los procedimientos deben ser breves, ágiles ahora bien sin perjuicio de que se garanticen los derechos de información y participación. Ello lógicamente no se cohonesta con las consecuencias de demora procedimental a la que aboca la interpretación del TSJG, lo cual no quiere decir que todo proyecto no deba ser sometido a la evaluación ambiental que corresponda y que en tal procedimiento se respeten los principios ya citados de información y participación públicas.

Como ya señalamos en el anterior Observatorio 2023 al que me remito, esta normativa fue acogida en el ordenamiento jurídico español a través de una serie de Reales Decretos-ley aprobados durante 2022 y particularmente el Real Decreto-Ley 20/2022.

El Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, modificó la LEA, añadiendo una Disposición Adicional decimonovena para priorizar en su tramitación los expedientes de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada, de acuerdo con la zonificación ambiental para la implantación de energías renovables, aprobada el 1 de diciembre de 2020.

Este Real Decreto-ley, reguló un nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a proyectos de energías renovables obviando los derechos de información y participación si bien quedaban excluidos los proyectos de generación renovable en el medio marino o que ocupasen alguna superficie dentro de la Red Natura 2000.

El posterior Real Decreto-Ley 11/2022, de 25 de junio, pretendiendo reforzar la participación pública en el procedimiento de emisión de informes de afección ambiental, recuperó la exposición pública de los proyectos sometidos a este procedimiento por un plazo de 15 días, para que las personas, colectivos y entidades afectadas pudieran presentar alegaciones y excluye de este procedimiento a los proyectos ubicados en zonas de sensibilidad moderada.

Posteriormente, a resultas Reglamento 2022/2577/UE, se aprobó el Real Decreto-Ley 20/2022, que, modificando este procedimiento aminorado de evaluación ambiental, denominado de afecciones ya no hace distingo entre diferentes fuentes ni tampoco se hace ya referencia alguna a la zonificación de 1 de diciembre de 2020, si bien se excluyen de este procedimiento los ubicados en Red Natura 2000, espacios protegidos, medio marino y las líneas aéreas de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km. Este nuevo procedimiento omite la información y participación públicas para la agilización del procedimiento. No defiendo este procedimiento que, a mi juicio, sí es contrario a los principios de información y participación públicas, no obstante, pone de manifiesto cual es el espíritu del legislador comunitario y estatal en el desarrollo de estas fuentes de energía y que, cumpliendo determinados requisitos respecto a la ubicación del proyecto, incluso se prescinde de estos trámites de información y participación en pos de la agilización del procedimiento autorizatorio.

5. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 21 DE DICIEMBRE DE 2023 Y DE 25 DE ENERO DE 2024

Esta jurisprudencia del TSJG a la que venimos haciendo referencia, única en todo el territorio nacional, en concreto la STSJ de Galicia de 21 de enero de 2022, fue objeto de recurso de casación ante el Tribunal Supremo, siendo admitido el recurso mediante Auto del TS de 12 de abril de 2023, quedando circunscrita la cuestión a la interpretación de los artículos 36.1 LEA y 6.3 de la Directiva EIA ya analizados *supra*.

Pues bien, el Tribunal Supremo acogiendo muchas de las conclusiones que hemos señalado, anuló esta Sentencia del TSJ de Galicia.

En su Sentencia el Tribunal Supremo, resuelve las dos cuestiones de interés casacional relacionadas con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

La primera de las cuestiones ya referidas versa sobre el contenido del trámite de información pública y si en el citado trámite deben estar evacuados los informes sectoriales del artículo 37 LEA para que dicha información pública sea real y efectiva.

El Tribunal Supremo, estima el recurso en este punto afirmando lo ya señalado, que tales informes son posteriores y se evacúan por los órganos competentes de manera simultánea a la información pública. Así el TS señala en FJ 6.º E:

> *«(…) el precepto no impone expresamente que el trámite de consultas a las autoridades se efectúe necesariamente antes del trámite de información pública para incluir en él la información que de aquéllas se obtenga. El procedimiento debe permitir la participación del público en una fase temprana, cuando estén abiertas todas las opciones, y esta participación ha de ser real y efectiva, pero la directiva no impone exactamente el momento en el que ha de realizarse la información pública ni que deba forzosamente realizarse después de las consultas a las autoridades. Debe tenerse en cuenta que la directiva se limita a establecer los principios y disposiciones fundamentales de los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos, sin imponer al detalle los trámites concretos, para permitir distintos desarrollos por parte de los Estados miembros.» (…)la LEA, al regular los trámites que han de realizarse en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria de proyectos, tampoco impone expresamente que el trámite de consulta a las autoridades haya de realizarse necesariamente antes del trámite de información pública. Ambos trámites se configuran como trámites previos al inicio del procedimiento ambiental propiamente dicho y deben realizarse en una fase temprana del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto, pero la LEA no precisa su momento exacto de realización ni su ensamblaje mutuo, más allá de esa referencia a la «simultaneidad» que se contiene en el art. 37 que no parece aludir precisamente a una realización previa.»*

Por tanto, la sentencia concluye:

> *Y para ello, y acercándonos ya a la respuesta a la cuestión que nos plantea el auto de admisión, ni la directiva ni la LEA imponen, como requisito formal de obligado cumplimiento, que antes de la información pública deba realizarse el trámite de consultas a las autoridades, sin que ello excluya, desde la perspectiva funcional que subyace a la normativa analizada cuya finalidad última es dotar de efectividad a la evaluación ambiental, que las particulari-*

> *dades que puedan concurrir reclame la puesta a disposición del público de alguna información que haya debido ser recabada previamente de las Administraciones afectadas por el proyecto, por demandarlo, en las circunstancias del caso, la efectividad de su participación.*
>
> *La conclusión alcanzada no permite, por tanto, que pueda declararse la invalidez del trámite de información pública por el incumplimiento de un requisito formal de previa realización del trámite de consulta a las Administraciones afectadas por el proyecto, no establecido como tal ni en la directiva ni en la LEA.*

Respecto a la segunda cuestión referida a la reducción del plazo de 30 a 15 días para el trámite de información pública, el TS deja claro que el plazo de 30 días contenido en la LEA no es legislación básica (como el resto de los plazos contenidos en la LEA) y que, por otro lado, el artículo 6.7 de la Directiva cuando se refiere al plazo de 30 días lo hace respecto de la audiencia del público interesado, no del público en general al que va dirigido el trámite de información pública. Así señala que:

> «*El trámite al que se refiere la sentencia recurrida es el trámite de información pública, es decir, de información al «público», no al «público interesado» o «personas interesadas». Y en cuanto al plazo para informar al «público», la Directiva 2011/92/UE, en la redacción dada por la Directiva 2014/52/UE, en su art. 6.6, se limita a decir que «Se establecerán plazos razonables para las distintas fases, que concedan tiempo suficiente para: a) informar […] al público».*
>
> *En ningún momento explica la sentencia que el plazo reducido, de treinta a quince días, del trámite de información pública sea o haya sido insuficiente por haber impedido u obstaculizado al público la presentación de alegaciones ni que tal reducción pudiera calificarse, por ello, de irrazonable.*
>
> *La participación del «público» y la de las «personas interesadas» son dos formas de participación de la sociedad en la evaluación ambiental que no son exactamente coincidentes. La información pública es una modalidad de participación ciudadana en la que el público interviene sin necesidad de justificar la condición de interesado, como simple miembro de la comunidad, al ser el medio ambiente un bien de interés colectivo cuya protección a todos incumbe, no sólo a los poderes públicos. En cambio, la participación de las «personas interesadas» -en palabras de la LEA- o «público interesado» -en palabras de la Directiva- responde a la protección de un interés o circulo de intereses más específico que abarca a quienes se consideran interesados en el procedimiento administrativo y a las organizaciones ambientales, interés, individual o colectivo, que ha de justificarse.»*

La posterior Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2024, vuelve sobre la misma cuestión, sobre el mismo parque

eólico y su aprobación definitiva, la anterior versaba sobre su autorización previa y de construcción, siendo las cuestiones coincidentes con el proceso de referencia anterior que dio lugar a la anteriormente citada STS de 21 de diciembre de 2023. Por ello y, como señala el TS, atendiendo a los principios de unidad de doctrina y de igualdad en la aplicación e interpretación de las normas, reitera los mismos fundamentos ya declarados en la sentencia de diciembre de 2023.

Podría parecer que la cuestión había sido solventada. Nada más lejos de la realidad, como veremos a continuación, la historia continúa.

6. Y CONTINÚA... NUEVOS AUTOS DEL TSJG AHORA PARALIZANDO PROYECTOS CON BASE EN LA ZONIFICACIÓN DEL MINISTERIO; PLANTEAMIENTO DE CUESTIÓN PREJUDICIAL AL TJUE AHORA RESPECTO AL PÚBLICO INTERESADO Y NUEVO AUTO DE ADMISIÓN DEL MISMO RECURSO DE CASACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO

Adelantándonos a lo que probablemente sea objeto de análisis en el Observatorio de 2025 sobre lo que acontezca en 2024 y dado el devenir de sucesivas decisiones judiciales es necesario dar cuenta de ellas.

6.1 LOS AUTOS DEL TSJ DE GALICIA

La litigiosidad rampante planteada respecto de los proyectos de parques eólicos en Galicia continúa pese a las sentencias del TS antes citadas. Nuevos autos del TSJG han estimado la medida cautelar de suspensión de varios parques eólicos cuyas autorizaciones han sido impugnadas.

En estos casos el TSJG ya no invoca como venía haciendo el *fumus boni iuris* basado en su anterior jurisprudencia dado, que el TS la ha anulado.

Ahora recurre al *periculum in mora* y a la ponderación de los intereses en conflicto en el que a su juicio prevalece la protección ambiental como más digna de protección con base en los principios de cautela y prevención.

El TSJG trae a colación la ubicación de los parques en zonas sensibles, de acuerdo con la zonificación que aprobó el Ministerio de Transición Ecológica el 1 de diciembre de 2020.

Al respecto, es necesario recordar que esa zonificación es indicativa, no vinculante y que no proscribe la implantación de determinados proyectos limitándose a establecer si se trata de zonas de una sensibilidad alta, moderada, leve respecto a la implantación de parques solares y de parques eólicos.

Esta zonificación, como ya hemos visto, que en un principio sirvió para determinar qué supuestos podían estar o no sometidos a la simple evaluación de afecciones ambientales eludiendo la información y participación públicas, ya ni siquiera es tenida en cuenta a estos efectos pudiendo ser tramitados proyectos por este procedimiento acelerado de energía renovables con independencia de cuál sea la zona en la que se ubiquen a efectos de la citada zonificación.

En consecuencia, no parece tener mucho sentido suspender un acto administrativo de autorización con base exclusivamente en una zonificación meramente indicativa elaborada por parte del Ministerio, más aún cuando un proyecto se ha tramitado por el procedimiento ordinario de evaluación y ha concluido en una declaración de impacto ambiental favorable.

6.2 LAS CUESTIONES PREJUDICIALES ANTE EL TJUE. DEL PÚBLICO EN GENERAL PASAMOS AL PÚBLICO INTERESADO

La cuestión se sigue complicando con el planteamiento de una cuestión prejudicial por parte del TSJG ante el TJUE con base en la interpretación del 6.3 de la Directiva EIA. No deja de sorprender que, si en su momento las dudas de la compatibilidad de la LEA y de la regulación gallega con la Directiva EIA no aconsejaron al TSJG la interposición de una cuestión prejudicial y se optó por acudir directamente a invocar el supuesto efecto directo de la Directiva, ahora se plantee nuevamente una objeción al procedimiento de EIA y esta vez sí de lugar al planteamiento de una cuestión prejudicial.

Tras las SSTS que estimaron los recursos de casación y que anularon sendas sentencias del TSJG, dejando claro lo relativo al plazo y al contenido del trámite de información pública en relación con la ausencia de los informes sectoriales, ahora el TSJG vuelve a invocar los derechos de información y participación en el procedimiento de EIA pero referidos no al público en general y el trámite

de información pública, en este caso el TSJG se fija en el trámite de audiencia al público interesado.

En concreto, el TSJG mediante Auto de 28 de febrero de 2024, plantea al TJUE tres cuestiones prejudiciales, la primera, sobre el significado de la expresión de «principales informes y dictámenes» a que se refiere el artículo 6.3 de la Directiva. La segunda, si los informes a que se refiere el artículo 37.2 LEA, que debe solicitar el órgano sustantivo, son los que se recogen en el artículo 6.3 de la Directiva. Por último, que aclare si los artículos 36, 37 y 38 LEA y 33 y 34 de la Ley gallega 8/2009, se oponen a la exigencia del art. 6.3 de la Directiva EIA de garantizar que se pongan a disposición del público interesado los principales informes sectoriales que se hubieran emitido, al objeto de permitir el ejercicio del derecho que le confiere el apartado 4 de ese precepto, de que pueda formular sus alegaciones y participar, dentro de un plazo no inferior a 30 días.

6.3 EL TRIBUNAL SUPREMO VOLVERÁ A PRONUNCIARSE SOBRE LO MISMO

Mediante un reciente auto de 13 de marzo de 2024, el TS admite a trámite el recurso de casación interpuesto contra la STSJG de 26 de mayo de 2023 que anuló la autorización administrativa previa y de construcción de varios parques eólicos al entender que se había producido una fragmentación de la EIA de tales parques eólicos que, a juicio del TSJG, no eran autónomos, sino integrados y dependientes entre sí, al compartir estructuras y conexiones, debiendo haber sido a juicio de la sala una única EIA. Del mismo modo, la STSJG de acuerdo con la jurisprudencia ahora anulada por el TS entendía que se había vulnerado los derechos de información y participación públicas por la reducción del plazo de información pública de 30 a 15 días y por el hecho de que en tal trámite no obrasen los informes sectoriales.

Las cuestiones controvertidas son por tanto nuevamente las ya conocidas y determinar si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión han de considerarse o no como un único proyecto a efectos de evaluación ambiental.

Lo sorprendente de este auto, que cita las recientes SSTS de 21.12.2023 y 25.01.2024, llega al afirmar:

> *«Entendemos en consecuencia, que resulta aconsejable y conveniente un nuevo pronunciamiento de esta Sala para profundizar en la cuestión, reafirmando, reforzando o completando el criterio jurisprudencial adoptado en las referidas sentencias, que aborde,*

> *además, con carácter general, las exigencias derivadas de la evaluación ambiental de proyectos de instalación de parques eólicos en aquellos supuestos en los que se comparten instalaciones de conexión».*

Parece claro que el TS se pronunciará exclusivamente sobre la fragmentación, no sobre las cuestiones de información y participación sobre las que ya se ha pronunciado, si acaso como señala, para reafirmar, reforzar o completar el criterio jurisprudencial ya establecido. Veremos entonces.

7. **CONCLUSIONES**

Como se ha puesto de manifiesto, la interpretación del TSJG puede generar cierta inseguridad jurídica a cualquier promotor público o privado no ya de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, sino de cualquier proyecto sujeto a cualquier instrumento de intervención ambiental, ya sea autorización ambiental integrada o incluso licencia municipal de actividad clasificada. Esta misma inseguridad jurídica es predicable para la propia Administración sustantiva y ambiental competente para instrumentar un procedimiento administrativo con arreglo a lo previsto en la Ley.

A mi juicio, la virtualidad de los informes sectoriales previstos en el procedimiento de EIA de acuerdo con los artículos 36 y 37 LEA no es otra que la de coadyuvar al órgano ambiental en la toma de decisión que tiene que llevar a cabo sobre el proyecto en cuestión, no la de suministrar información adicional al público en general o al público interesado, dentro de un procedimiento de evaluación ambiental para que puedan presentar alegaciones. Las alegaciones se presentan sobre el proyecto y el estudio de impacto ambiental que suministra toda la información sobre el mismo.

De la misma manera que el órgano ambiental para formular la declaración de impacto ambiental necesita de los informes sectoriales, también le interesa conocer las alegaciones que se han presentado en el trámite de información pública y cuáles son las respuestas que el promotor ha dado las alegaciones. Así, con las alegaciones del público interesado, el público, en general, y los informes sectoriales de otros órganos de las administraciones públicas vienen obligados a emitir, el órgano ambiental puede conformar una opinión que se plasma en la declaración de impacto ambiental en la que, de manera motivada, decidirá sobre la conveniencia o no de llevar a cabo ese proyecto con arreglo a los criterios

ambientales. Es más, en la Declaración de impacto ambiental debe reflejarse el contenido de los citados informes.

Ni el trámite de información pública ni el de audiencia al público interesado se configuran como un elemento de control de los informes de los otros órganos que con competencia sectorial tienen algo que decir al respecto. Lo que se pretende con estos trámites es que el público interesado y el público en general tengan conocimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental en el que de manera detallada se van a fijar los impactos, el estudio de alternativas, las medidas correctoras, etcétera. Es la misma información de la que van a disponer los órganos que emitirán los citados informes sectoriales y el público en general o el público interesado que quiera presentar alegaciones lo hace sobre la misma información (el proyecto y el estudio). En nada empece el derecho de información y participación temprana, real y efectiva del público interesado y del público en general la presencia de tales informes porque además no es a ellos a quienes corresponde valorarlos sino al órgano ambiental. El derecho de información y participación se ejerce con base en la solicitud de autorización del proyecto y el detallado estudio de impacto ambiental.

La finalidad de los citados informes sectoriales, es la de constituir un instrumento al servicio de la coordinación tanto *intra* como interadministrativa en el ejercicio de la competencia de evaluación ambiental.

Cuestión distinta es que posteriormente y dado que rigen los principios de publicidad, transparencia y acceso a la información, el público en general y el público interesado pueda tener acceso a esos informes sectoriales que forman parte del expediente en el ejercicio del derecho universal de acceso a la información ambiental.

Es más, como señala el artículo 37.5 LEA, respecto de los informes, «*El órgano sustantivo pondrá a disposición de las Administraciones Públicas afectadas y de las personas interesadas aquella otra información distinta de la prevista en el apartado 3 (EsIA y otra información que esté en poder del órgano sustantivo) que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información pública a que se refiere el artículo 36 y que resulte relevante a los efectos de la decisión sobre la ejecución del proyecto*»

Como la LEA señala, una vez llevados a cabo estos trámites de información pública y de consultas, que son dos trámites distintos y realizados simultáneamente por razones obvias de agilidad y de celeridad en un procedimiento administrativo de por sí ya dilatado en el tiempo, el órgano sustantivo remite el expediente completo al

órgano ambiental para que lleve a cabo el análisis del mismo y analice su complitud.

Es más, la dinámica de los informes es bien distinta, es cierto que para la evacuación de los informes preceptivos se da un plazo a los órganos de la Administración competente que tengan algo que decir o incluso de otras Administraciones públicas. En ocasiones, tales informes no se emiten en plazo y ello no impide la continuación del procedimiento, sin perjuicio de que evidentemente sean tenidos en cuenta cuando se emitan dado su carácter preceptivo que, si bien, impide lógicamente el otorgamiento de la autorización en caso de falta de tales informes preceptivos, ello no impide la continuación del procedimiento.

Acoger la interpretación de la Sala del TSJG supondría una paralización y una demora en la tramitación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, dado que no podría abrirse el plazo de información pública o, como ahora reclama, en la audiencia al público interesado hasta que se hubieren emitido todos los informes sectoriales, cuando es bien sabido que en ocasiones estos se emiten con carácter posterior, siempre antes eso sí, de la remisión del expediente al órgano ambiental.

De hecho, cuando la propia LEA regula el análisis técnico del expediente llevado a cabo por el órgano ambiental, éste viene referido a la calidad, completitud y suficiencia del estudio de impacto ambiental, en su caso, su conformidad con el documento de alcance, y cómo se ha tenido en consideración el resultado del trámite de información pública, de las consultas a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas y, en su caso, el resultado de las consultas transfronterizas.

La propia regulación del procedimiento de EIA en lo que concierne al trámite de análisis técnico del expediente quedaría desvirtuada si se asume la interpretación del TSJ de Galicia. Si los informes tienen que estar antes del trámite de información pública o audiencia al público interesado, cabe preguntarse qué requerimiento tendría que hacerse en este caso dado el carácter previo de tales informes, quién y cómo se realizaría y es que además si tales informes no se hubieran evacuado habría que prever un nuevo trámite de información pública o audiencia una vez que se hicieran.

Esta regulación del análisis técnico del expediente contenido en la LEA pone de manifiesto que en ningún caso cabe admitir la interpretación que lleva a cabo el TSJ de Galicia sobre el contenido documental del trámite de información pública y de audiencia al público interesado.

Por otro lado, (artículo 40.5 LEA) el propio órgano ambiental durante el análisis técnico del expediente podrá recabar en cualquier momento, ya sea directamente o a través del órgano sustantivo, el informe de organismos científicos o académicos que resulten necesarios para disponer de los elementos de juicio suficientes para poder realizar la evaluación de impacto ambiental. Estos organismos deberán pronunciarse en el plazo de treinta días hábiles desde la recepción de la solicitud. El órgano ambiental trasladará copia de los informes recibidos al órgano sustantivo.

No estamos ante los informes del artículo 37 LEA, sino de otros informes que estime oportunos el órgano ambiental para formular adecuadamente la DIA. Pues bien, estos nuevos informes no se exponen a información pública o audiencia tampoco, obviamente. De admitir la interpretación del TSJ de Galicia sobre el contenido del trámite de información pública y de audiencia, caso de que el órgano ambiental con base en esta previsión solicitase tales informes complementarios, sería necesario articular un nuevo trámite de información pública y de audiencia, con nuevas alegaciones, entrando en una espiral procedimental prolongada y de plazo incierto. Sí, en cambio, prevé en tal caso la posibilidad de una nueva consulta al público interesado y a las Administraciones públicas afectadas.

En ningún caso, por tanto, ni la LEA ni tampoco la profusa legislación ambiental autonómica en materia de impacto ambiental de proyectos exige en caso alguno que deban ponerse a disposición los informes de otros órganos o Administraciones públicas que se evacuarán obviamente de manera posterior o simultánea a la finalización del trámite de información pública y de audiencia al público interesado.

De hecho, un breve repaso a las leyes autonómicas de evaluación ambiental lo pone de manifiesto, las que no remiten a la propia LEA reproducen en su propia legislación la misma expresión de simultaneidad de los trámites de información pública y consultas.

Si aplicáramos esta doctrina del TSJ de Galicia, que de ser admitida por el Tribunal Supremo, tendría que ser extensible a todas los procedimientos administrativos que desembocan en licencias o autorizaciones ambientales, la situación sería aún más disparatada e imposible de llevar a cabo y más en unos plazos cada vez más breves de tramitación de los procedimientos, caso de la autorización ambiental integrada que establece un plazo de sólo seis meses, en el que se trata de cohonestar también su procedimiento los principios de información y participación públicas.

De acogerse, por tanto, la interpretación del TSJG se haría necesario modificar toda la legislación ambiental en España, tanto

estatal como autonómica, que a fin de cuentas no deja de ser una normativa de procedimiento administrativo por el que se regula el conjunto de trámites que desembocan en la consiguiente resolución administrativa de intervención ambiental, ya sea autorización ambiental integrada, declaración de impacto ambiental o licencia de actividad clasificada.

A mi juicio, no cabe interpretar la Directiva EIA en el sentido que lo hace el TSJG. Es a los Estados a quienes corresponde a través de su legislación de transposición establecer el cauce de consultas al público interesado garantizando los derechos de información y participación y es lo que hace la LEA en su articulado. La LEA no admite lugar a duda en su interpretación, al fijar el carácter simultáneo del trámite de información pública y de consultas a otras Administraciones públicas y público interesado tras el la presentación del estudio de impacto ambiental.

De igual modo, ni de la LEA puede deducirse otra interpretación que la que se deduce de la propia literalidad de los artículos 36 y 37, ni de la jurisprudencia española en las ocasiones en las que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el procedimiento del trámite de evaluación ambiental y de los derechos de información y participación que en el mismo deben estar presentes a través del trámite de información pública y de consultas al público interesado y otras Administraciones Públicas. Y así lo ha hecho también en el TS en sus recientes sentencias de 21 de diciembre de 2023 y 25 de enero de 2024.

Ahonda esta tesis el hecho de que la agilidad, la celeridad y la simplificación de los procedimientos administrativos, sin perjuicio del derecho de información y participación que deben ser compatibles, no se cohonesta en absoluto con la interpretación de la Directiva hecha por el TSJG. Es más, en la reciente regulación comunitaria y estatal relativa al desarrollo de proyectos de energías renovables, en algunos casos, se ha sustituido el procedimiento de EIA por un procedimiento abreviado que omite incluso la información y participación públicas en aras a esa agilidad.

Invocar el efecto directo del artículo 6.3 de la Directiva para hacer una interpretación que en ningún caso ha hecho el TJUE ni la jurisprudencia española y que no tiene ningún reflejo en la normativa de transposición española y autonómica de evaluación de impacto ambiental o de cualesquiera técnicas de intervención ambiental, so pretexto de garantizar unos derechos que ya están garantizados sobradamente por la legislación vigente no ya para el público interesado sino para el público en general, carece de fundamento.

En cualquier caso, habrá que esperar ahora a la sentencia del TJUE sobre esta cuestión, de momento paraliza los proyectos pen-

dientes de la misma, a buen seguro concluirá de la misma manera que se ha pronunciado el TS sobre el público en general, ahora lo hará el TJUE sobre el público interesado.

Lo importante realmente es que la DIA sea adecuada y que refleje la realidad la compatibilidad o no de un proyecto con el medio ambiente. Para ello es necesario que el EsIA presentado por el promotor sea riguroso y concluyente. Referirse a que no se respeta la audiencia por la ausencia en ella de unos informes sectoriales que sólo deben concernir al órgano ambiental, a mi juicio resulta fútil desde la perspectiva de la protección.

BIBLIOGRAFÍA

Alenza García, J. F. «El procedimiento de evaluación de impacto ambiental» en *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Aranzadi, 2014, pp.299-415.

Ruiz de Apodaca Espinosa, A. «Evaluación de impacto ambiental: la aceleración de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación.» *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, Cieda-Ciemat, 2023, pp.365-382.

Sanz Rubiales, I. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, 2021.

Villares Naveira, L. «Duración y contenido del trámite de información pública en los procesos de autorización de parques eólicos. Apuntes jurisprudenciales del TSXG a la luz del Derecho comunitario» en *El patrimonio natural en la era del cambio climático: actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2022, pp. 429-440.

XXIII. El acceso a la información ambiental: luz verde a las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y fin del silencio administrativo positivo[1]

LUCÍA CASADO CASADO
Profesora Titular (acreditada como Catedrática) de Derecho Administrativo
Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)
y del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi
Climàtic i Transició Energètica (IU-RESCAT)
Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: 1. *Valoración general.*–2. *Jurisprudencia de interés en materia de acceso a la información ambiental.* 2.1 Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2.1.1 La inaplicación de la Directiva 2003/4/CE a los órganos jurisdiccionales. 2.1.2 El alcance de las excepciones al acceso a la información medioambiental: las excepciones relativas a «comunicaciones internas» y a «procedimientos de las autoridades públicas». 2.2 Tribunal Supremo. 2.2.1 La posibilidad de aplicación de la reclamación ante las autoridades de transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental: la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en el caso de existencia de regímenes específicos de acceso a la información. 2.2.2 Un nuevo criterio interpretativo en relación con el silencio administrativo en las solicitudes de acceso a la información ambiental: el fin del silencio positivo. 2.3 Audiencia Nacional. 2.3.1 La posibilidad de acudir a la vía genérica de la Ley de transparencia cuando existan dudas razonables sobre si resulta o no de aplicación la Ley de acceso a la información sobre medio ambiente. 2.3.2 El acceso al contenido de los planes especiales de sequía: la innecesariedad de publicación de su contenido íntegro en el BOE.–3. *Pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública: doctrina de interés en materia ambiental.* 3.1 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: la reconsideración de su criterio anterior y la admisión de su competencia para resolver reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. 3.2 Organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública: la generalización de la admisión de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental.–*Bibliografía*.

[1] Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili, del cual la autora es coordinadora, «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

RESUMEN

Este trabajo analiza las novedades más relevantes que se han producido en relación con el acceso a la información en materia ambiental en 2022 y 2023. Con este fin, se estructura en dos partes principales, precedidas de una breve introducción en que se realiza una valoración general. En la primera, se destaca la jurisprudencia de interés aprobada en relación con el acceso a la información ambiental y se comentan varias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional. De especial relevancia son dos Sentencias del Tribunal Supremo que fijan jurisprudencia en relación con el régimen de garantías aplicable y el sentido del silencio administrativo en el ámbito del acceso a la información ambiental. En la segunda, se da cuenta de algunos pronunciamientos de interés, en este ámbito, de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública, tanto a nivel estatal como autonómico, durante los dos años indicados, que siguen la estela fijada por el Tribunal Supremo.

ABSTRACT

This paper analyses the most relevant developments regarding the access to environmental information in 2022 and 2023. For this purpose, it is structured in two main parts, preceded by a brief introduction in which a general assessment is made. In the first part, it highlights the jurisprudence of interest approved in relation to access to environmental information and comments on several rulings of the Court of Justice of the European Union, the Supreme Court and the National High Court. Of special relevance are two rulings of the Supreme Court that establish jurisprudence in relation to the applicable regime of guarantees and the meaning of administrative silence in the field of access to environmental information. In the second one, some interesting pronouncements in this field are taken into account, from the authorities that guarantee the right of access to public information, both at the state and regional level, during these years, which follow the trail set by the Supreme Court.

PALABRAS CLAVE

Transparencia. Información ambiental. Comunicaciones internas. Procedimientos de las autoridades públicas. Silencio administrativo. Reclamaciones

KEYWORDS

Transparency. Environmental information. Internal communications. Proceedings of public authorities. Administrative silence. Complaints

1. VALORACIÓN GENERAL

El acceso a la información ambiental tiene una importancia fundamental y es indispensable para hacer efectivos los otros dos pilares del Convenio de Aarhus (participación pública y acceso a la justicia). Cuenta, además, con un marco jurídico muy avanzado, que recoge en términos muy amplios el derecho de acceso, como ya hemos venido poniendo de manifiesto en ediciones anteriores del Observatorio de Políticas Ambientales[2].

Este derecho de acceso a la información ambiental se ha utilizado ampliamente por la ciudadanía, tal y como se desprende del *Informe estadístico 2022 sobre acceso a la información ambiental*, elaborado en 2023 por la Oficina de Información Ambiental, dependiente de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Vicesecretaría General Técnica. Según datos obrantes en este Informe, referidos a 2022, en la Oficina de Información Ambiental se tramitaron 18.273 solicitudes dentro de la categoría de información ambiental, lo que evidencia el incremento sustancial de solicitudes (se pasa de 8.957 en 2021 a 18.273 en 2022). De ellas, 13.753 (75,26%) se hicieron por teléfono, 4.360 (23,86%) por correo electrónico, 99 (0,54%) a través del Portal de Transparencia, 36 (0,20%) de forma presencial, 18 (0,10%) en Registros y 7 (0,04%) por Sede Electrónica. Las materias o temas más demandados fueron los relativos a la energía (5.672 solicitudes –31,04%–), bonos sociales (2.312 –12,65%–) y ayudas en materia de energía (1.184 –6,48%–), que suman más del 50% de las consultas formuladas, pero también destaca un amplio número de consultas relativas a radiaciones o residuos (1.862 –10,19%–), medidas, normas y planes (1.143 –6,26%–), atmósfera (1.030 –5,64%–) y el Convenio CITES (1.011 –5,53%–).

En cuanto a las solicitudes de información ambiental que, aun siendo de temática ambiental, fueron presentadas, en 2022, a través del Portal de la Transparencia y, por tanto, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), fueron resueltas por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento inadmitiéndolas, en aplicación de la disposición adicional 1.ª, apartado 2, de la LTAIBG, y fueron reconducidas al procedimiento administrativo especial del derecho de acceso a la información ambiental regulado en la Ley 27/2006, de 18 de julio,

[2] *Vid.* Casado Casado, 2022, pp. 601-626.

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 (en adelante, LAIMA). En total, se trasladaron de un procedimiento a otro un total de 99 solicitudes.

A pesar de los amplios términos en que se configura el derecho de acceso a la información ambiental y de que la mayor parte de solicitudes de información presentadas, por lo menos a nivel estatal, recibieron respuesta, todavía existen dificultades para garantizar un ejercicio efectivo del acceso a la información ambiental y continúan planteándose problemas en este ámbito. Así se evidencia en los informes anuales que elabora el Defensor del Pueblo. En efecto, en el *Informe Anual 2021*, se pone de manifiesto que «las administraciones no siempre respetan esta regulación» y que «Todos los años, la institución recibe quejas al respecto y las actuaciones ponen de manifiesto incumplimientos e interpretaciones restrictivas del derecho de acceso a la información contrarias a la ley»[3]. En este Informe, se denuncia que algunas administraciones públicas exigen para el acceso a la información ambiental la acreditación de un interés legítimo, en contra de lo establecido por la normativa, que les impone el deber de suministrar la información que obre en su poder y, en particular, la que obre en procedimientos finalizados, a cualquier persona que la pida, sin necesidad de acreditar un interés legítimo; se recuerda la obligación de las administraciones públicas de difundir activamente información ambiental sin que medie una solicitud particular y, en concreto, de elaborar y difundir informes ambientales de coyuntura (anuales) y completos (cada cuatro años), obligación omitida por algunas administraciones públicas; y se critica que las administraciones públicas suelan aludir de forma genérica a la necesidad de proteger los datos de carácter personal para impedir el acceso a un expediente[4]. Asimismo, se abordan los problemas que plantea el acceso a la información referida a la comercialización de plaguicidas en España[5]. En cambio, llama la atención que en el *Informe Anual 2022* no haya ningún apartado específico sobre derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia, a diferencia de lo que viene siendo habitual.

También se ponen de manifiesto algunas dificultades en la aplicación de la LAIMA por parte de las autoridades públicas participantes en el *Informe estadístico 2022 sobre acceso a la*

[3] *Informe Anual 2021 y debates em las Cortes Generales,* Volumen I, *Informe*, p. 445.
[4] *Informe Anual 2021*..., pp. 445-446.
[5] *Informe Anual 2021*..., pp. 444-449.

información ambiental[6]: la dificultad de cumplir con los plazos de resolución fijados en la normativa, a causa del incremento del volumen de solicitudes de acceso a la información ambiental, junto con las necesidades de personal existentes en la administración, lo que también incide en la calidad de las respuestas proporcionadas; el desconocimiento del régimen jurídico específico en la materia por parte de la ciudadanía, como evidencia el hecho de que la mayoría de las peticiones se soliciten en virtud de la LTAIBG, aun cuando sea de aplicación, de conformidad con su disposición adicional 1.ª, la LAIMA; las dificultades existentes en la aplicación de los límites del derecho de acceso, que provoca, en ocasiones, controversia entre los departamentos a la hora de dar acceso a la información solicitada; las tareas de anonimización de datos protegidos; y la coordinación entre organismos y unidades de los diferentes departamentos.

Fruto de la conflictividad desatada con la aplicación de la LAIMA a solicitudes de información ambiental concretas, algunos casos han llegado a los tribunales, lo que evidencia las dificultades existentes, tanto a la hora de aplicar determinadas excepciones para impedir el acceso a informaciones ambientales como de determinar la articulación entre la LAIMA y la LTAIBG y, en particular, el alcance de la supletoriedad de esta sobre el régimen jurídico específico de acceso a la información ambiental. En particular, en 2022 y 2023, hay algunas sentencias interesantes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional, de las que daremos cuenta en este trabajo. De especial relevancia son las sentencias del Tribunal Supremo que, en el marco de recursos de casación, fijan jurisprudencia en torno al sentido del silencio administrativo en las solicitudes de acceso a la información ambiental, que se considera que debe ser negativo; y el régimen de garantías aplicable en este ámbito, entendiendo que la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) resulta aplicable. Este nuevo criterio interpretativo fijado por el Tribunal Supremo ha obligado al CTBG y a algunos entes equivalentes autonómicos a cambiar su doctrina previa y a admitir la interposición de reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. De este modo, se pone fin a la diversidad de posicionamientos existente en torno a la admisión de

---

[6] *Acceso a la información ambiental. Informe estadístico 2022. Información sobre la aplicación, en materia de acceso a la información ambiental, 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE)*, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2023, p. 8 (https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/servicios/informacion/informacion-ambiental/informes-estadisticos.html –última consulta, 21 de febrero de 2024–).

la reclamación ante un órgano de garantía de la transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental, posibilidad que había sido admitida por algunas autoridades autonómicas garantes del derecho de acceso a la información, pero negada por otras y por el propio CTBG.

2. JURISPRUDENCIA DE INTERÉS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Durante los años 2022 y 2023, deben destacarse varias sentencias en relación con el acceso a la información en materia ambiental. En particular, analizamos varias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional.

2.1 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea, destacamos dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la de 24 de marzo de 2022, de la Sala Primera, *X, Z y Autoriteit Persoonsgegevens* (asunto C-245/20) y la de 23 de noviembre de 2023, de la Sala Cuarta, *Right to Know CLG y An Taoiseach* (asunto C-84/22).

2.1.1 La inaplicación de la Directiva 2003/4/CE a los órganos jurisdiccionales

En la Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 24 de marzo de 2022, *X, Z y Autoriteit Persoonsgegevens* (asunto C-245/20), se resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el *rechtbank Midden-Nederland* (Tribunal de Primera Instancia de los Países Bajos Centrales). Su objeto es la interpretación del artículo 55, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), con arreglo al cual «Las autoridades de control no serán competentes para controlar las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial».

Como puede apreciarse, no se trata de una sentencia que verse sobre la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Conse-

jo, de 28 de enero de 2023, relativa al acceso del público a la información medioambiental, sino que lo hace sobre el Reglamento (UE) 2016/679. Aun así, tiene interés en este ámbito, tal y como exponemos a continuación. Varias son las cuestiones a dilucidar en esta sentencia. Por una parte, si el citado Reglamento resulta aplicable a las autoridades judiciales. Por otra, la interpretación que ha de darse al artículo 55, apartado 3, y, en particular, si este precepto debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un tribunal ponga temporalmente a disposición de periodistas documentos extraídos de un procedimiento judicial que contienen datos personales está comprendido en el ejercicio, por parte de dicho tribunal, de su función judicial, en el sentido de la referida disposición y, por lo tanto, se excluye el control por parte de las autoridades de control sobre tales operaciones de tratamiento.

Con relación a la primera cuestión, el TJUE, apelando al artículo 2, apartado 1, del Reglamento 2016/679, considera que esta norma se aplica a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero, sin establecer distinciones en función de la identidad del autor del tratamiento de que se trate. De ello deduce que, «sin perjuicio de los supuestos mencionados en su artículo 2, apartados 2 y 3, el Reglamento 2016/679 se aplica a las operaciones de tratamiento efectuadas tanto por los particulares como por las autoridades públicas, incluidas, como indica su considerando 20, las autoridades judiciales, como los tribunales» (apartado 25). En opinión del Tribunal, esta interpretación se ve corroborada por el hecho de que algunas disposiciones del citado Reglamento van acompañadas de adaptaciones destinadas a tener en cuenta las particularidades propias de los tratamientos efectuados por los órganos jurisdiccionales, como sucede con el artículo 55.3, que excluye cualquier competencia de la autoridad de control en relación con las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial (apartado 26). Es en este punto donde la Sentencia resulta de interés para el acceso a la información ambiental porque el TJUE destaca que el Reglamento 2016/679 se distingue de la Directiva 2003/4/CE, que no resulta aplicable a los órganos jurisdiccionales (apartado 27). Se reafirma, por tanto, el criterio interpretativo utilizado por la Sentencia de 15 de abril de 2021*, Friends of the Irish Environment Ltd* (asunto C-470/19), a la que el Tribunal apela expresamente. En ella, el TJUE ya había determinado que los órganos jurisdiccionales y las personas físicas o jurídicas bajo su autoridad no son autoridades públicas y, por lo

tanto, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva[7]. Ahora, vuelve a insistir en ello.

Respecto de la segunda, el TJUE considera que, al dejar fuera de la competencia de las autoridades de control las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial, la finalidad que se busca es la de preservar la independencia judicial en el desempeño de sus funciones. Destaca, además, que el alcance del objetivo perseguido por el artículo 55.3 «no puede circunscribirse únicamente a garantizar la independencia judicial en el marco de la adopción de una resolución judicial determinada» (apartado 32). Por lo tanto, «la referencia a las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales "en el ejercicio de su función judicial" que figura en el artículo 55, apartado 3, del Reglamento 2016/679 debe entenderse, en el contexto de dicho Reglamento, en el sentido de que no se limita a los tratamientos de datos personales llevados a cabo por los órganos jurisdiccionales en el marco de asuntos concretos, sino que se refiere, de forma más amplia, al conjunto de operaciones de tratamiento efectuadas por los órganos jurisdiccionales en el marco de su actividad jurisdiccional, de modo que están excluidas de la competencia de la autoridad de control las operaciones de tratamiento cuyo control por dicha autoridad pudiera tener, directa o indirectamente, influencia sobre la independencia de sus miembros o pesar sobre sus decisiones» (apartado 34). De ahí que declare, al hilo del análisis del caso concreto que da origen a la cuestión prejudicial, que el artículo 55, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/679, «debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que un tribunal ponga temporalmente a disposición de periodistas documentos extraídos de un procedimiento judicial que contienen datos personales con el fin de permitirles informar mejor del desarrollo de ese procedimiento está comprendido en el ejercicio, por parte de dicho tribunal, de su "función judicial", en el sentido de la referida disposición».

2.1.2 El alcance de las excepciones al acceso a la información medioambiental: las excepciones relativas a «comunicaciones internas» y a «procedimientos de las autoridades públicas»

En la Sentencia (Sala Cuarta) de 23 de noviembre de 2023, *Right to Know CLG y An Taoiseach* (asunto C-84/22), con motivo de una petición de decisión prejudicial planteada por la *High Court*

[7] *Vid.* el comentario de esta Sentencia realizado por Casado Casado, 2022, pp. 610-611.

(Tribunal Superior, Irlanda), el TJUE tiene ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las excepciones contenidas en el artículo 4.1, letra e), de la Directiva 2003/4/CE, que faculta a los Estados miembros para denegar las solicitudes de información medioambiental si «la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación»; y en el artículo 4.2, letra a), que faculta a los Estados miembros para denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a «la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley». Esta petición de decisión prejudicial se presenta en el contexto de un litigio entre *Right to Know CLG*, una organización irlandesa sin ánimo de lucro, y el *An Taoiseach* (Primer Ministro, Irlanda), en relación con una solicitud dirigida al Gobierno irlandés el 8 de marzo de 2016, mediante la cual se solicitaba el acceso a todos los documentos relativos a las deliberaciones del Consejo de Ministros sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de Irlanda mantenidas en las reuniones celebradas entre 2002 y 2016. En este supuesto, la *High Court* conoció de un recurso contra la decisión de 27 de junio de 2016, mediante la que se denegó tal solicitud, y declaró, mediante sentencia de 1 de junio de 2018, que era posible aplicar la excepción establecida en el artículo 4.1.e), sobre comunicaciones internas de una autoridad pública; y remitió el asunto al Primer Ministro, para que este ponderase el interés público atendido por la divulgación y aquel atendido por la denegación de la divulgación. Posteriormente, en una nueva decisión de 16 de agosto de 2018, que es objeto del litigio principal, la *High Court* estimó parcialmente la solicitud de acceso y consideró que no procedía aplicar la excepción al derecho de acceso establecida para las «comunicaciones internas», sino aquella establecida en el artículo 4.2.a) de la Directiva 2003/4/CE para los «procedimientos de las autoridades públicas». El órgano jurisdiccional remitente considera que esta última excepción puede aplicarse y que debería descartarse la establecida para las comunicaciones internas. No obstante, considera que la fuerza de cosa juzgada de los fundamentos de derecho de la sentencia de la *High Court* de 1 de junio de 2018 podría impedirlo, por cuanto dicho órgano jurisdiccional concluyó que la excepción relativa a las «comunicaciones internas» era aplicable. A la vista de estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente plantea varias cuestiones prejudiciales a través de las cuales se pretende determinar si las actas de las reuniones oficiales del poder ejecutivo de un Estado miembro, a las que han de asistir los miembros del Gobierno y en

las que estos actúan como órgano colegiado, deben calificarse, a efectos de una solicitud de acceso a la información medioambiental que figure en ellas, como «comunicaciones internas» o como «procedimientos de las autoridades públicas»; y el alcance del principio de fuerza de cosa juzgada. Con relación a esta última cuestión, se plantea, en esencia, si el artículo 6 de la Directiva 2003/4, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece que el principio de fuerza de cosa juzgada impide a una persona que ha obtenido, en una primera sentencia, la anulación de una decisión por la que se denegó su solicitud de acceso a información medioambiental, formular, en el marco de un litigio entre las mismas partes sobre la legalidad de una segunda decisión relativa a la misma solicitud de acceso, adoptada para dar curso a la primera sentencia, una alegación basada en la infracción del artículo 4 de la Directiva 2003/4, cuando esta alegación ha sido desestimada en la primera sentencia sin que ello aparezca en el fallo de la misma y, a falta de recurso interpuesto por el solicitante de acceso, dicha sentencia ha adquirido firmeza.

Con relación a la primera de las excepciones objeto de examen, la cuestión a resolver es si las actas de las reuniones formales del Gobierno de un Estado miembro están comprendidas en la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental establecida en el artículo 4.1.e) de la Directiva 2003/4/CE. Al respecto, el TJUE recuerda, apelando a la Sentencia de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (asunto C-619/19)[8], el significado de los términos «comunicación» e «interna». El primero «se refiere a una información dirigida por un autor a un destinatario, entendiéndose que dicho destinatario puede ser bien una entidad abstracta, como los «miembros» de una administración o el «consejo de administración» de una persona jurídica, bien una persona concreta perteneciente a una de dichas entidades, como un empleado o un funcionario» (apartado 37). El segundo, «a la información que no abandona la esfera interna de una autoridad pública, en particular cuando no ha sido divulgada a un tercero o no ha sido puesta a disposición del público» (apartado 38). Asimismo, recuerda que, en el supuesto de que una autoridad pública posea información medioambiental que ha recibido de una fuente externa, «esa información también puede ser "interna" si no ha sido o no debería haber sido puesta a disposición del público antes de su recepción por dicha autoridad y si no abandona la esfera interna de esa autoridad después de su recepción por esta» (apartado 39). De este modo, para el

[8] *Vid.* el comentario de esta Sentencia realizado por Casado Casado, 2022, pp. 609-610.

TJUE, la excepción del artículo 4.1.e) de la Directiva «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» (apartado 57). En el caso que da pie al litigio del cual trae causa esta decisión prejudicial, la solicitud de acceso se refiere a actas de las deliberaciones del Gobierno que, según el TJUE, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, reflejan información intercambiada entre los miembros de una Administración, que entra dentro del concepto de "autoridad pública"; se trata de "comunicaciones", en la medida en que se reparten en el seno de una Administración; y, habida cuenta de su confidencialidad –establecida en el art. 28, apartado 4, punto 3, de la Constitución de Irlanda–, no están destinadas a ser divulgadas al público y conservan, por tanto, su carácter "interno"» (apartado 41).

Por lo que respecta a la segunda de las excepciones objeto de interpretación, el TJUE entra a analizar el concepto de «procedimientos de las autoridades públicas» y recuerda, a estos efectos, que el término «procedimientos» remite «a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por las autoridades públicas, claramente designadas como procedimientos en el Derecho nacional y cuya confidencialidad debe estar dispuesta por la ley (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, *Flachglas Torgau*, C-204/09, EU: C:2012:71, apartados 63 y 64)» (apartado 43). Por ello, «la excepción relativa a los "procedimientos de las autoridades públicas" solo se aplica cuando el intercambio de información tiene lugar durante la etapa final de un proceso de toma de decisiones claramente definido como un "procedimiento" y cuya confidencialidad está dispuesta por la ley» (apartado 48). En definitiva, el Tribunal deja claro que esta excepción 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.

El TJUE excluye la posibilidad de una aplicación acumulativa de las dos excepciones examinadas y determina que la recogida en el artículo 4.2.a) de la Directiva 2003/4/CE prevalece sobre la incluida en el artículo 4.1.e). En efecto, «debe considerarse que el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 constitu-

ye una *lex specialis* en relación con el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la misma Directiva. De este modo, si se cumplen efectivamente los requisitos de aplicación de la excepción más específica establecida para los "procedimientos de las autoridades públicas", su aplicación prevalece sobre la de la excepción relativa a las comunicaciones internas, de alcance más general» (apartado 47). Además, entiende que ambas excepciones corresponden a dos regímenes jurídicos distintos. La relativa a las «comunicaciones internas» crea, en favor de las autoridades públicas, un espacio protegido para llevar a cabo procesos de reflexión y deliberaciones internas; tiene un alcance particularmente amplio, en la medida en que puede aplicarse en cada una de las etapas del conjunto de los trabajos de dichas autoridades, lo que exige, para determinar si una denegación de acceso a la información con base en esta excepción está justificada, delimitar estrictamente la ponderación de los intereses en juego –los que se oponen a su divulgación y los que la justifican– (apartado 50); y 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. En cambio, la establecida para los «procedimientos de las autoridades públicas» solo se refiere a la información intercambiada en un marco muy específico y permite «a los Estados miembros proteger exclusivamente la información que se refiere a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones de las autoridades públicas y que estas, debido a su carácter especialmente sensible, consideran que deben ser confidenciales» (apartado 51). En consecuencia, su ámbito de aplicación es preciso y limitado, en tanto que únicamente 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.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta la salvedad establecida para la excepción del artículo 4.2.a) por la propia Directiva, al excluir expresamente de su ámbito de aplicación determinados datos que revisten especial importancia para el público. De ahí que esta excepción no permita denegar una solicitud de acceso a información medioambiental que se refiera a «información sobre emisiones en el medio ambiente» (art. 4.2). De este modo, aun cuando una «información se considere, en principio, confidencial en virtud del Derecho nacional, no podrá denegarse el acceso a la misma, a menos que

no sea posible disociarla del resto de la información intercambiada en el mismo contexto» (apartado 53). En cambio, si la información solicitada no se refiere a emisiones en el medio ambiente, «las autoridades nacionales competentes deben ponderar, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, segunda frase, de la Directiva 2003/4, el interés público atendido por la divulgación de esa información y el interés atendido por la denegación de la divulgación» (apartado 54). Tal ponderación de los intereses en juego «también es necesaria si, en el supuesto de que la excepción relativa a los "procedimientos de las autoridades públicas" no sea aplicable, la excepción relativa a las comunicaciones internas establecida en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, resulta aplicable [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (Comunicaciones internas), C-619/19, EU: C:2021:35, apartado 58]» (apartado 55).

Asimismo, el TJUE recuerda, apelando también a la Sentencia de 20 de enero de 2021, *Land Baden-Württemberg* (asunto C-619/19), que «la autoridad nacional competente siempre debe comprobar si parte de la información requerida puede disociarse de la información a la que se aplica la excepción al derecho de acceso aplicable, de modo que dicha autoridad pueda proceder a una divulgación parcial» (apartado 56).

Por último, por lo que hace referencia a la fuerza de cosa juzgada, el TJUE considera que el artículo 6 de la Directiva 2003/4/CE, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad, «debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece que el principio de fuerza de cosa juzgada impide a una persona que ha obtenido, en una primera sentencia, la anulación de una resolución por la que se denegó su solicitud de acceso a información medioambiental formular, en el marco de un litigio entre las mismas partes sobre la legalidad de una segunda decisión relativa a la misma solicitud de acceso, adoptada para dar curso a la primera sentencia, una alegación basada en la infracción del artículo 4 de la Directiva 2003/4, cuando tal alegación ha sido desestimada en la primera sentencia sin que ello aparezca en el fallo de esta y, ante la ausencia del recurso que hubiera podido interponer el solicitante de acceso, dicha sentencia ha adquirido firmeza» (apartado 82). No obstante, «en la medida en que las normas procesales internas aplicables lo autoricen, un órgano jurisdiccional nacional debe permitir a esa persona formular la referida alegación para que se restablezca, en su caso, la conformidad de la situación controvertida en el litigio principal con la normativa de la Unión» (apartado 82).

2.2 TRIBUNAL SUPREMO

En el periodo examinado, hay dos sentencias del Tribunal Supremo especialmente relevantes en cuanto fijan jurisprudencia sobre dos de las cuestiones más controvertidas desatadas en relación con el acceso a la información ambiental, tras la aprobación de la LTAIBG: el régimen de garantías aplicable y el sentido del silencio administrativo ante la falta de respuesta a las solicitudes de acceso a la información ambiental.

2.2.1 **La posibilidad de aplicación de la reclamación ante las autoridades de transparencia en el ámbito del acceso a la información ambiental: la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en el caso de existencia de regímenes específicos de acceso a la información**

Resulta pertinente traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 3382/2020, ponente: Eduardo Calvo Rojas), aun cuando no verse sobre un supuesto de acceso a la información ambiental, sino de acceso a la información por parte de los electos locales. Y ello es así porque en ella se aborda una de las cuestiones más conflictivas que se ha suscitado en relación con la aplicación supletoria de la LTAIBG a los regímenes jurídicos específicos de acceso a la información –el existente en materia de medio ambiente es un buen ejemplo–, como es la de la aplicabilidad o no, en estos ámbitos, de la reclamación prevista por la legislación general de transparencia ante el CTBG (u organismos equivalentes autonómicos). Al respecto, el CTBG –también algunas autoridades autonómicas, como el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía–, como consecuencia de la interpretación que venía realizando de la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG, no se consideraba competente y rechazaba las reclamaciones derivadas de solicitudes de acceso a la información presentadas en ámbitos materiales que, como el ambiental, entendía que contaban con un régimen jurídico específico[9]. Por lo tanto, en estos casos, el CTBG consideraba que la LTAIBG quedaba desplazada y eran aplicables los recursos específicamente previstos por las normas sectoriales o, en caso de no contar con previsión alguna al respecto, los generales previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las

[9] *Vid.* al respecto Casado Casado, ATL, 2022, pp. 75-80.

administraciones públicas (en adelante, LPACAP), y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA). En cambio, la mayor parte de autoridades autonómicas de transparencia venía considerando que, si la normativa específica no recogía un recurso propio específico, en virtud de la aplicación supletoria de la LTAIBG –o las correspondientes normas autonómicas de transparencia–, resultaba de aplicación la reclamación en ella prevista y la autoridad de transparencia era competente para conocer de la reclamación que se pudiese plantear. Éste es el caso, por ejemplo, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, del Consejo de Transparencia de Aragón y del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana.

Esta cuestión es ahora objeto de análisis en la Sentencia comentada, con motivo del examen de un recurso de casación contra una Sentencia del TSJ de Cataluña de 18 de diciembre de 2019, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo presentado por la Diputación de Girona contra varias resoluciones de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, que anularon un conjunto de actos administrativos de la Diputación Provincial de Girona en los que se denegaba al grupo político Candidatura d'Unitat Popular (CUP) determinadas solicitudes de acceso a expedientes y de obtención de copias de los mismos. El Tribunal Supremo constata que los artículos 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y 14 a 16 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, constituyen un régimen jurídico específico y completo del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de las corporaciones locales, por lo que debe aceptarse, sin dificultad, que «albergan una regulación pormenorizada del derecho de acceso a la información en dicho ámbito, tanto en la vertiente sustantiva como en la procedimental» (FJ 4.º). Por ello, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si la existencia de tal regulación específica en la normativa sobre régimen local excluye la aplicación de la LTAIBG y, en concreto, si excluye la posibilidad de interponer la reclamación prevista en esta Ley. El Tribunal entiende que el régimen específico habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la LTAIBG, siendo esta de aplicación supletoria. Ahora bien, advierte que la existencia de esa regulación específica en la normativa sobre el

régimen local no excluye la aplicación de la LTAIBG[10] y, más en concreto, no impide que contra la resolución que dicte el correspondiente órgano de la administración local pueda interponerse la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia. En efecto, considera que «la reclamación que se regula en la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno sustituye al recurso de alzada, lo que deja a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición[11]» (FJ 4.º). Por tanto, «la normativa sobre Transparencia y Buen Gobierno admite que la reclamación[12] que en ella se regula pueda dirigirse contra el acto originario que deniega el acceso a la información o, en su caso, contra el acto que desestima el recurso potestativo de reposición que eventualmente se hubiera interpuesto contra aquél» (FJ 4.º). De ahí que el Tribunal Supremo concluya que «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 (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre)» (FJ 4.º). De este modo, en contra de lo que sostiene la Diputación recurrente, que invoca como respaldo de su tesis algunas resoluciones del CTBG, «esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de

[10] En otras sentencias anteriores, el Tribunal Supremo, a la hora de interpretar la disposición adicional 1.ª, apartado 2, de la LTAIBG, ya había considerado que la aplicación supletoria de la normativa de transparencia se produce tanto cuando existe un régimen específico de acceso completo, como cuando existe un régimen específico parcial; y que, por tanto, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la LTBG, de modo que, aunque exista un régimen jurídico específico de acceso, la LTAIBG mantiene su aplicación supletoria en lo no previsto. *Vid.*, en este sentido, la Sentencia de 7 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 6829/2020, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso), FJ 3.º

[11] Fernández Ramos y Pérez Monguió, RGDA, 60, 2022, p. 23, critican la interpretación que realiza el Tribunal Supremo al considerar que la reclamación ante el órgano de garantía es compatible con un previo recurso de reposición. En su opinión, «la reclamación ante el órgano de garantía sustituye tanto al recurso administrativo de alzada como de reposición».

[12] Esta reclamación, como recuerda el Tribunal Supremo en la Sentencia objeto de comentario, «es meramente potestativa, de manera que no constituye una carga para quien pretende acceder a la información, ni un paso previo obligado antes de acudir a la vía contencioso-administrativa, sino que la posibilidad de formular la reclamación se ofrece al interesado como una garantía a la que voluntariamente puede acogerse para la protección de su derecho» (FJ 4.º).

ninguna técnica de "espigueo" normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición» (FJ 4.º).

En una línea similar, aunque resolviendo una cuestión de distinto alcance, la Sentencia de 5 de abril de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 3060/2020, ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) contiene diversas referencias a la naturaleza de la reclamación del artículo 24 de la LTBG que avalan la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones en ámbitos que cuenten con un régimen jurídico específico de acceso. El Tribunal Supremo considera que la reclamación recogida en la LTAIBG «constituye un cauce procedimental potestativo previo a emprender la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que persigue reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública, y que se ampara en el título competencial que ostenta el Estado para regular las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas con el fin de garantizar a los administrados un tratamiento común ante estas, tal como se infiere de la sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre» (FJ 3.º). Por ello, «no cabe que los ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma carezcan de la facultad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma adoptadas en materia de acceso a la información pública, ya que asumir dicha asimetría procedimental supondría una flagrante vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución» (FJ 3.º). Y, desde la perspectiva que aquí nos interesa, añade que «En este sentido, cabe significar que el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, expuesto en la mencionada sentencia 104/2018, permite deducir con claridad que tanto el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública de la ley estatal, que evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos garantizado en el artículo 105 b) de la Constitución, como del propio procedi-

miento impugnatorio articulado ante el Consejo de transparencia estatal o ante el correspondiente Consejo Autonómico, tienen el carácter de normas básicas, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas así como el procedimiento administrativo común. Siendo el objeto de esta regulación reforzar la transparencia de la actividad administrativa y ampliar los instrumentos de control puestos a disposición de los ciudadanos para hacer efectivo la tutela de este derecho, no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio» (FJ 3.º).

Se resuelve con esta jurisprudencia una cuestión muy controvertida y se hace, además, de forma correcta. Esta interpretación la hemos defendido reiteradamente desde la aprobación de la LTAIBG[13]. En nuestra opinión, la reclamación ante una autoridad de transparencia debe resultar de aplicación, como consecuencia de la aplicación supletoria de la LTAIBG, en todas aquellas materias que cuentan con un régimen específico de acceso a la información, pero que no incluyen un instrumento de garantía de este tipo. Una previsión en este sentido en la LTAIBG hubiera evitado la disparidad de criterios existentes en las autoridades de transparencia y la inseguridad jurídica que se ha suscitado hasta que se ha dictado esta sentencia[14]. Ahora, este criterio interpretativo forjado con relación al acceso a la información por parte de electos locales se ha hecho extensivo también al acceso a la información ambiental. Así debe ser, puesto que el Tribunal Supremo defiende, como hemos señalado, la aplicación supletoria de la LTAIBG y, por tanto, de la reclamación en ella prevista –sustitutoria del recurso de alzada–, a todos los ámbitos en los que exista una regulación específica en materia de acceso a la información. Y, sin duda, el medio ambiente es uno de ellos. Por ello, a partir de esta sentencia, las autoridades garantes del derecho de acceso a la información ya no declinan su

[13] *Vid.*, por ejemplo, Casado Casado, RCDP, 2016, pp. 22-42; y Casado Casado, RArAP, pp. 131-138.

[14] Durante la tramitación de la LTAIBG, se presentó una enmienda en este sentido, pero no prosperó. *Vid.* la Enmienda núm. 476, presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario Socialista, que proponía una nueva redacción del artículo 21.1 del Proyecto de Ley presentado (actual art. 24.1 LTBG). *Vid.* el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 19-3, de 2 de julio de 2013, p. 250.

competencia para conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental[15].

2.2.2 Un nuevo criterio interpretativo en relación con el silencio administrativo en las solicitudes de acceso a la información ambiental: el fin del silencio positivo

En la Sentencia de 9 de enero de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 1509/2022, ponente: Fernando Román García) se aborda otra de las cuestiones más problemáticas en relación con el régimen jurídico de acceso a la información ambiental desatada tras la aprobación de la LTAIBG: el sentido del silencio administrativo.

La LAIMA no contiene referencia alguna al silencio administrativo, por lo que, por aplicación de la regulación general contenida en la normativa de procedimiento administrativo común, podría entenderse que se aplica la regla general del silencio positivo fijada por el artículo 24.1 de la LPACAP. Así lo entendió el Tribunal Supremo en la Sentencia de 16 de enero de 2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 691/2013, ponente: José Juan Suay Rincón)[16]. Sin embargo, la LTAIBG prevé que, transcurrido el plazo para resolver sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada (art. 20.4). De esta forma, de modo expreso, esta Ley atribuye efectos desestimatorios al silencio y, al no estar regulado el silencio administrativo en la LAIMA, la aplicación de la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG podría llevar a la aplicación, en el ámbito del acceso a la información ambiental, del silencio negativo por aplicación supletoria de esta Ley. Existen, por tanto, diferentes interpretaciones posibles ante esta cuestión, lo que ha provocado división en la doctrina administrativista. En tanto que algunas posiciones defienden la aplicación supletoria en este punto de la LTAIBG y, por tanto, la aplicación del silencio administrativo negativo, otras abogan por el silencio positivo y consideran que no es posible aplicar el efecto desestimatorio del silencio establecido por la LTAIBG en los procedimientos de acceso a la información ambiental[17].

En medio de este panorama incierto irrumpe la Sentencia de 9 de enero de 2023, que resuelve un recurso de casación interpuesto

---

[15] *Vid. Infra* el apartado 3 de este trabajo.

[16] *Vid.* los FFJJ 6.º y 7.º de esta Sentencia.

[17] *Vid.* una síntesis de los diferentes posicionamientos doctrinales en Casado Casado, ATL, 2022, pp. 73-75.

por un Sindicato Central de Regantes contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 21 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso 256/2020, ponente: Francisco Javier Kimatrai Salvador)[18]. Este recurso fue admitido mediante Auto del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso 1509/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande), con arreglo al cual la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia «consiste en reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar o rectificar, nuestra jurisprudencia sobre el sentido del silencio de la Administración frente al requerimiento de información ambiental al amparo del artículo 10 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente» (FJ 2.º). Dicha Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia desestima el recurso contencioso-administrativo presentado por la entidad citada contra la falta de ejecución del acto administrativo firme relativo a la solicitud de información ambiental interesada frente a la Confederación Hidrográfica del Segura, en fecha 14 de noviembre de 2019, en relación con el Trasvase Tajo-Segura, por considerar que, en este ámbito, el silencio administrativo tiene efectos destimatorios.

Para dar respuesta a la cuestión casacional suscitada, el Tribunal Supremo comienza advirtiendo que la Sentencia de 16 de enero de 2015 se dictó antes de entrar en vigor la LTAIBG, cuya disposición adicional 1.ª recoge su carácter supletorio respecto de las restantes leyes de acceso a la información y prevé que será de aplicación en lo no previsto en sus normas reguladoras al acceso a la información ambiental (FJ 1.º). Considera que, en ese momento, era plausible la interpretación realizada, en defecto de toda previsión sobre el régimen del silencio en la LAIMA. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la LTAIBG y «admitido el carácter subsidiario de la Ley 19/2013 respecto de la Ley 27/2006 y recogido en la

[18] En esta Sentencia, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia entiende que la entrada en vigor de la LTAIBG vino a cambiar el sentido del silencio en el ámbito del acceso a la información ambiental, de modo que, ahora, existiendo ya una disposición con rango de ley que prevé legalmente que el silencio es negativo en las solicitudes de acceso a la información pública y teniendo en cuenta que la LTAIBG es en todo caso de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en la regulación específica recogida en la LAIMA, el silencio debe ser negativo (*vid.* el FJ 4.º). En la misma línea, se pronuncia también la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de diciembre de 2021, que también fue objeto de recurso de casación, admitido mediante Auto del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso 1814/2022, ponente: Ángeles Huet de Sande), resuelto por la Sentencia de 22 de junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 1814/2022, ponente: Carlos Lesmes Serrano), a la que nos referimos en la nota a pie de página siguiente.

primera de estas el sentido negativo del silencio, debe concluirse que si bien hasta la entrada en vigor de la Ley 19/2013 el silencio a la falta de respuesta de la solicitud de información previsto en la Ley 27/2006 era positivo, una vez entró en vigor la Ley 19/2013 el sentido del silencio debe entenderse de carácter negativo, por su regulación expresa y por su carácter subsidiario respecto de la Ley 27/2006» (FJ 1.º). De ahí que entienda 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» (FJ 4.º). Por ello, concluye que el silencio debe ser interpretado en sentido negativo y apoya esta conclusión en tres argumentos adicionales. En primer lugar, en el propio tenor literal de la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG la cual, ante la ausencia en la LAIMA de precisión del sentido del silencio de la administración ante solicitudes de información ambiental, «permite inferir sin dificultad que la Ley 19/2013 vino a establecer su supletoriedad respecto del acceso a la información medioambiental regulada con carácter general en la Ley 27/2006» (FJ 4.º, apartado III). En segundo lugar, señala que esta conclusión coincide con la establecida con anterioridad por el Tribunal Supremo en distintas sentencias, entre las que cita, a título de ejemplo la de 7 de febrero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 6829/2020, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso), en la que ya había perfilado su criterio sobre la disposición adicional 1.ª y el alcance de la supletoriedad de la LTAIBG cuando existan regulaciones específicas del acceso a la información en ámbitos sectoriales del ordenamiento jurídico, determinando que la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de transparencia. A lo anterior añade que esta es la doctrina jurisprudencial que debe prevalecer, incluso frente a la establecida en la Sentencia de 16 de enero de 2015 y «ello por ser obvio que, dada la fecha de esta última, la Sala de Valencia no pudo tomar en consideración la Ley 19/2013, aún no publicada, y que este Tribunal Supremo se limitó entonces a resolver lo procedente dentro de los términos en que estaba planteado el debate» (FJ 4.º, apartado III). Por último, confirmada jurisprudencialmente la supletoriedad de la LTAIBG respecto de la LAIMA en este extremo, dado que el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, atribuye efectos desestimatorios al silencio, entiende que necesariamente debe concluirse «afirmando que el silencio de la Admi-

nistración ante una solicitud de información medioambiental formulada en 2019 –esto es, tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013– debe ser interpretado en sentido negativo» (FJ 4.º, apartado III). Por otra parte, esta conclusión «respeta la previsión general establecida en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015», ya que «en este caso es, precisamente una norma con rango de ley la que establece el sentido negativo del silencio de la Administración».

A la vista de esta argumentación, el Tribunal Supremo establece 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» (FJ 4.º, apartado IV). En consecuencia, declara no haber lugar y desestima el recurso de casación, por considerar que la solicitud de información medioambiental del Sindicato recurrente no se convirtió, por efecto del silencio de la Administración demandada, en una estimación de su pretensión informativa.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido reiterada, posteriormente, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 1814/2022, ponente: Carlos Lesmes Serrano)[19].

El criterio fijado por el Tribunal Supremo nos suscita algunas dudas desde la perspectiva de su compatibilidad con la Directiva 2003/4/CE –y también con el Convenio de Aarhus–, que obliga a la autoridad pública competente, bien a facilitar la informa-

[19] Esta Sentencia trae causa del recurso de casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 16 de diciembre de 2021, mencionada en la nota a pie de página anterior. Esta Sentencia fue objeto de recurso de casación, admitido mediante Auto del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2022, el cual precisa que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en «determinar si los documentos preparatorios de una medida administrativa relacionada con el medio ambiente tienen la consideración de "información ambiental" a los efectos de reconocer el derecho de acceso público a aquellos, y, en su caso, reafirmar, reforzar, complementar, matizar o rectificar, nuestra jurisprudencia sobre el sentido del silencio de la Administración frente al requerimiento de información ambiental al amparo del artículo 10 de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente». El asunto ha sido resuelto por la Sentencia de 22 de junio de 2023, en la que el Tribunal Supremo reitera el criterio fijado en la Sentencia de 9 de enero de 2023 y considera que el silencio administrativo en una solicitud de información medioambiental realizada al amparo de la LAIMA, formulada tras la entrada en vigor de la LTAIBG, debe ser interpretado en sentido negativo (FJ 5.º). Sin embargo, no entra a valorar la noción de información ambiental, habida cuenta de que «La aplicación de la referida doctrina al supuesto ahora examinado conduce directamente al rechazo del presente recurso de casación sin necesidad de entrar en la consideración de la naturaleza de la información solicitada a la Administración autonómica, pues el objeto del recurso en la instancia, según la pretensión deducida por la parte actora, se centró exclusivamente en la ejecución de un acto administrativo producido, según su tesis, por silencio administrativo positivo. Como tal acto administrativo no existe ninguna ejecución resulta procedente, por lo que la desestimación del recurso acordada en la instancia es ajustada a Derecho» (FJ 6.º).

ción medioambiental tan pronto como sea posible, y a más tardar en el mes siguiente a la recepción de la solicitud o, excepcionalmente, en el de dos meses; bien a notificar al solicitante la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida en estos mismos plazos, indicando los motivos de la denegación e informando sobre el procedimiento de recursos previsto. En esta misma línea, se han pronunciado Gómez Fernández[20] y Riaza Martínez y Olmos Fernández-Corugedo[21]. También Fernández Ramos y Pérez Monguió se muestran críticos. En su opinión, el problema de esta Sentencia «es que pasa por alto que la Ley 39/2015 no es tanto una ley general como ley común, y en la economía de la Ley de Procedimiento Administrativo Común –art. 21.1–, la aplicación del silencio desestimatorio requiere de una específica previsión legal, por lo que es dudoso que esta exigencia pueda ser desplazada por la aplicación de una simple cláusula de supletoriedad. Y todo ello sea dicho sin perjuicio de reconocer, como hemos defendido en otros trabajos, la falta de idoneidad del silencio estimatorio en este concreto procedimiento»[22]. Por su parte, Mora Ruiz pone de manifiesto «la que puede considerarse una carencia de la legislación de acceso a la información general y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, en particular, en lo que al silencio administrativo se refiere» y sitúa la cuestión «en la oportunidad de un silencio positivo ante demandas de información ambientales, que pueden estar en la base de un posterior y eventual ejercicio de derechos de participación y acceso a la justicia»[23]. Por ello, en su opinión, «la Sentencia pone de manifiesto la oportunidad de revisar la Ley 27/2006, de 18 de julio, con miras a establecer un régimen jurídico propio del derecho de acceso a la información ambiental. Especialmente porque, como señala el FJ 4 de la Sentencia (...) en relación con la Sentencia de 16 de enero de 2015, ha podido apreciarse la concurrencia de un silencio positivo ante solicitudes de información ambiental, en la medida en que no era aplicable la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno (por no estar aprobada en el momento de presentación de la correspondiente solicitud), evidenciando la viabilidad de esta solución, más satisfactoria desde la perspectiva de la realización de los derechos de la Ley 27/2006»[24].

---

20 Gómez Fernández, 2023, *in totum*.
21 Riaza Martínez y Olmos Fernández-Corugedo, RJA, 2023, pp. 203-222.
22 Fernández Ramos y Pérez Monguió, RGDA, 63, 2023, p. 34.
23 Mora Ruiz, AJA, 2023, p. 148.
24 Mora Ruiz, AJA, 2023, pp. 148-149.

De todas formas, no se nos oculta la falta de idoneidad del silencio positivo en este ámbito y a ello nos hemos referido ya en varias ocasiones[25], ya que no supone una mejora de la garantía del derecho. Realmente, el solicitante solo verá realizado efectivamente su derecho cuando reciba la documentación solicitada. Al peticionario, si entra en juego el silencio administrativo positivo, solo le quedaría, con arreglo al artículo 29 de la LJCA, bien la opción de reclamar de la administración el cumplimiento de la obligación de suministrar información y, si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con las personas interesadas, deducir recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad para que un tribunal condene a la administración a cumplir con su obligación de suministrar la información[26] (apartado 1); bien la opción de solicitar la ejecución del acto firme y, si ésta no se produce en el plazo de un mes desde la petición, formular recurso contencioso-administrativo, tramitado por el procedimiento abreviado (apartado 2)[27]. Cabe dudar, sin embargo, de la efectividad de estas vías, por su lentitud para obtener la información, que, en muchos casos, puede impedir la participación efectiva en procedimientos administrativos y judiciales; y por su inadecuación para dar una respuesta eficaz a las necesidades de defensa del medio ambiente.

2.3 AUDIENCIA NACIONAL

En el periodo analizado, destacamos dos sentencias de la Audiencia Nacional: la de 25 de enero de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso 86/2021, ponente: José Guerrero Zaplana) y la de 4 de diciembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso 269/2019, ponente: Begoña Fernández Dozagarat).

---

[25] *Vid.*, por ejemplo, Casado Casado, RArAP, 2019, pp. 125-127 y Casado Casado, ATL, 2022, pp. 74-75.

[26] *Vid.*, en esta línea, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 365/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, recurso núm. 134/2015, ponente: José Ramón Giménez Cabezón), FJ 7.º; y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias núm. 175/2012, de 23 de noviembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso núm. 225/2011, ponente: Alfonso Rincón González-Alegre), FJ 4.º

[27] *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana núm. 649/2012, de 5 de diciembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso núm. 824/2010, ponente: Fernando Nieto Martín), FJ 2.º

2.3.1 La posibilidad de acudir a la vía genérica de la Ley de transparencia cuando existan dudas razonables sobre si resulta o no de aplicación la Ley de acceso a la información sobre medio ambiente

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de enero de 2022 aborda una cuestión de interés acerca de la relación entre la LTAIBG y la LAIMA, a raíz de un conflicto surgido en torno a una solicitud de información sobre sustancias activas de la estadística anual de productos fitosanitarios de los años 2011 a 2018 distribuidos por año, presentada al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Tal petición no obtuvo respuesta de la Administración, lo que motivó la interposición de una reclamación ante el CTBG, al haberse desestimado por silencio administrativo la solicitud inicial. Este organismo acordó desestimar la reclamación planteada, por tratarse de una información de contenido medioambiental, cuyo acceso se rige por su propia normativa específica (la LAIMA), como se desprende del apartado segundo de la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG. Además, entendió que, habiendo quedado confirmado por la Administración afectada que la solicitud de información iba a ser tramitada de acuerdo con la normativa de aplicación y que el interesado iba a recibir una respuesta a su solicitud de información, que iba a poder ser impugnada en aplicación de los recursos previstos en dicha normativa, no cabía acoger los argumentos en los que se basa la reclamación presentada que, en consecuencia, debía ser desestimada. La resolución del CTBG fue confirmada por la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 11, de 23 de julio de 2021 (procedimiento ordinario 46/2020), objeto del recurso de apelación que resuelve la Sentencia de la Audiencia Nacional objeto de análisis.

Esta Sentencia, aunque no llega a pronunciarse sobre el alcance de la aplicación supletoria de la LTAIBG en los casos de información ambiental, es importante porque deja sentado un criterio relevante para aquellos supuestos en que existan dudas razonables acerca de cuál debe ser la norma aplicable (la LTAIBG o la LAIMA). En esta ocasión, la información solicitada se refería a productos fitosanitarios y ello permitía, efectivamente, en principio, entender que el recurrente pudo solicitar la información pretendida con arreglo a una norma específica (la LAIMA) y no con amparo en una norma genérica (la LTAIBG). Sin embargo, considera la Audiencia Nacional que «asiste la razón al recurrente en apelación que en su petición existe un "plus" que diferencia su petición de cualquiera que se pudiera plantear en aplicación de la

ley 27/2006 y ello pues su petición se refería a: "los datos desagregados de las sustancias activas de la estadística anual de productos fitosanitarios". Esta petición no coindice exactamente con el contenido del derecho a la información medioambiental del artículo 2.3 de la Ley 27/2006 por eso es razonable que se empleara una vía genérica de acceso a la información como es la LTBG» (FJ 5.º). A ello añade este órgano jurisdiccional que, si bien la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG tiene por finalidad evitar que se pudiera producir una duplicidad de peticiones de información, «en este caso de lo que se trata es de que, ante la duda de si la concreta petición tendría encaje en la normativa específica, se ofrezca respuesta utilizando la normativa general para solicitar la información» (FJ 5.º). Además, considera que el argumento utilizado por el Ministerio y por el propio CTBG en el sentido de que la información se iba a otorgar por la aplicación de la LAIMA, no puede aceptarse en tanto que no consta que dicha información se haya facilitado o que haya tenido acceso el recurrente por aplicación de la LAIMA. Ante tal situación, y esto es lo verdaderamente relevante de la Sentencia, la Audiencia Nacional afirma que «No parece que se cumplan las exigencias de transparencia cuando se rechaza una petición de información con el simple argumento de que existe normativa específica que va a permitir acceder a esa información y resulta que, transcurridos varios años, la información no se ha facilitado ni por la vía genérica ni por la vía específica» (FJ 5.º). De ahí que reivindique las garantías en la aplicación de la LTAIBG: «Las garantías de la ley de transparencia deben promover que el solicitante de la información la reciba pero no puede rechazarse la petición por razones de procedimiento cuando no se ha recibido ni por un procedimiento ni por el otro».

Sin duda, debe aplaudirse este pronunciamiento de la Audiencia Nacional, que, como han advertido Fernández Ramos y Pérez Monguió, «supone un serio correctivo al CTBG»[28]. En efecto, la Sentencia sienta un criterio relevante, de modo que cuando existan dudas razonables sobre la norma que resulta de aplicación (la LTAIBG o la LAIMA), la persona solicitante podrá acudir directamente a la vía genérica de la Ley de transparencia. Ello supone un paso adelante muy importante, dadas las dificultades existentes en muchos casos para determinar si una determinada información pública puede considerarse, además, como «información medioambiental», por la propia amplitud y ambigüedad de este concepto[29].

[28] Fernández Ramos y Pérez Monguió, RGDA, 60, 2022, p. 15.
[29] Fernández Ramos y Pérez Monguió, RGDA, 60, 2022, p. 15.

2.3.2 El acceso al contenido de los planes especiales de sequía: la innecesariedad de publicación de su contenido íntegro en el BOE

En la Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de diciembre de 2023, al hilo del examen del recurso contencioso-administrativo promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía correspondientes a diferentes demarcaciones hidrográficas, se plantea una cuestión interesante en relación con el acceso íntegro al contenido de estos planes. En su recurso, la parte actora invocaba como uno de los motivos de impugnación la falta de publicación íntegra en el BOE de la referida Orden Ministerial. En este caso, no se publicó el contenido íntegro de los planes en el BOE, sino que se remitió a un enlace en internet a cada Confederación Hidrográfica para ver su contenido y ello llevó a la recurrente a sostener que la ausencia de la preceptiva publicación era causa de anulación de la norma por infracción de los principios de seguridad jurídica y publicidad de las normas.

Planteada la cuestión en estos términos, la Audiencia Nacional no acoge en este punto la argumentación de la recurrente. Parte este órgano jurisdiccional de la importancia de la publicidad de las normas como mecanismo de comunicación de las decisiones del Estado y de su necesidad para darlas a conocer a la ciudadanía y para ofrecer seguridad jurídica. Además, invoca el artículo 131 de la LPACAP, con arreglo al cual las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas «habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos», aunque «Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios». A continuación, tras señalar que el contenido íntegro de la Orden Ministerial impugnada puede ser consultado en la sede de los organismos de cuenca correspondientes, pone de manifiesto, en primer lugar, que «La Ley 27/2006 de 18 julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) permite suministrar la información y su publicación de una manera accesible, y en este caso, el acceso a la información además de respetar la publicidad de las normas para que produzcan efectos jurídicos, facilita el acceso selectivo al PES que sea necesario examinar o a todos ellos mediante el enlace correspondiente a la página

web del organismo de la Cuenca» (FJ 4.º). En segundo lugar, que la propia Orden Ministerial ya advierte, en su artículo 2, que se podrá acceder al contenido de los Planes especiales de sequía, en los términos previstos en la LAIMA y en la LTAIBG, y que esta información también estará disponible en las páginas web de los organismos de cuenca, indicando incluso los enlaces web para acceder. Y, en tercer lugar, señala que ya existe un precedente de esta forma de publicidad de las normas, pues se publicaron del mismo modo los primeros planes de sequía incluidos en la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo. A la vista de estos argumentos, la Audiencia Nacional concluye que no se ha producido ninguna irregularidad en cuanto a la publicación de la norma objeto de litigio y que «no estamos ante una situación de anulabilidad como la suscitada» (FJ 4.º).

3. PRONUNCIAMIENTOS DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: DOCTRINA DE INTERÉS EN MATERIA AMBIENTAL

En 2022 y 2023, ha habido numerosos pronunciamientos de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información pública relacionados con la información ambiental, tanto a nivel estatal –CTBG– como a nivel autonómico –autoridades equivalentes creadas en algunas comunidades autónomas–. Destacamos, por su relevancia, los pronunciamientos del CTBG y de algunos organismos autonómicos de garantía del derecho de acceso a la información pública, que, a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, comentada anteriormente[30], han variado su criterio interpretativo y ahora admiten las reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental.

3.1 CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: LA RECONSIDERACIÓN DE SU CRITERIO ANTERIOR Y LA ADMISIÓN DE SU COMPETENCIA PARA RESOLVER RECLAMACIONES EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

El CTBG ha dado un giro radical a su doctrina en torno a la disposición adicional 1.ª de la LTAIBG y, en particular, a la cues-

[30] *Vid. supra* el apartado 2.2.1 de este trabajo.

tión de si la cláusula de supletoriedad prevista en esta disposición implica la competencia de las autoridades garantes del derecho de acceso a la información para conocer de las reclamaciones. Desde el principio, se había negado sistemáticamente a conocer de las reclamaciones en materia de acceso a la información sobre medio ambiente, utilizando, además, un concepto muy amplio de «información ambiental». Su doctrina ponía de manifiesto la inoperatividad de la reclamación ante este organismo como garantía del derecho de acceso a la información ambiental. En ninguna de las solicitudes de información ambiental frente a cuya resolución o ausencia de respuesta se había utilizado esta vía de impugnación los reclamantes habían obtenido un pronunciamiento favorable[31]. En unos casos, el CTBG directamente procedía a la inadmisión de la correspondiente reclamación, en aplicación de la disposición adicional 1.ª de la LTBG –apartados 2 y 3– por considerarse incompetente, al tratarse de una solicitud de información regulada por una legislación específica –la LAIMA–, que aplicaba los recursos administrativos regulados en la LPACAP y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la LJCA[32]. En otros, aunque entraba sobre el fondo del asunto, siempre desestimaba la reclamación, por entender que la normativa aplicable era la LAIMA y no la LTBG[33].

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, el CTBG se ve obligado a la reconsideración de su criterio anterior, a fin de situarse en la línea de lo señalado en la nueva interpretación de la jurisprudencia. Así lo manifiesta expresamente, entre otras, en su Resolución 354/2022, de 13 de octubre de 2022[34]. En ella, considera que, a partir de esta jurisprudencia, «debe concluirse que la previsión contenida en el artículo 20 y ss. LAIMA relativa a la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable, así como, en su caso, el recurso contencioso-administrati-

---

[31] *Vid.* Casado Casado, ATL, 2022, pp. 76-77.

[32] *Vid.*, por ejemplo, la Resolución del CTBG R/0222/2020, de 18 de abril de 2020.

[33] *Vid.*, por ejemplo, la Resolución del CTBG R/0074/2020, de 17 de abril de 2020.

[34] A esta Resolución han seguido, en idéntico sentido, otras. *Vid.*, por ejemplo, la Resolución 340/2023, de 10 de mayo de 2023, que resuelve una reclamación presentada ante la falta de respuesta por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a una solicitud de información medioambiental en la que se pedía copia de la Orden Ministerial de 9 de junio de 1982, por la que se aprueba el deslinde de referencia C-DL-9 Murcia en la Playa de la Isla, Mazarrón. En ella, el CTBG afirma que, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo «debe concluirse que la previsión contenida en el artículo 20 y ss. LAIMA relativa a la posibilidad de interponer los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable, así como, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, no excluye que, en materia de acceso a la información ambiental, pueda interponerse la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo» (FJ 4.º).

vo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, no excluye que, en materia de acceso a la información ambiental, pueda interponerse la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG ante este Consejo» (FJ 4.º). En definitiva, «habiendo sentado jurisprudencia el Tribunal Supremo sobre la cuestión controvertida, este Consejo como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información declara su competencia para conocer de esta reclamación, sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante una entidad independiente e imparcial creada por la Ley» (FJ 4.º). Por lo tanto, el CTBG, considerándose competente, entra a analizar la reclamación presentada frente a la falta de respuesta por parte de la Confederación Hidrográfica del Tajo a una solicitud de información mediante la cual se solicitaba el expediente completo de solicitud o concesión de los acuíferos de tres actividades comerciales de huertos ecológicos y, en el caso de que la concesión implicase el uso de un caudal determinado de agua, el número de inspecciones realizadas para asegurar su cumplimiento; y estima por motivos formales la reclamación presentada, al no haberse respetado el derecho de la persona solicitante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, aun cuando la información se facilitase una vez interpuesta la reclamación ante el CTBG.

3.2 ORGANISMOS AUTONÓMICOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA GENERALIZACIÓN DE LA ADMISIÓN DE RECLAMACIONES EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Siguiendo la estela del CTBG, no se venían considerando competentes para conocer de las reclamaciones en materia de información ambiental[35] el Consejo de Transparencia y Protección de Datos

[35] En cambio, han mantenido un criterio totalmente diferente y han admitido y resuelto las reclamaciones en materia de acceso a la información ambiental desde sus inicios la Comisión de Transparencia de Castilla y León, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, el Consejo de Transparencia de la

de Andalucía[36], la Comisión de Transparencia de Galicia[37] y la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares[38]. Estos organismos, o bien inadmitían a trámite las reclamaciones interpuestas al considerarse que tenían su origen en solicitudes de información que versaban sobre contenidos y documentos considerados como información medioambiental, por lo que resultaba aplicable a la materia la LAIMA y eran aplicables las previsiones en materia de recursos en ella contenidas, careciendo de competencia el organismo de transparencia para abordar el tratamiento de la cuestión y entrar a conocer sobre el fondo; o bien las desestimaban, indicando que eran recurribles con arreglo al régimen de recursos regulado en la LPACAP y la LJCA.

Ahora, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, al igual que el CTBG, estos organismos se han visto obligados a cambiar su criterio interpretativo y ya admiten reclamaciones en el ámbito del acceso a la información ambiental. Así ha sucedido con el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía a partir de la Resolución 791/2022, de 30 de noviembre de 2022, que resuelve la reclamación presentada ante la falta de respuesta de una solicitud de acceso a la información presentada ante la Delegación Territorial de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en Sevilla, en relación con la Vereda de Cantillana a El Pedroso (información respecto al expediente amojonamiento, fecha prevista para el amojonamiento y, si con el mapa de su recorrido se puede transitar por la vía). En esta Resolución, este organismo, a la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y citando expresamente las Sentencias de 7 de febrero de 2022 y de 10 de marzo de 2022, considera que

> «debe entender que la previsión del artículo 20 LAIMA habilita a este organismo a conocer de las reclamaciones presentadas frente a denegaciones del acceso a la información medioambiental.

Comunidad Valenciana, el Consejo de Transparencia de Aragón, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, el Consejo de Transparencia de Navarra y la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. *Vid.*, al respecto, Casado Casado, ATL, 2022, pp. 77-79.

[36] *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía 19/2020, de 27 de enero (reclamación núm. 367/2018); 83/2020, de 13 de marzo (reclamación núm. 2/2020); 263/2020, de 27 de julio (reclamación núm. 187/2019); 330/2020, de 10 de noviembre (reclamación núm. 143/2020); 331/2020 y 332/2020, de 11 de noviembre (reclamaciones núm. 141/2020 y núm. 281/2020); y 353/2020, de 23 de noviembre (reclamación núm. 35/2020).

[37] *Vid.*, por ejemplo, las Resoluciones de la Comisión de Transparencia de Galicia de 1 de julio de 2020 –expediente núm. RSCTG 34/2020–; de 29 de octubre de 2020 –expediente núm. RSCTG 93/2020–; de 27 de enero de 2021 –expediente núm. RSCTG 138/2020–; y de 24 de febrero de 2021 –expediente núm. RSCTG 10/2021–.

[38] *Vid.*, por ejemplo, la Resolución de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de Islas Baleares núm. 19/2021, de 14 de julio de 2021.

> Y es que el régimen general de recursos de la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (actualmente el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, LPAC), al que se remite el citado artículo, incluye una previsión sobre la sustitución, vía ley, de los recursos de alzada y reposición por otros procedimientos de impugnación reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo (artículo 117.2 LPAC).
>
> La reclamación regulada en el artículo 24 LTAIBG y 33 LTPA responde a las exigencias del citado artículo 117.1 LPAC, por lo que puede considerarse sustitutiva de los recursos de alzada o reposición frente a actos que puedan impedir el acceso a la información medioambiental. Y por ello, este Consejo tendrá competencias para conocerlas» (FJ 2.º).

Además, entiende que esta interpretación se ve confirmada por otros pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre la naturaleza del derecho de acceso a la información pública y sobre el carácter y finalidad de los mecanismos de impugnación. Y cita expresamente la Sentencia de 5 de abril de 2022, a la que ya nos hemos referido[39]. A partir de esta argumentación, concluye que «este Consejo se considera entonces competente para conocer de las reclamaciones presentadas frente a resoluciones de solicitudes de acceso a la información ambiental, según la definición contenida en el artículo 2 LAIMA. En estos supuestos, y siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, resultará de aplicación preferente la regulación específica que regula el acceso. Esto es, la LAIMA y su normativa de desarrollo. Y supletoriamente, resultará de aplicación la normativa reguladora de la transparencia, LTAIBG y LTPA» (FJ 2.º). Y, en el caso concreto, estima la reclamación por falta de acreditación de la puesta a disposición de la información a la solicitante. A esta han seguido otras muchas Resoluciones en idéntico sentido. A título de ejemplo, puede citarse, la Resolución 665/2023, de 18 de octubre de 2023[40], que resuelve una reclamación en materia de acceso a la información pública interpuesta contra la Delegación Territorial de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul en Granada por no haber dado respuesta a la solicitud de informa-

[39] *Vid. supra* el apartado 2.2.1. de este trabajo.

[40] Pueden citarse también, entre otras, las Resoluciones 821/2022, de 19 de diciembre de 2022, 43/2023, de 6 de febrero de 2023 y 74/2023, de 10 de febrero de 2023, en las que también se confirma la nueva doctrina y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía afirma, no solo la admisión a trámite de la reclamación, sino también la aplicación preferente del régimen de acceso a la información contenido en la LAIMA y su normativa de desarrollo, siendo de aplicación supletoria la de transparencia.

ción presentada, que versaba sobre la vigencia actual y situación de los permisos y autorizaciones de determinados cotos de caza. En ella, este organismo señala que, aun cuando había venido inadmitiendo a trámite aquellas reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o por silencio administrativo cuando las solicitudes de información de fundamentaban expresa y únicamente en la LAIMA, a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022, admite expresamente estas reclamaciones. Y, en el caso concreto, estima la reclamación, imponiendo a la entidad reclamada, respecto a la solicitud de información sobre el listado de parcelas que componen el coto, poner a disposición del reclamante la información pública solicitada, previa disociación de los datos personales que pudiera contener; respecto a las autorizaciones de uso de las parcelas de los cotos referenciados, facilitar a la persona reclamante la información solicitada; y respecto a la petición relativa a la vigencia y actual situación de los permisos y autorizaciones de determinados cotos de caza, facilitar la información pedida.

En el caso de la Comisión de Transparencia de Galicia, pueden citarse, por ejemplo, la Resolución 11/2023, adoptada en la sesión celebrada el 28 de febrero de 2023, en la que, al hilo del examen de la reclamación presentada por la Asociación de Juristas de Córdoba por la Defensa Animal y el Medio Ambiente contra la desestimación, por silencio administrativo, de una solicitud presentada ante la Consellería do Medio Rural, en la que interesaba que se le facilitase el acceso a determinada información sobre los TECORES (terrenos cinegéticamente ordenados) de la provincia de Pontevedra, se pronuncia y estima por motivos formales (al no haberse resuelto la solicitud de acceso a la información dentro del plazo establecido por la LTAIBG) la reclamación presentada; y la 71/2022, de 31 de mayo de 2022, dictada con relación a una reclamación contra una resolución de la Secretaría Xeral Técnica da Consellería do Mar, sobre acceso a documentación relacionada con planes de explotación marisquera y plantas de gestión de recursos específicos e información sobre autorizaciones y concesiones, que estima parcialmente la reclamación presentada. Aun cuando no se hacen mención alguna en ninguna de ellas a la LAIMA, se trata de solicitudes de información que pueden catalogarse como «información medioambiental» con arreglo a dicha Ley, por lo que debe valorarse positivamente que este organismo se pronuncie sobre estas reclamaciones y no decline su competencia para hacerlo, a diferencia de lo que había sucedido anteriormente, en pronuncia-

mientos previos a la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022[41].

Por lo que respecta a Illes Balears, ya no está en funcionamiento la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública, como consecuencia del convenio suscrito entre el CTBG y la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG[42]. En la medida en que el CTBG es ahora el organismo competente para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG y, como ya hemos apuntado[43], ha cambiado su criterio interpretativo, también será posible la presentación de reclamaciones ante el CTBG frente a las resoluciones dictadas, en relación con solicitudes de acceso a la información ambiental, por la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, los consejos insulares y los ayuntamientos comprendidos en su ámbito territorial, y las entidades del sector público vinculadas o dependientes de estas administraciones de las Illes Balears,

De este modo, se pone fin a la existencia de criterios interpretativos dispares sobre esta cuestión en las distintas autoridades de transparencia y a la inseguridad jurídica que suscitaba el hecho de que en algunas comunidades autónomas se admitiese el uso de estas reclamaciones en relación con solicitudes de información ambiental y, en cambio, en otras y en el CTBG, se negase radicalmente dicha posibilidad. Gracias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, finalmente, esta garantía se ha hecho extensiva a aquellas materias que, como la ambiental, aunque cuentan con un régimen jurídico específico de acceso, no tienen un régimen propio de recursos ni incluyen un instrumento de garantía ante una autoridad

---

[41] Pueden citarse, a título de ejemplo, la Resolución 015/2022, de 24 de febrero de 2022, en la que, en un caso de una reclamación interpuesta contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud ante la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda, de acceso al expediente de autorización para la instalación de un nuevo emisario a una entidad mercantil en la Ría de Arousa en A Coruña, la Comisión de Transparencia de Galicia inadmite la reclamación, al considerar que carece de competencia para resolver sobre esta materia, por el carácter ambiental de la información que se solicita; y la Resolución 5/2022, de 24 de febrero de 2022, en la que, en un supuesto de una reclamación contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud de acceso ante la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Vivienda a los informes de seguimiento sobre el denominado Pacto Ambiental firmado por la Xunta y Ence en 2016, la Comisión de Transparencia también inadmite la reclamación por considerar que no tiene competencia, al tratarse de información ambiental.

[42] Resolución de 13 de diciembre de 2021, del CTBG, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la atribución del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la LTAIBG (BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2021).

[43] *Vid. supra* el apartado 3.1 de este trabajo.

independiente. Así debería haber sido desde el principio[44], como hemos defendido insistentemente[45]. Se corrige, de esta forma, una situación que, además de provocar una gran inseguridad jurídica a la ciudadanía, suponía un régimen de aplicación desigual de las garantías de acceso a la información pública.

BIBLIOGRAFÍA

Casado Casado, L., «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, 2016, pp. 22-42.

«El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, pp. 90-157.

«Deslinde entre los procedimientos de acceso a la información pública previstos en las regulaciones específicas y en la legislación de transparencia, con especial atención a los supuestos medioambientales», *Anuario de Transparencia Local 4/2021*, abril 2022, pp. 35-86.

«El acceso a la información ambiental: precisiones del TJUE en los conceptos de «autoridades públicas» y «comunicaciones internas»», en García Álvarez, G., Jordano Fraga, J., Lozano Cutanda, B., Nogueira López, A. (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, CIEMAT, Madrid, 2022, pp. 601-626.

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, S., «Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 59, 2022, pp. 1-19.

«Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 60, 2022, pp. 1-26.

«Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 61, 2022, pp. 1-38.

«Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 62, 2023, pp. 1-44.

«Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63, 2023, pp. 1-41.

«Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 64, 2023, pp. 1-33.

«Transparencia y buen gobierno» (crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo), *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, 2024, pp. 1-39.

---

[44] Así lo establece, por ejemplo, la Ley Foral de Navarra 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al determinar la competencia del Consejo de Transparencia de Navarra para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información y examinar las reclamaciones en todos los casos y cualquiera que sea la normativa aplicable (*vid.* la disposición adicional 7.ª, apartado 2).

[45] *Vid.*, por ejemplo, Casado Casado, RCDP, 2016, pp. 22-42; Casado Casado, RArAP, 2019, pp. 131-138; y Casado Casado, ATL, 2022, pp. 81-82.

Gómez Fernández, D., «El sentido del silencio en las solicitudes de acceso a la información medioambiental (STS 9/1/2023)», en *Es de justicia. Blog de Derecho administrativo y urbanismo*, 31 de enero de 2023. Accesible en: https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/el-sentido-del-silencio-en-las-solicitudes-de-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-medioambiental-sts-9-1-2023 (último acceso, 22 de febrero de 2024).

Guichot Reina, E., «La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel», *Revista Española de la Transparencia*, 15, 2022, pp. 17-33.

Mora Ruiz, M., «Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, Ponente: Fernando Román García)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 132, 2023, pp. 146-149.

Riaza Martínez, J. y Olmos Fernández-Corugedo, «El retroceso en transparencia ambiental en España y la separación del criterio europeo», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 46, 2023, pp. 203-222.

Ruiz de Apodaca Espinosa, A. M.ª, «Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta), de 23 de noviembre de 2023, por la que se resuelve la cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 4, apartado 1, letra e) y 2, letra a), de 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», *Actualidad Jurídica Ambiental*, Recopilación mensual núm. 140, 2023, pp. 210-215.

XXIV. Una visión panorámica sobre el acceso a la justicia en medio ambiente en la Unión Europea y en el Estado español

ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ
Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona
EDUARDO SALAZAR ORTUÑO
Profesor asociado de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *Posibilidad de planteamiento por una ONG ambiental de una revisión interna conforme al «Reglamento Aarhus» de la Unión Europea frente al Banco Europeo de Inversiones*.–3. *Actuaciones recurribles: Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales aprobada por el Consejo de Ministros*.–4. *Legitimación ambiental y otros requisitos procesales.* 4.1 Personación, legitimación ambiental y cosa juzgada en relación con la impugnación de la desestimación de la solicitud de revisión de oficio de nulidad de proyectos. 4.2 Legitimación ambiental en la inactividad climática.–5. *Derecho de asistencia jurídica gratuita ex lege ambiental.* 5.1 Ámbito de aplicación a partidos políticos. 5.2 Improcedencia de la tasación de las costas.–6. *Pretensiones ambientales.* 6.1 Pretensiones frente la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio de nulidad de proyectos. 6.2 Pretensiones frente la inactividad reglamentaria en materia de biodiversidad. 6.3 Pretensiones frente la inactividad climática.–7. *Ejecución de sentencias ambientales: de nuevo sobre el caso de la isla de Valdecañas*.–*Bibliografía*.

RESUMEN

El acceso a la justicia en medio ambiente ha experimentado avances en el Tribunal de Justicia de la Unión Europa en la impugnación de decisiones del Banco Europeo de Inversiones. También se aprecia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo la consolidación de una concepción amplia de los requisitos de personación, legitimación y del derecho

a la asistencia jurídica gratuita en medio ambiente. Sin embargo, continúan persistiendo graves deficiencias en las pretensiones ambientales en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Y también la dificultad de llevar a término la ejecución de sentencias ambientales por una posición controvertida del Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

Access to justice in environmental matters has experienced advances before the Court of Justice of the European Union by challenging decisions of the European Investment Bank. The case law of the Supreme Court has also consolidated a broad conception of the requirements for appearance, standing and the right to free legal aid in environmental matters. However, serious shortcomings persist in environmental remedies in the case law of the Supreme Court. There is also the difficulty of enforcing environmental judgments due to controversial positions of the Constitutional Court.

PALABRAS CLAVE

Acceso a la justicia en medio ambiente. Reglamento «Aarhus». Aplicación de la legislación ambiental. Convenio de Aarhus. Legitimación activa.

KEYWORDS

Access to justice in environmental matters. Aarhus Regulation. Citizen environmental enforcement. Aarhus Convention. Standing to sue.

1. INTRODUCCIÓN

Este estudio consta de dos partes. La primera se centra en un examen de la jurisprudencia más relevante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre acceso a la justicia en medio ambiente. Y la segunda parte se ciñe al Estado español para analizar los aspectos más novedosos sobre también acceso a la justicia en medio ambiente, tanto desde un punto de vista legislativo como jurisprudencial. En particular, se hace un estudio de la jurisprudencia más relevante del orden contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (TS) sobre acceso a la justicia en medio ambiente de la cual destacamos dos casos emblemáticos como son Algarrobico y Valdecañas que permiten determinar cuál es el grado de efectividad de la tutela judicial ambiental.

2. POSIBILIDAD DE PLANTEAMIENTO POR UNA ONG AMBIENTAL DE UNA REVISIÓN INTERNA CONFORME AL «REGLAMENTO AARHUS» DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

En Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) de 6 de julio de 2023 ha sido confirmada la aplicación del Reglamento 1367/2006 («Reglamento Aarhus») a las decisiones del Banco Europeo de Inversiones, en el sentido de que las ONG ambientales puedan iniciar una revisión interna y posteriormente acudir al Tribunal de Justicia.

Esta Sentencia, fruto de sendos recursos de casación europea presentados por el Banco Europeo de Inversiones y la propia Comisión Europea (casos C-212/21 P y 223/21 P), viene a confirmar una Sentencia del Tribunal General previa, de 27 de enero de 2021[1]. En la Sentencia de 6 de julio de 2023 la Sala Tercera del Tribunal analiza más ampliamente el supuesto de hecho, pese a que llegue, con matizaciones, a parecidas conclusiones que la Sentencia de 2021.

El Reglamento 1367/2006 o «Reglamento Aarhus»[2] es la norma de la que se dotó la Unión Europea para cumplir con las obligaciones como Parte del Convenio de acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en cuestiones ambientales, hecho en Aarhus en 1998 y conocido como «Convenio de Aarhus»[3]. Este Reglamento, que ha sido en ocasiones deficientemente aplicado como ha señalado el propio TJUE, y fue modificado por el Reglamento 2021/1767, merced a una denuncia ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus[4].

El objeto de la financiación inicialmente concedida por el Banco Europeo de Inversiones (en adelante, BEI) el 12 de abril de 2018 fue a un proyecto de central eléctrica de biomasa de 50 megavatios en Teixeiro – denominado Proyecto Curtis, por el nombre del municipio en concreto– en la Comunidad Autónoma de Galicia. La ONG *Clientearth* solicitó una revisión interna conforme al Reglamento 1367/2006 de dicho acto de concesión de fondos por parte del BEI y éste le denegó la revisión argumentando, muy brevemente, que el acuerdo de 12 de abril de 2018 no constituía un «acto administrativo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra

[1] Que ya fue objeto de comentario en Peñalver i Cabré y Salazar Ortuño (2022), pp. 554-556.

[2] Martínez Jiménez, 2018, pp. 287 y ss.

[3] Krämer, 2018, pp. 1-26.

[4] Zeitner, 2022.

g), del Reglamento 1367/2006 y, por tanto, no podía ser objeto de revisión interna alguna efectuada por el BEI.

La Sentencia que comentamos ha tenido como objeto el análisis de la negativa del BEI basada en que sus resoluciones carecen de la condición de «actos administrativos» a los efectos del Reglamento 1367/2006, pero también de otros argumentos de interés expuestos por el BEI y la Comisión en sus recursos de casación y que reproducimos a continuación.

Entre las definiciones del Reglamento Aarhus, se encuentra la de acto administrativo, que supone *«cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo [de la Unión] y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo»*.

La Sentencia que comentamos se dedica principalmente a interpretar tres cuestiones: la primera, si el acuerdo del BEI de 2018 supone un acto administrativo conforme al Reglamento Aarhus; la segunda, si la revisión interna establecida en el Reglamento Aarhus frente a las decisiones del BEI puede suponer una vulneración de la autonomía financiera de éste y, por último, si el Reglamento 1367/2006 debe interpretarse a la luz del Convenio de Aarhus, como Tratado Internacional ratificado por la Unión Europea.

En relación con la primera cuestión, la Sentencia de 6 de julio de 2023 confirma la anterior, recurrida en casación, e inicia su extensa interpretación afirmando que el BEI debe ser considerado «autoridad pública» a los efectos del Reglamento Aarhus, puesto que no ejerce poderes judiciales o legislativos ni actúa en calidad de instancia de revisión administrativa en aplicación de lo dispuesto en el Tratado. Este concepto de autoridad pública es objeto de una definición «amplia y funcional», en razón de la «manera muy amplia» en que el Convenio de Aarhus define las autoridades públicas a las que se aplica este, con el fin de que, en todos los ámbitos donde se ejercen funciones públicas, se establezcan derechos para los individuos y sus organizaciones, según expresa el propio Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia se ocupa además de dilucidar si los criterios de carácter ambiental que han de cumplir los proyectos que aspiren a financiación del BEI y que se derivan de una Declaración de 2009 y de la Estrategia Climática, forman parte del Derecho Ambiental a los efectos del Reglamento Aarhus. De nuevo, bajo el prisma de un concepto amplio del Derecho Ambiental, según el TJUE «se impone una interpretación del concepto de «Derecho medioambiental» en sentido amplio, entendiendo que este abarca cualquier acto de la Unión que, independientemente de su funda-

mento jurídico, participe en la realización de los objetivos de dicha política, tal como se definen en el artículo 191 TFUE, apartado 1 [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, *Deutsche Umwelthilfe* (Homologación de tipo de vehículos de motor), C-873/19, apartado 53]. La circunstancia de que, según el propio tenor del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento 1367/2006, el fundamento jurídico sobre el que se adopta un acto no sea un criterio pertinente a efectos de su calificación de Derecho medioambiental permite concluir que el procedimiento de adopción de tal acto, que determina, con arreglo al artículo 289 TFUE, su carácter legislativo o no, tampoco es un criterio pertinente a efectos de dicha calificación. En el caso de autos, el Consejo de Administración del BEI, cuando decide conceder financiación sobre la base de los artículos 9, apartado 1, y 19, apartado 3, de los Estatutos del BEI, no puede apartarse, sin justificación, de los criterios de carácter medioambiental para que un proyecto pueda optar a una financiación derivados de la Declaración de 2009 y de la Estrategia Climática, que el propio BEI se impuso seguir en su actividad crediticia, so pena de ser sancionado, en su caso, por violación de principios generales del Derecho como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (véase, por analogía, la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, apartados 209 y 211)».

El TJUE continúa interpretando que el acuerdo del BEI de 2018 en relación con el Proyecto Curtis se trataba de una «medida de alcance individual», a los efectos también del Reglamento Aarhus. Y parte de que «para determinar el alcance general o individual de un acto, el juez de la Unión debe tener en cuenta, primero, su objeto y su contenido. Un acto tiene alcance general, en el sentido del artículo 288 TFUE, si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y surte efectos jurídicos frente a categorías de personas consideradas de forma general y abstracta. En lo tocante al segundo criterio, no queda en entredicho el alcance general de un acto por la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que dicha aplicación se haga en virtud de una situación objetiva de hecho o de Derecho definida por el acto, en relación con la finalidad de este (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2020, *Mellifera/Comisión*, C-784/18 P[5], no publicada, apartados 65 a 67 y jurisprudencia citada). En el caso de autos, el

[5] Peñalver i Cabré y Salazar Ortuño, 2021, p. 593.

acuerdo de 12 de abril de 2018, en cuanto aprobatorio de la propuesta de financiación del proyecto Curtis a la vista de sus aspectos medioambientales y sociales, se refiere a una situación específica, a saber, la financiación de dicho proyecto, y surte efectos jurídicos frente a su promotor, permitiéndole adoptar las medidas necesarias para formalizar el préstamo.»

La última cuestión referida a si el acuerdo del BEI se trataba de un acto administrativo a los efectos del Reglamento Aarhus, tiene que ver con el «efecto jurídicamente vinculante y externo» del acuerdo del BEI. Las partes recurrentes en casación objetaban que el Tribunal General en la Sentencia recurrida había declarado indebidamente que el acuerdo de 12 de abril de 2018 surtía efectos jurídicamente vinculantes y externos, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento 1367/2006, en la medida en que refleja una posición definitiva del Consejo de Administración del BEI sobre la posibilidad de que el proyecto Curtis pudiese optar a la financiación del BEI a la luz de sus aspectos medioambientales y sociales. Las recurrentes sostenían que tal acuerdo no otorgaba un derecho individual a obtener financiación del BEI, puesto que la relación entre este organismo y el prestatario potencial solo devenía jurídicamente vinculante a la firma del contrato pertinente. En consecuencia, no cabía atribuir ningún efecto jurídicamente vinculante a dicho acuerdo. El TJUE afirmó que no advertía contradicción entre, por un lado, la constatación de que los aspectos ambientales del proyecto Curtis habían sido objeto de una apreciación definitiva y, por otro, las circunstancias, también destacadas en los citados apartados de la sentencia recurrida, de que el acuerdo de 12 de abril de 2018 no equivalía a un «compromiso jurídico en cuanto a la concesión del préstamo» y de que el procedimiento de concesión de la financiación siguió su trámite, ya que quedaban por auditar otros aspectos técnicos, económicos y financieros de dicho proyecto.

En relación con la eventual vulneración de la autonomía financiera del BEI, dada su independencia, caso de permitirse el mecanismo de revisión interna y posterior judicialización de la misma conforme al Reglamento Aarhus, el TJUE tampoco estimó el recurso de casación. Las recurrentes adujeron que la solicitud de revisión interna podía perjudicar además la reputación y la credibilidad del BEI en los mercados financieros. En efecto, durante el período en el que podría presentarse la referida solicitud, así como durante la tramitación de dicha revisión y de los eventuales procedimientos judiciales ulteriores, al BEI le resultaría imposible en la práctica negociar y firmar la documentación contractual relativa a la finan-

ciación de proyectos ya aprobados por su Consejo de Administración. Los recurrentes afirmaron además que según el artículo 271 TFUE, letra c), solo podrán interponer recurso contra los acuerdos del Consejo de Administración del BEI «los Estados miembros o la Comisión, en las condiciones establecidas en el artículo 263 TFUE y únicamente por vicio de forma en el procedimiento previsto en los apartados 2, 5, 6 y 7 del artículo 19 de los Estatutos del BEI».

El TJUE establece en la Sentencia que comentamos que, del propio tenor del artículo 271 TFUE, letra c), se deduce que esta disposición supedita la posibilidad de interponer recurso de anulación contra los acuerdos del Consejo de Administración del BEI a unos requisitos más estrictos que los impuestos por el artículo 263 TFUE. El artículo 271 TFUE, letra c), entraña una limitación a la competencia general que este Tratado confiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión y, por tanto, debe interpretarse restrictivamente (véase, por analogía, la sentencia de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, apartado 31). Según la Sentencia: «El artículo 271 TFUE, letra c), no regula directamente el supuesto de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 12, apartado 1, del Reglamento 1367/2006 contra una decisión del BEI que se pronuncia sobre una solicitud de revisión interna de un acuerdo de su Consejo de Administración. También es verdad que el artículo 271 TFUE, letra c), constituye una disposición pertinente del Tratado, en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento 1367/2006, que debe tenerse en cuenta para determinar la posibilidad de solicitar la tutela del juez de la Unión. El artículo 271 TFUE, letra c), quedaría privado de efecto útil si, en el marco de un recurso contra una decisión del BEI que resuelve sobre una solicitud de revisión interna de un acuerdo de su Consejo de Administración, el juez de la Unión procediera indirectamente al control de la procedencia de dicho acuerdo. En cambio, contrariamente a las alegaciones del BEI y de la Comisión, el artículo 271 TFUE, letra c), no se opone, por principio, a que una organización no gubernamental solicite, de conformidad con el artículo 10, apartado 1, del Reglamento 1367/2006, la revisión interna de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI ni a que se interponga ante el juez de la Unión, sobre la base del artículo 12, apartado 1, de dicho Reglamento, un recurso de anulación contra una decisión por la que se declara inadmisible una solicitud de revisión interna de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI.»

Por último el TJUE confirma y recuerda, al igual que lo establecido en la Sentencia recurrida, que los textos de Derecho de la

Unión deben interpretarse, en la medida de lo posible, a la luz del Derecho internacional, en particular cuando dichos textos tienen por objeto la aplicación de un Acuerdo internacional celebrado por la Unión y que tal es el caso del Reglamento 1367/2006, que tiene por objeto dar aplicación a las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, apartado 41)[6].»Tal interpretación constituye un medio esencial para garantizar, de conformidad con la voluntad del legislador de la Unión expresada en el considerando 3 del citado Reglamento, que las disposiciones del Derecho de la Unión sigan siendo compatibles con las de dicho Convenio.»

Esta resolución de la Sala Tercera del Tribunal de Justicia, gracias al trabajo de organizaciones ambientales especializadas en fomentar el acceso a la justicia en las instituciones europeas empleando las herramientas derivadas de la ratificación del Convenio de Aarhus por parte de la Unión Europea, supone una confirmación de que todos los espacios institucionales europeos deben estar abiertos al cuestionamiento ciudadano, especialmente aquéllos que posibilitan la financiación de proyectos presuntamente sostenibles. Debe además tenerse en cuenta que el Reglamento Aarhus aplicable en el caso de autos ha sido sustituido por otra norma aún más progresista, como hemos tenido ocasión de comentar en esta sección del Observatorio de Políticas Ambientales, en ediciones anteriores.

3. ACTUACIONES RECURRIBLES: HOJA DE RUTA PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LAS MATERIAS PRIMAS MINERALES APROBADA POR EL CONSEJO DE MINISTROS

La Sentencia del Tribunal Supremo 1744/2023, de 20 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, ECLI: ES: TS:2023:5763) se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción-CODA contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2022 que aprueba la Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales. A los efectos del acceso a la justicia, esta sentencia es interesante en relación con la naturaleza jurídica del Acuerdo y su recurribilidad.

[6] Fajardo del Castillo, 2013, pp. 37 – 56.

La ONG recurrente afirma la naturaleza de acto administrativo del Acuerdo calificándolo de «instrumento jurídico atípico» que, a pesar de no ser vinculante, tiene capacidad de influir en la situación jurídica de terceros al contener orientaciones estratégicas en base a las cuales se acabarán desarrollando proyectos. Y por ello le achaca determinados defectos en su tramitación en relación con la falta de publicidad de la consulta pública en el BOE y el no sometimiento a evaluación ambiental estratégica.

En cambio, el Abogado el Estado sostiene que esta Hoja de Ruta no es una norma reglamentaria ni un acto administrativo. Primero, no se trata de una norma reglamentaria porque no contiene argumentos, principios ni declaraciones jurídicas generales vinculantes. Ello lo deduce de su estructura al no seguir la típica establecida para los reglamentos, su contenido no prescriptivo y su forma de aprobación por Acuerdo y no por Real Decreto. Y segundo, tampoco es un acto administrativo porque no consiste en una declaración de voluntad del Consejo de Ministros por la que se constituya, modifique o se extinga una situación jurídica. Más bien considera que se limita a hacer una descripción de la situación del sector y una declaración de intenciones de contenido general para lograr un objetivo que define el marco de las futuras políticas, pero sin compromisos jurídicos concretos y exigibles.

La sentencia comparte las alegaciones del Abogado del Estado insistiendo en «la ausencia de compromisos jurídicos concretos y exigibles como podrían ser el establecimiento de objetivos vinculantes o indicativos de producción de materias primas o la zonificación o concreción territorial». De ahí que considere que no se trata de ningún plan o programa, según la definición en el artículo 5.2.b de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, como «conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos». Y concluya que «se trata de una impugnación prematura pues nos encontramos ante simples orientaciones que carecen de la entidad y naturaleza propia para su impugnabilidad.»[7]

Es muy discutible que esta Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales no entre dentro de la noción de plan o programa del citado artículo 5.2.b de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Dicha naturaleza jurídica se puede deducir del Acuerdo impugnado de aprobación de la Hoja de Ruta cuando afirma que, tras una amplia consulta a los sectores

[7] Una aproximación a la noción de plan o programa ambienta, Lozano Cutanda, 2023, pp.197-201.

implicados, «se han identificado las líneas de acción para garantizar el suministro de las materias primas minerales en España de una manera más sostenible, y que maximice los beneficios a lo largo de la cadena de valor contribuyendo, de este modo, a la transición energética y digital, y la soberanía industrial europea y española».

Ahora bien, la argumentación del Tribunal Supremo hubiera tenido que haber conllevado la inadmisibilidad del recurso y no su desestimación, en base a la causa de inadmisibilidad del art. 69.b de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) referida al recurso que «tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación».

4. LEGITIMACIÓN AMBIENTAL Y OTROS REQUISITOS PROCESALES

4.1 PERSONACIÓN, LEGITIMACIÓN AMBIENTAL Y COSA JUZGADA EN RELACIÓN CON LA IMPUGNACIÓN DE LA DESESTIMACIÓN DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE OFICIO DE NULIDAD DE PROYECTOS

La Sentencia del Tribunal Supremo 1707/2023, de 12 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, ECLI: ES: TS:2023:5640) conoce del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación contra el recrecimiento del embalse de Yesa «Río Aragón» frente a la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio y declaración de nulidad de la resolución de la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de 29 de junio de 2011, por la que se aprueba una modificación del proyecto de recrecimiento del embalse de Yesa sobre el río Aragón (Navarra y Zaragoza). Dicha modificación de 2011 hacía referencia a la construcción de un dique que rodeaba el casco urbano del municipio de Sigüés para evitar su inundación con el recrecimiento del embalse.

La Administración General del Estado demandada y la comunidad de regantes codemandada plantean tres causas de inadmisibilidad que son rechazadas por el Tribunal Supremo.

La primera causa de inadmisibilidad es alegada por el Abogado del Estado por falta de legitimación de la ONG al considerar que está legitimada para la impugnación directa de la resolución de 2011, pero no para solicitar la revisión de oficio la cual corres-

ponde a los 400 vecinos del municipio. La sentencia niega que exista ninguna diferencia para recurrir de forma directa la resolución o para solicitar su revisión de oficio porque el supuesto legitimador es el mismo, o sea, un interés legítimo colectivo ambiental o, en su caso, la habilitación legal ambiental prevista en los artículos 22 y 23.1 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[8].

La segunda causa de inadmisibilidad es alegada por la comunidad de regantes codemandada por falta de representación de la ONG porque no ha cumplido con los requisitos para comparecer en un proceso contencioso-administrativo establecidos en los artículos 18 y 45.2.d LJCA al haber interpuesto el recurso contencioso-administrativo sin aportar la autorización del órgano competente de la asociación para entablar acciones. La sentencia recuerda que, de conformidad con el art. 45.3 LJCA, se trata de un requisito que se puede subsanar en el plazo de 10 días desde que sea requerido y, conforme a una jurisprudencia reiterada, cuando no se haya requerido dicha subsanación, se puede subsanar en cualquier momento posterior o en dicho plazo de 10 días tras haberlo invocado la contestación a la demanda. A continuación, se comprueba que se aportó una certificación de dos acuerdos de la Asamblea general de solicitar la nulidad de la resolución de 2011 y también los estatutos de la asociación. Ahora bien, al examinar los estatutos se constata que no asignan la competencia para ejercer acciones judiciales a ninguno de los órganos (Asamblea general, Junta Directiva o Presidente). Entonces la sentencia considera que la competencia residual corresponde a la Asamblea General y, por tanto, rechaza la causa de inadmisibilidad. No queda claro en la sentencia si la atribución residual a la Asamblea está prevista en los estatutos o bien es una interpretación *pro actione* de la legislación general de asociaciones en el presente caso en que los acuerdos han sido adoptados por la Asamblea. Ello es importante porque para asociaciones de ámbito territorial superior y con más socios, la atribución residual a la asamblea puede impedir o dificultar la decisión de emprender acciones judiciales lo que puede ser contrario a los principios de amplio acceso a la justicia en medio ambiente y de efectividad de la tutela judicial (art. 9.2 del Convenio de Aarhus y 24 de la Constitución española). Además, según el art. 12 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, a falta de especificación en los estatutos, esta atribución residual corresponde al órgano ejecutivo y no a la asamblea: «Si los

[8] Sobre ambos tipos de legitimación, Peñalver i Cabré, 2016, pp. 279-471.

Estatutos no lo disponen de otro modo, el régimen interno de las asociaciones será el siguiente: a) Las facultades del órgano de representación se extenderán, con carácter general, a todos los actos propios de las finalidades de la asociación, siempre que no requieran, conforme a los Estatutos, autorización expresa de la Asamblea General.»

Y la segunda causa de inadmisibilidad es alegada por la comunidad de regantes codemandada por cosa juzgada al haber dictado hasta ocho sentencias que habían confirmado la legalidad del proyecto de recrecimiento del embalse. La sentencia declara que no concurren ninguna de las tres clásicas identidades para apreciar cosa juzgada (sujeto, objeto y causa de pedir). Primero, la ONG recurrente no fue parte en los otros procesos. Segundo, la mayoría de las sentencias tienen un objeto distinto al de la resolución de 2011 al ser anteriores a ésta y las dos posteriores se refieren a otras resoluciones distintas relativas a la expropiación forzosa. Y tercero la causa de pedir no es la legalidad de la obra de recrecimiento, sino la negativa a declaración de nulidad mediante la revisión de oficio.

4.2 LEGITIMACIÓN AMBIENTAL EN LA INACTIVIDAD CLIMÁTICA

La Sentencia del Tribunal Supremo 1038/2023, de 18 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ECLI: ES: TS:2023:3410) se dicta en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por tres ONG (Greenpeace España. Ecologistas en Acción-CODA y Oxfam Intermón) contra la inactividad climática del Gobierno español. En relación a las pretensiones, nos remitimos al apartado 6.3. Ahora nos ceñimos a señalar como el Tribunal Supremo rechaza la falta de legitimación activa alegada por la Abogacía del Estado. Si bien estamos de acuerdo con el Tribunal Supremo de que las tres asociaciones estaban legitimadas, el razonamiento seguido es insuficiente porque menciona la acción popular del art. 22 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. No podemos dejar de criticar que reproduzca la denominación legal incorrecta de acción popular, pues se trata de una legitimación objetiva por habilitación legal, tal como la jurisprudencia ha recordado en numerosas ocasiones. Además, dichas asociaciones también

estarían legitimadas subjetivamente por un interés legítimo colectivo ambiental.

5. DERECHO DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA *EX LEGE* AMBIENTAL

5.1 ÁMBITO DE APLICACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS

El Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ECLI: ES: TS:2023:9260A) de 22 de junio de 2023 estima el recurso presentado por el Partido Animalista Con el Medio Ambiente (PACMA) contra la resolución de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita de 3 de mayo de 2023 que le deniega el derecho a la asistencia jurídica gratuita por no estar incluido en el ámbito personal de aplicación establecido en el art. 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

El partido político PACMA alega que la solicitud del derecho a la asistencia jurídica gratuita la realizó en base al artículo 23 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 cumple con todos los requisitos exigidos, entre ellos, se trata de una persona jurídica sin ánimo de lucro, las finalidades estatutarias consisten en la defensa de los derechos de los animales, la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. En cambio, el Abogado del Estado alega que a un partido político no le resulta de aplicación el derecho a la justicia gratuita de la Ley 1/1996 ni de la Ley 27/2006 porque tienen un régimen especial y privativo establecido por Leyes Orgánicas (6/2002 y 8/2007) que les dota de un régimen de financiación y tributario especial.

El Tribunal Supremo parte de la amplitud de la referencia del artículo 23 de la Ley 27/2006 a «cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro» para destacar que no hace distinción alguna de personas sin ánimo de lucro. Y deja claro que los partidos políticos cumplen estos dos requisitos: son personas jurídicas (art. 3.4 de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos) y no tienen ánimo de lucro (art. 6 de la Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Políticos). Además, el Tribunal Supremo rechaza el argumento de que los partidos políticos disponen de un régimen especial y privativo de financiación y tributario especial porque ello sucede también con otras personas jurídicas sin ánimo de lucro, es irrelevante

que algunos partidos políticos dispongan de elevados recursos económicos porque, además de que otros no tienen esta situación económica, ello sucede también con algunas ONG. Debemos recordar que se trata de un supuesto *ex lege* del derecho a la asistencia jurídica gratuita y no de insuficiencia de recursos económicos[9]. Y como PACMA cumple con todos los requisitos del art. 23 de la Ley 27/2006 es titular del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

5.2 IMPROCEDENCIA DE LA TASACIÓN DE LAS COSTAS

El Auto del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ECLI: ES: TS:2023:17308A) de 21 diciembre 2023 estima el recurso de revisión de la Fundación Montescola contra el decreto de la Letrada de la Administración de Justicia de 23 de junio de 2023 que aprueba la tasación de costas solicitada por el Abogado del Estado que procede de una condena en costas a dicha Fundación por el límite de 2000€. El Tribunal Supremo declara, siguiendo su jurisprudencia[10], que no pueden exigirse las costas a dicha Fundación porque goza del derecho a la asistencia jurídica gratuita previsto en el 23.2 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, al cumplir con los requisitos previstos en el art. 23.1 de dicha Ley que resume en tener como fin estatutario la defensa del medio ambiente, antigüedad de más de 2 años y ámbito de actuación en todo el territorio español.

6. **PRETENSIONES AMBIENTALES**

6.1 PRETENSIONES FRENTE LA DESESTIMACIÓN PRESUNTA DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE OFICIO DE NULIDAD DE PROYECTOS

Si bien como ya hemos visto, la Sentencia del Tribunal Supremo 1707/2023, de 12 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta, ECLI: ES: TS:2023:5640) rechaza tres

[9] Sobre el derecho de asistencia jurídica gratuita y, en especial, este supuesto *ex lege* ambiental, Peñalver i Cabré, 2016, pp. 495-509 y Salazar Ortuño, 2019, pp. 252-265.

[10] AATS de 16 de enero de 2018 -RC 405/2017- y de 13 de marzo de 2019 -RC 42/2017.

causas de inadmisibilidad, no sucede lo mismo con las pretensiones que desestima.

En primer lugar, deja claro que las pretensiones deben referirse a la desestimación de la solicitud de inicio de revisión de oficio y de la nulidad de la resolución de 2011 que hace diversas modificaciones al proyecto de recrecimiento del embalse de Yesa aprobado en 1990 y, en concreto, a la modificación objeto de la solicitud de revisión de oficio de construcción de un dique para rodear el casco urbano del municipio de Sigüés para evitar su inundación. Por tanto, rechaza las alegaciones de ilegalidad del proyecto de recrecimiento de 1990 y de la resolución de 2011 puesto que debe limitarse a causas de nulidad y a la modificación referida al citado dique sobre la que se solicitó la revisión de oficio.

Y, en segundo lugar, en relación con la causa de nulidad alegada de vulneración del derecho fundamental a la vida y a la integridad física del artículo 15 de la Constitución Española (art. 47.1.a de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), exige que la demanda debe tener una fundamentación suficiente y la vulneración ha de ser directa y al núcleo esencial del derecho invocado. Considera que es insuficiente un escueto párrafo en la demanda y que la vulneración no es directa al basarse en distintas vulneraciones del Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses de 1996 lo que, según los recurrentes, comporta que el dique no sea seguro para sus habitantes. La sentencia afirma que la supuesta lesión del derecho fundamental no puede justificarse sólo en el incumplimiento del citado Reglamento. Consideramos que el Tribunal Supremo realiza una interpretación excesivamente formalista si las posibles lesiones del derecho fundamental a la vida y a la integridad física podían deducirse fácilmente de incumplimientos graves de requisitos importantes de la normativa de seguridad de presas y embalses Ahora bien es aconsejable que cuando se solicite la revisión de oficio por vulnerar derechos fundamentales no se limite, básicamente, a alegar incumplimientos de normas administrativas (como la de seguridad de presas), sino que se especifiquen de forma directa la afectación al núcleo esencial de los derechos fundamentales lesionados.

6.2 PRETENSIONES FRENTE LA INACTIVIDAD REGLAMENTARIA EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD

La Sentencia del Tribunal Supremo 1252/2023, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ECLI: ES: TS:2023:4308) desestima el recurso contencioso-administra-

tivo interpuesto por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza al Sur de Valencia contra la inactividad del Gobierno español para elaborar y aprobar determinadas normas reglamentarias. También mediante este recurso contra la inactividad administrativa pide la nulidad de determinados preceptos del Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión y del Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09.

La ONG solicitó al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y al Ministerio de Industria, entre otras, las siguientes actuaciones: a) la promulgación de un Real Decreto de Valoración Económica de Fauna Silvestre; y b) se protejan las aves frente al riesgo de electrocución y colisión en los tendidos eléctricos para lo que debe modificarse el Real Decreto 1432/2008.

Posteriormente, presenta un recurso contra la inactividad administrativa (art. 29.1 LJCA) y consigna las siguientes pretensiones en el recurso contenciosos-administrativo. Primero, pretensiones declarativas: a) obligación del Gobierno del Estado de elaborar, aprobar y promulgar la adecuada norma reglamentaria que regule el valor indemnizatorio y patrimonial de todas las especies de fauna silvestres que constan en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas y en el Listado que aprueba las de Régimen de Protección Especial, conforme a lo ordenado en el artículo 54.1 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad y conforme a los criterios del Anexo II (valor monetario conforme a la Metodología MORA) de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental; b) obligación del Gobierno del Estado de elaborar, aprobar y promulgar la adecuada norma reglamentaria respecto de las condiciones de protección de las aves en condiciones de total inocuidad e indemnidad frente al riesgo de electrocución en cualquier parte del territorio estatal, y c) obligación del Gobierno del Estado de promulgar la adecuada normativa que elimine la inseguridad jurídica y las carencias expuestas en la demanda, ya sea modificando la redacción actual del Real Decreto 1432/2008 y otros reglamentos conexos o promulgando otro completamente nuevo. Y pretensiones constitutivas consistentes en la nulidad de determinados preceptos del Real Decreto 1432/2008 y del artículo 2.2 del Anexo del Reglamento del Real Decreto 223/2008.

Estas pretensiones se basan, especialmente, en las obligaciones de protección ambiental y de reparación del daño ambiental previstas a nivel constitucional (art. 45.2 y 3 CE) y legal (art. 54.1, 79.2 y 3 de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad). También se aducen los principios de efecto útil y efectividad del Derecho de la Unión Europea (art. 2.1 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).

El Tribunal Supremo declara la inadmisibilidad de las pretensiones de nulidad de determinados preceptos de los dos reglamentos por extemporáneas porque la solicitud de aprobar normas reglamentarias para la protección de las aves no reabre los plazos para impugnar reglamentos aprobados en 2008. Ni tampoco permite recurrir de forma indirecta los dos reglamentos porque no nos encontramos con un acto de aplicación de aquellas normas reglamentarias, sino de una pretensión autónoma para que se aprueben nuevas normas distintas.

Y en relación con la inactividad reglamentaria, el Tribunal Supremo recuerda los requisitos que ha fijado en su jurisprudencia como son que exista, de forma clara e incondicionada, un deber legal o constitucional de dictar una disposición de carácter general para el establecimiento de una previsión o prestación concreta, y la Administración no lo haga[11]. A continuación, considera que no concurren estos requisitos en el presente caso. Primero, los artículos 45 CE y 54.1 de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establecen un deber genérico de proteger el medio ambiente y la biodiversidad, pero no un mandato imperativo para dictar un reglamento con un contenido concreto distinto al ya existente. Segundo, el Gobierno dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular las medidas más adecuadas para satisfacer este deber general de protección ambiental. Y tercero, ya existe legislación que regula la reparación de los daños ambientales, incluidos los referidos a los causados a las especies silvestres, tal como sucede con la Ley 26/2007 de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Y no es una exigencia constitucional ni legal la existencia de un baremo uniforme y homogéneo a nivel estatal que fije el importe por el que han de evaluarse los daños a cada uno de los miembros de las especies silvestres muertos o dañados.

[11] Sobre la inactividad reglamentaria, Gómez Puente, 2011, pp. 307-507.

6.3 PRETENSIONES FRENTE LA INACTIVIDAD CLIMÀTICA

La Sentencia del Tribunal Supremo 1038/2023, de 18 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ECLI: ES: TS:2023:3410) se dicta en el recurso contencioso-administrativo interpuesto por tres ONG (Greenpeace España. Ecologistas en Acción-CODA y Oxfam Intermón) contra la inactividad administrativa del Gobierno español del artículo 29.1 LJCA (denominada como inactividad climática por los actores y también, en buena medida, por la sentencia) para que se aprueben el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia a Largo Plazo 2050 al haber transcurrido el plazo establecido por el Derecho de la UE y además exigiendo un contenido concreto.[12]

La primera cuestión relevante se centra en determinar la inactividad administrativa que es objeto de examen y las pretensiones deducidas. A estos efectos, el Tribunal Supremo declaró, a petición del Abogado del Estado y con la conformidad de los recurrentes, la pérdida sobrevenida del recurso respecto a la citada Estrategia al haber sido aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020. De ahí que las pretensiones se referían únicamente al PNIEC: a) declarar que el Gobierno debe aprobar el PNIEC con unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5ºC de incremento de temperatura global y en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990, garantizando a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras; b) condenar al Gobierno a la aprobación inmediata del PNIEC con el contenido especificado.

Posteriormente, la Abogacía del Estado volvió a solicitar que se tuviera por terminado el proceso contencioso administrativo por pérdida sobrevenida de su objeto porque el PNIEC también había sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021[13]. Pero no corrió la misma suerte que la Estrategia

---

[12] Sobre la litigiosidad climática en el Estado español, Fernández Egea y Simou, 2019, pp. 137-171; Soro Mateo, 2020, pp. 167-200. Y, en particular, des de la perspectiva de la inactividad, Revuelta, 2019, pp. 145-186.

[13] Precisamente, la Sentencia del Tribunal Supremo 1079/2023, de 24 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ECLI: ES: TS:2023:3556) desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por cuatro ONG (las tres anteriormente mencionadas y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo) y cinco jóvenes del movi-

a Largo Plazo pues los recurrentes se opusieron y los Autos del Tribunal Supremo 8260/2021, de 14 de junio y 11024/2021, de 14 de septiembre desestimaron, respectivamente, dicha solicitud de terminación y el posterior recurso de revisión, porque las ONG recurrentes no se limitaban a pedir la aprobación del PNIEC sino también un contenido concreto.[14]

Una vez delimitadas la inactividad administrativa y las pretensiones respecto al PNIEC, la sentencia aborda el aspecto central de la demanda de los recurrentes como es que el objetivo de mitigación del PNIEC debe ser como mínimo del 55% en 2030 respecto al 1990 en lugar del 23% y que el Tribunal Supremo debe declararlo. A continuación, analizamos el razonamiento de la sentencia.

Primero, la sentencia analiza si es posible, en este caso, el recurso contra la inactividad administrativa del art. 29.1 LJCA (FD 4). Como ya hemos comentado en el anterior caso, recuerda que sólo cubre las inactividades administrativas que consistan en prestaciones concretas (tanto materiales como jurídicas e, incluso, reglamentarias) a la que se encuentra obligada la Administración cuya existencia y contenido no se debate, sino que ya han sido establecidos. La sentencia admite que la Administración tiene una doble obligación o prestación concreta de carácter formal consistente en aprobar el PNIEC para el período de 2021-2030 y comunicarlo a la Comisión en el plazo de 31 de diciembre de 2019, tal como está previsto en el art. 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. Pero declara la inexistencia sobrevenida de esta inactividad al haber sido aprobado el PNIEC mientras se tramitaba este proceso contencioso-administrativo.

Segundo, examina si existe una obligación o prestación concreta de carácter sustantiva de que el PNIEC deba contener una reducción de GEI del 55% en 2030 respecto al 1990 (FD 5 y 6) que, como hemos dicho, es el objetivo central de la demanda. Ello obliga al Tribunal Supremo a determinar la naturaleza jurídica del PNIEC. Reconoce que la mayor parte de su contenido es analítico y programático propio de la planificación indicativa al establecer unos objetivos y unas medidas en las cinco dimensiones de la Unión de la Energía. Pero destaca que el objetivo de reducción de GEI es vinculante porque el artículo 4.a.1.i del Reglamento (UE) 2018/1999 exige que contemple «el objetivo específico nacional vinculante del

---

miento Fridays for Future contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 que aprobó el PNIEC. Se trata de un recurso directo contra el PNIEC y que sigue el razonamiento de la Sentencia que comentamos sobre inactividad climática.

[14] Peñalver i Cabré y Salazar Ortuño, 2022, pp. 571-572.

Estado miembro respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero en virtud del Reglamento (UE) 2018/842». De ahí que, en relación con este aspecto concreto, la sentencia lo califique de instrumento de planificación administrativa vinculante citando como ejemplo la planificación territorial o la urbanística, así como que señale que nos encontramos con una inactividad formal normativa. Es discutible que el carácter vinculante de una parte del PNIEC lo convierta automáticamente en un instrumento normativo y hubiera sido deseable un mayor estudio sobre su naturaleza jurídica.

Seguidamente aborda el alcance y la intensidad del control contencioso-administrativo de la inactividad reglamentaria. Cita los dos casos en que la jurisprudencia la admite: a) cuando la inactividad reglamentaria constituya un incumplimiento de una obligación expresamente prevista por la ley, y b) cuando esa inactividad reglamentaria suponga la creación implícita de una situación jurídica contraria al ordenamiento jurídico. Admite que se pueda condenar a la Administración tanto a aprobar un reglamento como que éste tenga un determinado contenido siempre que exista una obligación legal de dictar una norma en un determinado sentido. Ahora bien, establece que este poder de sustitución judicial debe interpretarse restrictivamente por el carácter revisor de la jurisdicción y la naturaleza político-constitucional de la potestad reglamentaria. Y considera que así es como debe interpretarse el art. 71.2 LJCA cuando dispone que «los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados»

Finalmente, se centra en examinar el posible carácter vinculante de los compromisos del Acuerdo de Paris y de las recomendaciones científicas para determinar si el Tribunal Supremo puede fijar el objetivo de reducción de GEI del 55%.

Aquí tenemos que traer a colación la extensa fundamentación de los recurrentes del objetivo mínimo de mitigación del 55% en 2030 respecto al 1990 (FD 2) y que resumimos a continuación. Primero, la mitigación del 23% no está alineada con los compromisos internacionales pues el Acuerdo de Paris de 2015 establece el objetivo de que el aumento de la temperatura media mundial a finales de siglo esté muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales y esforzarse para limitarlo a 1,5ºC (art. 2.1). Segundo, los informes del PNUMA de 2019 y 2020 y del IPCC (sobre todo, el informe especial sobre el calentamiento global de 1,5ºC de 2018) y otras publicaciones científicas, demuestran que el Estado español debe seguir la mejor ciencia climática para no supe-

rar 1,5ºC en base a su especial vulnerabilidad al cambio climático, su responsabilidad histórica por las emisiones desde el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992 (CMNNUU) y su potencial económico. Se hace alusión al porcentaje de reducción de emisiones a nivel mundial de 7.6% anual entre 2020 y 2030 previsto en el informe del PNUMA sobre la brecha de emisiones 2019 para poder tener posibilidades de no superar el 1,5ºC. Precisamente, la aplicación de dicho porcentaje al Estado español conlleva que deba reducir un 54,3% las emisiones en 2030 respecto al 1990. Tercero, el Estado español tiene obligaciones positivas de protección de los derechos humanos civiles (a la vida, a la intimidad personal, familiar y del domicilio de los art. 10, 15 y 18 CE y 2 y 8 CEDH, con cita de diversa jurisprudencia del TEDH) y del derecho humano a un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE), de las generaciones presentes y futuras. Se considera que superar el 1,5ºC afectará dichos derechos humanos y, por tanto, el Estado español tiene la obligación de protegerlos. Cuarto, la discrecionalidad del Gobierno se limita a los medios para conseguir el aumento de 1,5ºC, pero no sobre dicho objetivo. Y quinto, cabe decir que los fundamentos expuestos siguen, en buena medida, los utilizados por sentencias de otros litigios climáticos en otros países como, en especial, la famosa Sentencia del Tribunal Supremo de los Países Bajos de 20 de diciembre de 2020 (caso Urgenda) que confirma las dos sentencias del Tribunal de Apelación de la Haya de 2018 y del Tribunal de Distrito de 2015 que condenan al Gobierno a reducir los GEI en un 25% el 2020 respecto al 1990 en lugar del 20% previsto.

Ante estas justificaciones de los recurrentes, la sentencia empieza analizando el Acuerdo de Paris para manifestar que da un amplio margen de libertad a los estados. En relación con la mitigación, menciona la obligación de preparar, comunicar y mantener las contribuciones determinadas a nivel nacional (CDN) cada cinco años (art. 4) con la finalidad de alcanzar, a nivel global, el umbral de incremento de las temperaturas previamente indicado. Pero advierte que no establece ninguna obligación de los estados de una mitigación concreta, sino que resta a su discrecionalidad. Si bien advierte que dicha discrecionalidad queda sometida al límite de que las CDN posteriores deben consistir en una progresión de las anteriores (art. 4.3) lo que es una manifestación del principio de no regresión.

El Tribunal Supremo destaca que, según la legislación de la UE, los PNIEC siguen la misma concepción de las CDN porque la fijación de la mitigación también se deja a los estados a través de sus PNIEC, tal como consta en el art. 4.a.1.iii del del Reglamento

(UE) 2018/1999. Además, pone de manifiesto que la Comisión Europea no ha opuesto reparos al PNIEC español en su evaluación de la versión final mediante el Informe sobre el Estado de la Energía [SWD(2020) 908 final] de 14 de octubre de 2020. Ello contrasta con los objetivos de mitigación vinculantes de los estados en el art. 4.3 y el Anexo I del Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París. En el caso del Estado español se le asigna una reducción de GEI del 26% y 37,7% en 2030 respecto al 2005.

Como bien reconoce la sentencia, los recurrentes no cuestionan la vulneración de estos porcentajes de reparto de emisiones de la legislación europea, sino que aducen la vulneración de los compromisos del Acuerdo de Paris y las recomendaciones de los informes científicos (en especial, del PNUMA y del IPCC). Ello es rechazado por la sentencia manifestando que no puede sustituir la discrecionalidad ni la flexibilidad que el Acuerdo de Paris otorga a los estados para concretar el contenido de las CDN y que los informes científicos del IPCC no son vinculantes. Y, en relación con la citada Sentencia del Tribunal Supremo holandés (caso Urgenda), se limita a decir que «se refiere a un marco normativo ajeno, no aplicable al caso y que además dista temporal y sustantivamente, de las actuales circunstancias normativas que acontecen en el supuesto enjuiciado».

Valoramos positivamente que la Tribunal Supremo abra la posibilidad de utilizar el recurso contra la inactividad reglamentaria sobre cambio climático (en este caso, la parte normativa del PNIEC). Pero es criticable la interpretación de los objetivos de mitigación del Acuerdo de Paris de forma tan deferente hacia el Gobierno, desconociendo el valor de los informes científicos (en especial, del IPCC y del PNUMA) para limitar e, incluso, sustituir la discrecionalidad administrativa.

No obstante, lo más sorprendente es la total falta de examen de las alegaciones de los recurrentes sobre las obligaciones positivas de protección de los derechos humanos civiles (a la vida, a la intimidad personal, familiar y del domicilio de los art. 10, 15 y 18 CE y 2 y 8 CEDH, con cita de diversa jurisprudencia del TEDH) y del derecho humano a un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE), tanto de las generaciones presentes como las futuras. Quizá por ello no ha querido entrar en los razonamientos de la Sentencia del Tribunal Supremo

de los Países Bajos (caso Urgenda) más allá de algunas consideraciones genéricas y erróneas. No podemos dejarnos de preguntar cómo la sentencia puede manifestar que se refiere a un marco normativo ajeno y no aplicable al caso, cuando se basa en los derechos humanos previstos en los art. 2 y 8 CEDH del cual es parte el Estado español. Y las circunstancias normativas son comunes puesto que se refieren a una interpretación del Acuerdo de Paris a la luz de, entre otros, los informes del IPCC y de las obligaciones positivas de los estados de protección de los derechos humanos mencionados.

7. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS AMBIENTALES: DE NUEVO SOBRE EL CASO DE LA ISLA DE VALDECAÑAS

Uno de los casos más emblemáticos en los que se plantea la dificultad de ejecutar las sentencias ambientales es, sin duda, el del proyecto de interés regional turístico Marina Isla de Valdecañas en el que, tras muchos años de procesos judiciales, finalmente se consiguió que la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, de 9 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 5.ª, ECLI: ES: TS:2022:481) ordenara, en ejecución de sentencia, la demolición de todo lo construido y, por tanto, también el hotel, las viviendas, el campo de golf y las instalaciones asociadas construidas y en funcionamiento. De esta manera corregía el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020 que había declarado la imposibilidad material parcial de ejecución de sentencia y ordenaba sólo el derribo de las construcciones no finalizadas o sin funcionar[15].

Pero, posteriormente, el Auto del Tribunal Constitucional 327/2023 de 20 junio (Pleno, ECLI: ES: TC:2023:327A) ha acordado la suspensión de la ejecución de esta Sentencia del Tribunal Supremo y, por tanto, de la demolición de todo lo construido al estimar la solicitud de suspensión que la Junta de Extremadura había planteado en su recurso de amparo. Ahora bien, este Auto ha sido adoptado por una mayoría muy ajustada porque hay un voto particular de 5 magistrados[16] de los 11 que componen el Pleno lo que es una buena muestra de la problemática de este caso y que se

[15] Sobre la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, de 9 de febrero y el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020, Peñalver i Cabré y Salazar Ortuño, 2023, pp- 353-361.

[16] El voto particular es suscrito por Inmaculada Montalbán Huertas, María Luisa Balaguer Callejón, María Luisa Segoviano Astaburuaga y Laura Díez Bueso y Ramón Sáez Valcárcel.

ha acentuado tras la reforma de la composición del Tribunal Constitucional porque los autos de admisión de los recursos de amparo tuvieron 3 votos particulares[17]. En la tramitación de este incidente cautelar, los recurrentes en amparo (Junta de Extremadura, ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas) han aducido argumentos favorables a la suspensión. Mientras el Ministerio Fiscal y Ecologistas en Acción han alegado en contra.

El Auto del Tribunal Constitucional 327/2023 de 20 junio parte de que, según el artículo 56 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y su interpretación por la jurisprudencia constitucional, la regla general es que la presentación de un recurso de amparo no comporta la suspensión de los efectos de la sentencia recurrida. De ahí que la suspensión sea una excepción (que debe interpretarse restrictamente) y requiere el cumplimiento de los dos siguientes requisitos: a) la ejecución de la sentencia impugnada produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad; y b) la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional determina que el objeto de la medida cautelar se refiere a la suspensión de los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, de 9 de febrero recurrida en amparo y, por tanto, al hotel, las viviendas, el campo de golf y las instalaciones asociadas construidas y en funcionamiento. Pero no del Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio de 2020 que ordenaba el derribo de las construcciones no finalizadas o sin funcionar.

Entonces, examina si concurre el primer requisito sobre el perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad. El Tribunal Constitucional da a entender que es clara su concurrencia cuando afirma que «no parece difícil apreciar los concretos perjuicios que se seguirían de cumplir inmediatamente el mandato judicial en lo referido a la demolición de las instalaciones ya construidas y en funcionamiento, si finalmente el amparo fuera estimado, ya que no sería posible devolver las cosas al ser y estado en que se hallaban antes de la ejecución». O bien: «No precisa mucha explicación el hecho de que, si se materializa la demolición se producirían situaciones irreversibles que provocarían un perjuicio difícilmente reparable no solo para la Junta de Extremadura

[17] El primer voto particular era de Juan Antonio Xiol Ríos y María Luisa Balaguer Callejón, el segundo de Ricardo Enríquez Sancho y el tercero Ramón Sáez Valcárcel y Inmaculada Montalbán Huertas.

sino también para los propietarios de las viviendas e instalaciones y para los ayuntamientos afectados.»

De ahí que manifieste que una eventual estimación del recurso de amparo sería ya tardía, con la consecuencia de que el restablecimiento en el derecho constitucional vulnerado ya no podría ser efectivo, sino meramente ilusorio y nominal (entre otros, AATC 125/2003, de 23 de abril, FJ 2, 20/2009, de 26 de enero; 94/2010 y 95/2010, ambos de 19 de julio, y 122/2012, de 18 de junio). Además, añade que la ejecución de la sentencia comportaría perjuicios económicos difícilmente reparables por su entidad o por la irreversibilidad de las situaciones jurídicas que puedan producirse, tanto para la Junta de Extremadura (por el coste de una operación de desalojo y derribo del complejo de la que es responsable y debería revertir caso de estimarse el amparo) como para el resto de personas que han presentado el recurso de amparo.

También rechaza la alegación del Ministerio Fiscal de que el perjuicio es futuro o hipotético y no real porque se había otorgado por el TSJ de Extremadura un plazo de 8 meses para elaborar un plan para la demolición total y, por tanto, la solicitud de suspensión era prematura. Ello lo rechaza el Tribunal Constitucional aduciendo que el derribo ya ha sido ordenado judicialmente y que el plan se refiere tan sólo cómo proceder.

En cambio, sorprende que el Tribunal Constitucional no analice el segundo requisito relativo a que la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona.

Además, el Tribunal Constitucional rechaza la petición subsidiaria de Ecologistas en Acción de imponer una caución o fianza para responder de los daños y perjuicios que pudieren derivarse de la suspensión de la ejecución (art. 56.5 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). Se recuerda que la imposición de caución o fianza es facultativa del Tribunal Constitucional y que no resulta necesaria por el carácter de administración pública de la Junta de Extremadura que asegura el cumplimiento, en su caso, de la demolición y por no disponer de criterios para su cuantificación en esta fase procesal.

Cabe destacar el voto particular suscrito por 5 magistrados que discrepa del Auto en base a los dos siguientes fundamentos. Primero, no existe justificación alguna sobre el segundo requisito de que la adopción de dicha medida cautelar no ocasione una perturbación grave a un interés general constitucionalmente protegido. Mientras consideran que existe un evidente interés general en ejecutar la sentencia del Tribunal Supremo como es la protección del medio

ambiente (art. 45 CE) que debió haberse tenido en cuenta. Y segundo, comparten la alegación del Ministerio Fiscal de que la solicitud de suspensión es prematura y que la supuesta irreparabilidad del daño sólo se podría producir cuando fuera inminente la demolición tras finalizar las actuaciones del plan. De ahí que afirmen que no hay ningún daño real o actual sino hipotético o futuro que no puede justificar la tutela cautelar.

Finalmente, mencionar los Autos del Tribunal Constitucional de 328/2023 de 20 junio (Pleno, ECLI: ES: TC:2023:328A) y 329/2023 de 20 junio (Pleno, ECLI: ES: TC:2023:329A) que han acordado archivar la pieza separada de suspensión solicitada en los otros recursos de amparo de los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y las comunidades de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, por pérdida sobrevenida de objeto al haber acordado la suspensión de los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, de 9 de febrero.

BIBLIOGRAFÍA

Krämer, L., «Citizens' rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX N.1, 2018, pp. 1- 26.

Fajardo del Castillo, T. «Avances y retrocesos en materia de acceso a la justicia para la protección del medio ambiente a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011 en el asunto Oso Pardo», *Revista General del Derecho Europeo*, 29, 2013, pp. 37-56.

Fernández Egea, R. M. y Simou, S., «Litigación climática en España: posibilidades y límites», *RDUMA* 328, 2019, pp. 137-171.

Gómez Puente, M., *La inactividad de la administración*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

Lozano Cutanda, B., *Derecho ambiental y climático*, Dykinson, Madrid, 2023, 2.ª ed,

Martínez Jiménez, G. *Acceso a la Justicia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018.

Peñalver i Cabré, A. *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo: legitimación y limitaciones económicas,* Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

Peñalver i Cabré, A. y Salazar Ortuño, E., «El acceso a la justicia en materia de medio ambiente en la Unión Europea y en España: un largo camino aún por recorrer», en G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, Madrid, 2021 pp. 588-509.

— «Los avances en acceso a la justicia en medio ambiente por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus y su desigual incidencia en la Unión Europea y en el Estado español», en G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*. Madrid, 2022, pp. 543-573.

Peñalver i Cabré, A. y Salazar Ortuño, E., «Avances y retrocesos en acceso a la justicia en medio ambiente en la Unión Europea y en el Estado español», en G. García Álvarez, J. Jordano Fraga, B. Lozano Cutanda y A. Nogueira López (Coords.), *Anuario de Derecho ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, BOE, CIEMAT y CIEDA, Madrid, 2023, pp. 337-361.

Revuelta, I., «La pasividad del legislador energético ante el cambio climático y sus consecuencias constitucionales», en J. Castro-Gil, J. (coor.), *La regulación energética y su impacto social y ambiental*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp.145-186.

Salazar Ortuño, E., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Justicia ambiental de la transición ecológica*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2019,

Soro Mateo, B., «Acciones climáticas frente a las administraciones públicas a la luz del ordenamiento jurídico vigente», en S. Álvarez Carreño (Coor.), *Litigios climáticos y justicia: luces y sombras*, Laborum, Murcia, 2020, pp. 167-200.

Zeitner, F. *Das Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)*, Duncker & Humblot, Berlín, 2022.

XXV. Marco legal asociado a la problemática de las emisiones de los vehículos a motor e incidencia en la regulación de las zonas de bajas emisiones (ZBE) en las ciudades españolas

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO[1]

SUMARIO: 1. *Visión del marco legal nacional y europeo asociado a la problemática de las emisiones de los vehículos a motor: de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico al Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire.*–2. *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.*–3. *Real decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones y la actuación del ámbito local*. 3.1 Articulación de las ZBE. 3.2 ZBE y vehículos. 3.3 Problemática acerca del acceso videovigilado. 3.4 Estacionamiento, distribución urbana de mercancías y zonas de carga y descarga en las ZBE. 3.5 Régimen sancionador.–4. *Problemática jurisprudencial de las ZBE: los casos de Madrid y Barcelona.*–5. *Bibliografía*.

RESUMEN

Sin duda, un aspecto importante de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética ha sido la obligación de que los municipios de más de 50.000 habitantes (o los de más de 20.000 cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire) y los territorios insulares adoptaran, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible que contaran con una serie de medidas, entre ellas, el establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE). En este sentido, la aparición en la esfera local de Ordenanzas centradas en regular las ZBE no ha estado exenta de polémica, siendo acudir a los pronunciamientos judiciales de los casos de Madrid y Barcelona. En el presente estudio se analizará cuál ha sido el enfoque histórico-normativo de la regulación de la calidad del aire, cuando se refiere a los vehículos de motor, y cómo los Ayuntamientos están haciendo frente a la obligación de implantación de las ZBE.

ABSTRACT

An important aspect of Law 7/2021, on climate change and energy transition, has been the obligation for municipalities with more than 50,000 inhabitants (or those with more than 20,000 when the limit values of the

[1] Profesor titular (acreditado). Facultad de derecho. Área de derecho administrativo. Universidad de Zaragoza. Estudio asociado al Grupo de investigación consolidado S22_23R: Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio (ADESTER) de la Universidad de Zaragoza, el cual es financiado por el Gobierno de Aragón.

pollutants regulated in Royal Decree 102/2011, relating to the improvement of air quality) and the island territories will adopt sustainable urban mobility plans before 2023 that will have a series of measures, including the establishment of low-emission zones (ZBE). In this sense, the appearance in the local sphere of Ordinances focused on regulating ZBEs has not been without controversy, making it necessary to resort to the judicial pronouncements of the cases of Madrid and Barcelona. This study will analyse the historical-normative approach to air quality regulation, when it refers to motor vehicles, and how City Councils are facing the obligation to implement ZBEs.

PALABRAS CLAVE

Zonas de Bajas Emisiones. Competencias locales. Calidad atmosférica. Movilidad urbana. Madrid Central. Madrid 360. Videovigilancia.

KEYWORDS

Low emission zones. Local competences. Atmospheric quality. Urban mobility. Madrid Central. Madrid 360. Video surveillance.

1. VISIÓN DEL MARCO LEGAL NACIONAL Y EUROPEO ASOCIADO A LA PROBLEMÁTICA DE LAS EMISIONES DE LOS VEHÍCULOS A MOTOR: DE LA LEY 38/1972, DE 22 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE ATMOSFÉRICO AL REAL DECRETO 102/2011, DE 28 DE ENERO, RELATIVO A LA MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE

En la década de los setenta, España ya contaba con instrumentos normativos centrados en la preocupación por la degradación del medio ambiente y la necesidad de preservar la atmósfera de elementos contaminantes. En concreto, la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico, abogaba ya por la defensa sistemática de la naturaleza y la protección del medio ambiente, advirtiéndose de la complejidad de dicho objetivo al tratarse de una política general de múltiples facetas. La norma introducía en su exposición de motivos una visión muy interesante acerca de la relevancia del aire como elemento indispensable para la vida y su sujeción a unas normas que evitaran el deterioro de su calidad por abuso o uso indebido del mismo y en el que la relevancia de los vehículos de motor en este entramado era ya patente.

Como medidas asociadas al ámbito local, dicha norma establecía la posibilidad de declarar por parte del Gobierno, a su iniciativa o a propuesta de la Corporación o Corporaciones locales interesa-

das, zonas de atmósfera contaminada en aquellas poblaciones o lugares en que, aun observándose los niveles de emisión establecidos, la concentración de contaminantes rebasase cualquiera de los niveles de inmisión durante cierto número de días al año. Ello conllevaba a que estas zonas quedarán sujetas a un régimen especial de actuaciones. No obstante, la norma también introducía la posibilidad de declarar una zona en situación de emergencia en los casos en que por causas meteorológicas o accidentales se rebasen notablemente los niveles de inmisión fijados. Precisamente en este caso, se establecía, entre otras medidas, que respecto a los vehículos de motor se podía limitar o prohibir su circulación, con las excepciones necesarias para garantizar la atención de los servicios sanitarios, de incendios, de seguridad y de orden público y de defensa nacional. Conviene apuntar que los vehículos a motor en esta ley estaban incluidos dentro de los focos de contaminación, obligándolos a respetar los niveles de emisión establecidos. Esto nos demuestra ya la existencia de control sobre los focos de contaminación asociados a los vehículos, hecho que se trasladó posteriormente al art. 38 del Decreto 833/1975, de 6 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico[2] y, sobre todo, tuvo un desarrollo reglamentario a través del Decreto 3025/1974, de 9 de agosto, que desarrolla la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, en lo que se refiere a la contaminación producida por los vehículos de motor.

Analizando esta última norma, sólo había que acudir a su art. 1 para atender a la relevancia de la problemática sobre la que actuaba, «regular las condiciones que han de reunir los vehículos automóviles con el fin de contener y reducir la contaminación atmosférica por ellos producida». Sobre esta base, la norma acotaba la prevención y respeto medioambiental a cuatro ámbitos como eran el diseño y la construcción de los vehículos, así como su utilización y mantenimiento. Además, otro aspecto interesante de esta norma era la introducción de la obligación de que los vehículos automóviles se sometieran periódicamente a una inspección técnica para conocer el estado en lo referido a la emisión de contaminantes a la atmósfera; además, de introducirse un régimen sancio-

[2] Merece también especial mención lo relativo a la declaración y cesación de la llamada zona de atmósfera contaminada a través del Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto, por el que se modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas, y, a su vez, por el Real Decreto 1154/1986, de 11 de abril, sobre declaración por el Gobierno de zonas de atmósfera contaminada, modificando parcialmente el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto.

nador asociado a sobrepasar los límites establecidos de emisiones para los vehículos gasolina y diésel[3].

Desde la aparición de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, hasta su derogación por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, la evolución en el tratamiento de la calidad del aire ha sido muy significativa[4]. En el periodo comprendido entre las referidas Leyes, no sólo debemos aludir a diferentes Convenios internaciones[5], sino, sobre todo, al conjunto de políticas y medidas que la ahora Unión Europea ha impulsado en materia de calidad del aire, además de los tratados regionales y multilaterales adoptados para alcanzar diferentes objetivos en la protección atmosférica tales como reducir la contaminación transfronteriza, proteger la capa de ozono o combatir el cambio climático[6], todo ello sin olvidarnos de las diferentes directrices sobre la calidad del aire que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado para la región europea desde 1987[7].

---

[3] Esta norma se completa con diferentes órdenes. Como, por ejemplo, la Orden de 28 de febrero de 1975 para aplicación del Decreto 3025/1974, de 9 de agosto, sobre limitación de la contaminación atmosférica producida por los vehículos automóviles que posteriormente fue derogada por la Orden de 9 de diciembre de 1975. Estas normas se centran esencialmente en el precinto de la bomba de inyección de combustible.

[4] Ha de destacarse que la norma española es previa al Convenio de Ginebra de 1979, sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, la cual se consagra como pieza base del marco legal acerca de la calidad del aire. Este Convenio ha sido desarrollado por ocho protocolos separados que profundizan en diversos aspectos clave, en concreto, Protocolo de 1984 sobre la financiación a largo plazo del Programa de cooperación para la vigilancia continua y la evaluación del transporte a gran distancia de contaminantes atmosféricos en Europa (Protocolo EMEP); Protocolo de 1985 sobre la reducción de las emisiones de azufre o sus flujos transfronterizos (Protocolo de Helsinki) en al menos un 30 % en comparación con los niveles de 1980; Protocolo de 1988 relativo a la lucha contra las emisiones de óxidos de nitrógeno (NOx) o sus flujos transfronterizos (Protocolo de Sofía); Protocolo de 1991 sobre la reducción de las emisiones de COV o sus flujos transfronterizos; Protocolo de 1994 relativo a la reducción ulterior de las emisiones de azufre (Protocolo de Oslo); Protocolo de 1998 sobre metales pesados (Protocolo de Aarhus); El Protocolo de 1998 sobre contaminantes orgánicos persistentes; Protocolo de 1999 relativo a la reducción de la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico (Protocolo de Gotemburgo).

[5] Además del ya mencionado Convenio de Ginebra, el Convenio de Viena de 1985 para la protección de la capa de ozono, desarrollado a través de medidas concretas por medio del Protocolo de Montreal; el Convenio de Estocolmo de 2001 sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP); o el Convenio de Minamata de 2013 sobre Mercurio.

[6] Referencia hecha en el preámbulo de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

[7] En este sentido, desde 1987 la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha publicado para la región europea diferentes directrices sobre la calidad del aire relacionadas con la salud para ayudar a los gobiernos y a la sociedad civil a reducir la exposición humana a la contaminación del aire y sus efectos adversos. Acudiendo al primer documento al respecto, la Oficina Regional de la OMS para Europa (1987) alineaba estas directrices con la estrategia regional de salud para todos de la OMS, la cual establecía que, para 1995, todos los habitantes de la Región debían «estar efectivamente protegidos contra los riesgos reconocidos para la salud derivados de la contaminación del aire», para cual ya se establecía la necesidad de introducir «medidas legislativas, administrativas y técnicas eficaces para la vigilancia y control de la contaminación del aire tanto exterior como interior, con el fin de cumplir con criterios para salvaguardar la salud humana». Profundizando en el documento,

Sin duda alguna, la normativa europea es clave para entender el surgimiento de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, y, en este sentido, es necesario acudir a la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente[8], que posteriormente se fue completando con otras directivas, coloquialmente denominadas «directivas hijas»[9]. La importancia de esta Directiva estriba en la definición y establecimiento de unos objetivos de calidad del aire ambiente en la Comunidad para, se decía, «evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y para el medio ambiente en su conjunto», además de mantener una buena calidad del aire ambiente. De esta

---

se puede extraer que el objetivo principal de las directrices sobre calidad del aire era proporcionar una base para «proteger la salud pública de los efectos adversos de la contaminación del aire y eliminar, o reducir al mínimo, aquellos contaminantes del aire que se sabe o es probable que sea peligroso para la salud y el bienestar humanos». Con ello estas directrices proporcionaban información general y orientación a los gobiernos en la toma de decisiones de gestión de riesgos, particularmente en el establecimiento de normas, además de poder utilizar estas directrices en procesos de planificación y diversos tipos de decisiones de gestión a nivel comunitario o regional.

[8] Previamente a ella es verdad que podemos encontrar otras directivas como la Directiva 1980/779/CE relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión; la Directiva 1985/203/CE del Consejo, de 7 de marzo de 1985, relativa a las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno o la Directiva 1989/427/CE del Consejo, de 21 de junio de 1989, por la que se modifica la Directiva 1980/779/CE relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión.

[9] Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (1.ª Directiva Hija); Directiva 2000/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente (2.ª Directiva Hija); Directiva 2002/3/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente (3.ª Directiva Hija); 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 (4.ª Directiva Hija). Toda esta normativa debe completarse con diferentes Decisiones, en concreto, Decisión 97/101/CE del Consejo de 27 de enero de 1997 por la que se establece un intercambio recíproco de información y datos de las redes y estaciones aisladas de medición de la contaminación atmosférica en los Estados miembros; Decisión 2001/752/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2001, que modifica los anexos de la Decisión 97/101/CE del Consejo por la que se establece un intercambio recíproco de información y datos de las redes y estaciones aisladas de medición de la contaminación atmosférica de los Estados Miembros; Decisión 2001/744/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2001, por la que se modifica el anexo V de la Directiva 1999/30/CE del Consejo relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente; Decisión 2001/839/CE de la Comisión, de 8 de noviembre de 2001, estableciendo un cuestionario que debe utilizarse para presentar información anual sobre la evaluación de la calidad del aire ambiente de conformidad con la Directiva 1996/62/CE y la Directiva 1999/30/CE del Consejo. Derogada por DEC 2004/461/CE; Decisión 2003/37/CE de la Comisión, de 16 de enero de 2003, relativa a orientaciones para el establecimiento de un método de referencia provincial adecuado para el muestreo y análisis de PM2,5 con arreglo a la Directiva 1999/30/CE; Decisión 2004/224/CE de la Comisión, de 20 de febrero de 2004, por la que se establecen las medidas para la presentación de información sobre los planes o programas previstos en la Directiva 1996/62/CE del Consejo en relación con los valores límite de determinados contaminantes del aire ambiente.

Directiva destacaban, entre otras cuestiones, las mediciones obligatorias de la calidad del aire sobre lo que la norma denominaba «aglomeración», es decir, concentración de población de más de 250.000 habitantes o ámbitos de población inferior con una densidad de habitantes por km^2 que justificara que los Estados miembros evaluaran y controlaran la calidad del aire ambiente. Asimismo, se introducía la obligación de que los Estados miembros tomaran las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores límite, así como la elaboración de planes de acción que indicaran las medidas a adoptar a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta. Precisamente se decía que dichos planes podrían prever, según los casos, medidas de control y, cuando fuera preciso, de supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico.

La aparición de todas estas Directivas conllevó la necesaria adaptación de la Ley 38/1972 del ordenamiento español, de 22 de diciembre. Por ejemplo, se puede destacar el Real Decreto 1796/2003, de 26 de diciembre, relativo al ozono en el aire ambiente, en donde en su artículo 7 se recogía la posibilidad de que en las zonas donde existiera riesgo de superación del umbral de alerta, las Administraciones competentes elaboraran planes de acción en los que se contemplaran medidas para reducir este riesgo o limitar su duración o gravedad, teniendo en cuenta las circunstancias específicas locales. Estos planes podían incluir medidas graduales a través de las cuales reducir o suspender las actividades entre las que se incluía la circulación de vehículos de motor, circunstancia a la que ya hemos aludido en anteriores normas[10].

Esta planificación con efectos en el tráfico de las ciudades también se amplía de manera importante en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, en concreto su art. 16, referido a la adopción planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación atmosférica. Lógicamente, cuando hablamos del binomio contaminación-tráfico, debemos situarnos en el ámbito de las ciudades, por lo que no se puede obviar la acción del ámbito local. Es por ello, que dicho precepto incluye el hecho de que las entidades locales puedan adoptar medidas de restricción total o parcial del tráfico, incluyendo restricciones a los vehículos

[10] De igual manera, el Real Decreto 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógeno, partículas, plomo, benceno y monóxido de carbono y el Real Decreto 812/2007, de 22 de junio, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el arsénico, el cadmio, el mercurio, el níquel y los hidrocarburos aromáticos policíclicos.

más contaminantes, a ciertas matrículas, a ciertas horas o a ciertas zonas. Este hecho todavía se fortalece más en los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, los cuales deben adoptar planes y programas para el cumplimiento y mejora de los objetivos de calidad del aire, en el marco de la legislación sobre seguridad vial y de la planificación autonómica. Debe tenerse en cuenta que no es la única medida contenida acerca de la relación entre vehículos y contaminación atmosférica ya que también se incluye una reestructuración del impuesto sobre determinados medios de transporte (disposición adicional octava) o la obligatoriedad de la etiqueta informativa de eficiencia energética referida al consumo de combustible y emisiones de CO^2 (disposición adicional novena)[11].

La normativa medioambiental y, en especial, la relativa a la calidad del aire, vive un momento clave cuando en el ámbito de Unión Europea surge 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. Esta Directiva deroga a la Directivas 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE y 2002/3/CE e incluye unos objetivos ambiciosos y eficaces para la mejora de la salud humana y la calidad ambiental hasta 2020, teniendo en cuenta las normas, directrices y los programas correspondientes a la Organización Mundial de la Salud. Así, se establecen, entre otras medidas, objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto. De nuevo, en esta Directiva aparecen referenciados los planes de acción los cuales pueden incluir medidas relativas al tráfico de vehículos de motor. Dicha norma fue transpuesta en España mediante el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, constituyendo un elemento muy importante en la evaluación y gestión de la calidad del aire en España.

En relación con la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, no se puede pasar por alto la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de diciembre de 2022 (asunto C-125/20) y su incidencia en la implementación de acciones al respecto en nuestro país. Su importancia estriba en el hecho de que a través de esta sentencia, el TJUE declara el incumplimiento por parte de España de la referida Direc-

[11] Hecho que el Anexo I.2 del Real Decreto 837/2002, de 2 de agosto, por el que se regula la información relativa al consumo de combustible y a las emisiones de CO^2 de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento financiero en territorio español, decía que su exhibición era con carácter voluntario.

tiva de calidad del aire. En concreto, el tribunal señala que no se había velado porque no se superase de forma sistemática y continuada, por una parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en el Àrea de Barcelona y Madrid y, desde 2010 hasta 2017 inclusive, en la zona Vallès-Baix Llobregat, el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO2), y, por otra parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en la zona de Madrid, el valor límite horario fijado para el NO2. Además, otro incumplimiento señalado por el TJUE era el no haberse adoptado medidas suficientes para evitar el aumento de la contaminación, en concreto se alude al art.23.1 de la citada Directiva, en relación con su anexo XV, referido a la obligación de velar por que los planes de calidad del aire establezcan medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO2 sea lo más breve posible, hecho que no se respetó «al no haber adoptado, desde el 11 de junio de 2010, las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de esos valores límite en las zonas Àrea de Barcelona, Vallès-Baix Llobregat y Madrid».

Como se ha comprobado de este breve recorrido normativo, la incidencia de las medidas acerca de la calidad del aire ha llevado un patrón común respecto a la adopción de planes de acción con la posibilidad de restricción total o parcial del tráfico rodado. No obstante, a todo este entramado generalista hay que sumar un conjunto normativo específico centrado en las emisiones a la atmósfera de los vehículos (tabla 1)[12].

Tabla 1. Normativa relativa a emisiones a la atmósfera de vehículos

Directiva 70/220/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos a motor.
Directiva 88/77/CE del Consejo, de 3 de diciembre de 1987, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores diesel destinados a la propulsión de vehículos.

[12] Ciñéndonos a las regulaciones más recientes, por ejemplo el Reglamento 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, toma como una de las bases el programa «Aire puro para Europa» (CAFE, Clean Air for Europe) lanzado en marzo de 2001 por la Comisión y completado con una estrategia temática sobre la contaminación atmosférica en una Comunicación de 21 de septiembre de 2005 en la que se hacía énfasis en la reducción de las emisiones del sector del transporte.

Directiva 97/20/CE de la Comisión, de 18 de abril de 1997, que adapta al progreso técnico la Directiva 72/306/CEE, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre medidas que deben adoptarse contra las emisiones contaminantes procedentes de los motores diésel destinados a la propulsión de vehículos.
Directiva 97/68/CE, del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 1997, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles NO de carretera.
Directiva 2001/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de enero de 2001, por la que se modifica la Directiva 70/220/CEE del Consejo, sobre medidas contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor.
Directiva 2001/27/CE de la Comisión, de 10 de abril de 2001, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 88/77/CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos y la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos.
Directiva 2006/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado en vehículos de motor y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo.
Reglamento 49 de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) - Disposiciones uniformes sobre la homologación de motores de encendido por compresión y motores de gas natural (GN), así como de motores de encendido por chispa alimentados con gas licuado de petróleo (GLP) y de vehículos equipados con motores de GN y encendido por compresión y motores de encendido por chispa alimentados por GLP, por lo que respecta a las emisiones contaminantes de los motores.
Reglamento 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y mantenimiento de vehículos.

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, no hay que obviar cómo enfocan las bases actuales de la política medioambiental europea esta problemática. Así,

el Pacto Verde europeo[13] introduce algunos aspectos interesantes en este ámbito de análisis como la necesidad de intensificar la producción y utilización de combustibles alternativos y sostenibles para transporte, el apoyo en el despliegue de puntos públicos de recarga o la proposición de normas más estrictas para las emisiones de contaminantes atmosféricos de los vehículos con motor de combustión, fijando como objetivo una trayectoria clara hacia una movilidad de cero emisiones a partir de 2025. Estas previsiones han de completarse con otra de las piezas básicas de la UE en materia medioambiental como es el Objetivo 55[14]. En este sentido, se fija la reducción del 90 % de las emisiones del transporte hasta 2050 para alcanzar la neutralidad climática, insistiendo de nuevo en la revisión de las normas de emisión de CO2 para turismos y furgonetas nuevos. A estos dos documentos se suma un tercero que es la denominada Ley europea del clima en la que, por ejemplo, se apuesta por el desarrollo de sistemas de movilidad y transporte sostenibles e inteligentes [15].

De todos modos, estas previsiones aludidas anteriormente se entrelazan con el hecho de que la Comisión adoptara el 9 de diciembre de 2020 una Comunicación titulada «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro». La importancia de esta estrategia estriba en la introducción de una hoja de ruta para un futuro sostenible e inteligente para el transporte europeo, con un plan de acción para lograr una reducción del 90 % de las emisiones del sector del transporte de aquí a 2050, tal y como establecía el Objetivo 55.

2. LEY 7/2021, DE 20 DE MAYO, DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Lucha contra el cambio climático, transición energética o neutralidad climática son algunas de las piezas clave sobre las que pivota la Ley 7/2021, de 20 de mayo, todo ello en un contexto normativo

[13] Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final.

[14] Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones «Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática. COM/2021/550 final.

[15] Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»)

internacional encabezado por el Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático y seguido por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a lo que hay que sumar el conjunto regulatorio de la Unión Europea como la Comunicación de la Unión Europea relativa al Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019, el Reglamento 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima o los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC) y la Estrategia de Descarbonización a 2050. Tal es así que la Ley fija en su art. 1 un objetivo y es el asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, además de facilitar «la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades».

Dentro de las medidas contenidas en la Ley, conviene aludir, en el tema que nos ocupa, al título IV en donde se aborda las cuestiones relativas a la movilidad sin emisiones y transporte. La primera medida relevante se asocia a que las diferentes Administraciones públicas, en el marco de sus respectivas competencias, adopten medidas para alcanzar en el año 2050 un parque de turismos y vehículos comerciales ligeros sin emisiones directas de CO^2, de conformidad con lo establecido por la normativa comunitaria. Este proceso de descarbonización se une a otra medida que supone la base sobre la que se asienta la regulación de las zonas de bajas emisiones y es la previsión contenida en la Ley de que los municipios de más de 50.000 habitantes (o los de más de 20.000 cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire) y los territorios insulares adoptaran, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible coherentes con los planes de calidad del aire, introduciendo medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. Además, en la Ley se ofrece la posibilidad a las Comunidades Autónomas insulares a instar al Estado a establecer medidas de promoción de movilidad limpia, consistentes en restricciones de la circulación de turismos y furgonetas en su ámbito territorial, todo ello se dice por su vulnerabilidad frente al cambio climático. Los planes de movilidad antes aludidos deben recoger toda una serie de elementos como las ya referidas ZBE; medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en

bicicleta u otros medios de transporte activo o el impulso de la electrificación en el transporte[16]. Sobre este último aspecto se fortalece la existencia de infraestructura de recarga eléctrica suficiente, al introducir obligaciones de instalación de infraestructuras de recarga eléctrica en las estaciones de servicio dependiendo de las ventas anuales de gasolina y gasóleo que tengan (en concreto cuando las ventas anuales de gasolina y gasóleo superen los 5 millones de litros) o la instalación de puntos de recarga de vehículo eléctrico en edificios de nueva construcción y en intervenciones en edificios existentes. De todas las anteriores medidas sólo nos detendremos en explicar las líneas generales de las denominadas zonas de bajas emisiones en consonancia con su regulación a través del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones.

3. REAL DECRETO 1052/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS ZONAS DE BAJAS EMISIONES Y LA ACTUACIÓN DEL ÁMBITO LOCAL

En el contexto de las acciones políticas emprendidas contra el cambio climático y la protección del medio ambiente y la salud humana, los núcleos urbanos no pueden pasar desapercibidos. La apuesta por unas ciudades cada vez más sostenibles pasa por la implementación de diversas medidas encaminadas muchas de ellas a un aspecto esencial como es la mejora de la calidad del aire. Anteriormente se ha analizado el importante bloque normativo existente al respecto, pero trasladado en específico al ámbito urbano conviene asimismo detenerse en dar unas notas clave del Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones, en el cual se une la problemática de la

[16] En concreto las medidas recogidas en el art. 14 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo son: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023. b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas. c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal. d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano. e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga. f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida. g) Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles. h) El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire. i) Integrar los planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales.

calidad del aire con unos de los focos principales de contaminación como es el binomio sector de la movilidad-transporte.

Esta norma, lógicamente hay que conectarla con los fundamentos de la movilidad sostenible en el ámbito del cambio climático y la transición energética. Cabe recordar que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece en su artículo 14.3 de que los municipios de más de 50.000 habitantes (o los de más de 20.000 cuando se superen los valores límite de los contaminantes regulados en Real Decreto 102/2011, relativo a la mejora de la calidad del aire) y los territorios insulares adoptaran antes de 2023 los denominados «planes de movilidad urbana sostenible» con un conjunto de medidas de mitigación, entre los cuales se encuentra el establecimiento de zonas de bajas emisiones con el objetivo de mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. Ahora bien, ¿qué son las zonas de bajas emisiones? Las ZBE, siglas para denominarlas coloquialmente, son definidas en el referido artículo (*in fine*) como «el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente».

Acerca de los objetivos perseguidos a través de la creación de las ZBE, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, fija dos ejes fundamentales como son, por un lado, la mejora de la calidad del aire y, por otro, la mitigación del cambio climático. A su vez, surgen un conjunto de medidas vinculadas a estos objetivos como son el impulso de una movilidad más sostenible e inclusiva con menor impacto en la calidad del medio ambiente sonoro; el fomento de la movilidad activa y la recuperación del espacio público o la promoción de la mejora de la seguridad vial y la pacificación del tráfico[17]. Con base en estos objetivos y medidas se articulan diversos preceptos que profundizan en estos aspectos como son los relativos a la restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos y clasificación ambiental o los requerimientos de las

[17] Resulta interesante el estudio de Lebrusan Murillo, I. y Toutouh El Alamin, J. (2022) acerca de la valoración del impacto de las ZBE. En el caso concreto, los autores valoran las consecuencias medioambientales de la implantación de Madrid Centro. En este mismo sentido, otro estudio es el de Tarriño Ortiz, J.; Soria-Lara, J. A; Gómez Sánchez, J; Vassallo Magro, J. M (2021) en donde los resultados corroboran la influencia de Madrid Central en el cambio de modo, concluyéndose que los aspectos sociodemográficos, las percepciones sobre dichas áreas y los hábitos de movilidad son clave para explicar la probabilidad de dejar el vehículo privado.

ZBE en materia de calidad del aire, cambio climático, impulso del cambio modal, eficiencia energética o ruido.

El ámbito local es el foco sobre el que se van a desarrollar las ZBE. Tal es así que su regulación y delimitación recae en las entidades locales a través de su normativa municipal. Acerca de su delimitación y regulación, acabamos de indicar que el ámbito municipal es el encargado de dicha labor, utilizando la figura de la ordenanza con la cual regular las mismas en el correspondiente municipio. La base normativa que entra en juego en la elaboración de dichas ordenanzas, en sus diferentes denominaciones (véase, como ejemplos, Ordenanza de zona de bajas emisiones u Ordenanza de movilidad sostenible de la ciudad) es muy variada dada la índole de diferentes cuestiones a regular. En este sentido, dejando a un lado toda la normativa ambiental anteriormente referenciada, el surgimiento de estas Ordenanzas se basa fundamentalmente en las competencias locales en materia de tráfico, estacionamientos de vehículos y movilidad, así como de transporte colectivo urbano. A ello se sumaría otra función referenciada en el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, como es la relativa al medio ambiente urbano. Sin duda, un elemento fundamental es la competencia municipal en materia de tráfico, circulación y estacionamiento de vehículos, en virtud de lo dispuesto en el art. 25.2.g de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. A este precepto debe añadirse otros fundamentales en este ámbito. En concreto del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, puede extraerse el otorgamiento a los municipios de la competencia de restringir la circulación a determinados vehículos en vías urbanas de su competencia por motivos medioambientales (art. 7), así como el acordar por los mismos motivos la prohibición total o parcial de acceso a partes de la vía con carácter general o para determinados vehículos o el cierre de determinadas vías (art. 18). Por su parte, no hay que obviar la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en donde su artículo 53 recoge las funciones de los Cuerpos de Policía Local, entre las cuales se encuentran las pertenecientes a la ordenación del tráfico, al cumplimiento de las ordenanzas o a la circulación en las vías del casco urbano.

A todos estos preceptos, hay que sumar otros con contenido medioambiental y de salud pública que también forman parte de la base normativa de estas ordenanzas. Teniendo presente la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y, lógicamente, el Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciem-

bre, no hay que obviar el marco constitucional en estas materias. En este sentido, el art. 45.1 de la Constitución española reconoce que todo el mundo tiene el derecho a disponer de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y el artículo 45.2 de la CE, establece que los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. A lo anterior se añade lo dispuesto en el art. 43.1 de la CE en donde se reconoce el derecho a la protección de la salud. A este respecto, conviene atender también al art. 27.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública, en donde se dispone que las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deben proteger la salud de la población mediante actividades y servicios que actúen sobre los riesgos presentes en el medio y en los alimentos, a efectos de desplegar los servicios y las actividades que permitan la gestión de los riesgos para la salud que puedan afectar a la población.

3.1. ARTICULACIÓN DE LAS ZBE

Habiéndose delimitado el trasfondo normativo de las ZBE, es momento ahora de analizar cómo se articulan las mismas. En este sentido, su desarrollo va unido a la elaboración de un proyecto, cuyo contenido mínimo se recoge en el anexo I del Real Decreto y se completa con la existencia de una serie indicadores de monitorización y seguimiento (anexo II). Como punto de partida, para el diseño de las ZBE, la norma marca una serie de líneas maestras. En concreto, estipula que su delimitación debe considerar el origen y destino de los desplazamientos sobre los que se ha considerado necesario intervenir, tratando de evitar una mayor concentración de los vehículos en las áreas adyacentes a las ZBE, de manera que, en ningún caso, se deteriore la calidad del aire o la calidad acústica de aquéllas. Teniendo en cuenta estos aspectos, no se establece una superficie mínima y máxima, sino que simplemente se señala que debe ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los objetivos, señalándose incluso la posibilidad de diseñar varias ZBE en ciudades de mayor tamaño, así como en los territorios insulares. Además, el Real Decreto recoge el que pueda establecerse dentro de las ZBE, las denominadas zonas de especial sensibilidad, las cuales están destinadas a proteger a los sectores más vulnerables de la población, incluida la población infantil, de los impactos sobre la salud derivados de la circulación de vehículos motorizados por

sus inmediaciones. Estas zonas destacan por el hecho de que incluyen requisitos y medidas de reducción de emisiones más exigentes que los que se establezcan en la zona principal.

3.2. ZBE Y VEHÍCULOS

Como ya he señalado anteriormente, un elemento fundamental de las ZBE es la restricción de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos. En este sentido, estas restricciones hay que ponerlas en consonancia con los objetivos y la finalidad de las ZBE y que la propia norma matiza (art. 5) al destacar la apuesta por impulsar «el cambio modal hacia medios de transporte más sostenibles, priorizando la movilidad activa y el transporte público» y que incluso se extiende al transporte urbano de mercancías a través de potenciar «los vehículos cero emisiones, la «ciclologística» y las soluciones de optimización ambiental de los repartos». Ahora bien, ¿Qué vehículos se ven afectados? A este respecto, estas restricciones o prohibiciones afectan a aquellos vehículos más contaminantes, priorizando el acceso de los vehículos cero emisiones. Para ello, hay que remitirse al anexo II.e del Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, en donde se recoge la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante al dividirlos en 5 categorías, en concreto, vehículos 0 emisiones; vehículos ECO; vehículos C; vehículos B; vehículos A (sin distintivo)[18]; cuyos distinti-

[18] En este sentido, los requisitos para cada una de las categorías de los vehículos los podemos encontrar en el anexo II, letra E del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, tras la modificación hecha por 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. En concreto, Categoría 0: Vehículos L, M1, N1, M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos eléctricos de batería (BEV), vehículo eléctrico de autonomía extendida (REEV), vehículo de hidrógeno (HICEV), vehículo eléctrico híbrido enchufable (PHEV) con una autonomía mínima de 40 kilómetros (ciclo NEDC) o vehículos de pila de combustible. Categoría ECO: Vehículos M1 y N1, clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos híbridos enchufables con autonomía <40km (ciclo NEDC), vehículos híbridos no enchufables (HEV), vehículos propulsados por gas natural, vehículos propulsados por gas natural comprimido (GNC), o gas licuado del petróleo (GLP). En todo caso, deberán cumplir los criterios de la clasificación C. Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como híbridos enchufables con autonomía <40km, híbridos no enchufables (HEV), propulsados por gas natural comprimido (GNC), gas natural licuado (GNL) o gas licuado del petróleo (GLP). En todo caso, deberán cumplir los criterios de la clasificación C. Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos híbridos enchufables con autonomía <40km (ciclo NEDC) y vehículos híbridos no enchufables (HEV). Categoría C: Vehículos M1 y N1 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro 4/IV, 5/V o 6/VI o diésel Euro 6/VI. Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro VI/6 o diésel Euro VI/6. Vehículos L. Categoría B: Vehículos M1 y N1 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro 3/III o diésel Euro 4/IV o 5/V. Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro IV/4 o V/5 o

tos ambientales encontramos en el anexo XI (v-25). No cabe duda de que los vehículos más problemáticos son aquellos más contaminantes, en concreto los que tienen la categoría de vehículo A por no cumplir las condiciones o requisitos para la obtención de la clasificación 0 emisiones, ECO, C o B de conformidad con la clasificación del Real Decreto[19].

Fuera de esta clasificación medioambiental de los vehículos, es verdad que las situaciones de los vehículos son variadas ya sea por destinarse a algún servicio público o pertenecer, por ejemplo, a algún residente de dentro de la ZBE. En este sentido, las ordenanzas van articulando diferentes medidas que atienden a estas circunstancias para articular el libre acceso en la ZBE, incluyendo exenciones generales. En concreto, se pueden establecer dos bloques de situaciones. El primer bloque estaría conformado por aquellos vehículos que pueden acceder y circular por las calles del interior del perímetro de las ZBE y estacionar en superficie en sus vías públicas. El segundo grupo lo conformaría por aquellos vehículos que están autorizados temporalmente para acceder, circular y estacionar en las ZBE, siempre que estén inscritos en el Registro municipal de vehículos autorizados en las ZBE.

El primer bloque se puede asociar con las llamadas exenciones generales. En este bloque entran de lleno los vehículos 0 emisiones y ECO al igual que los ciclos, bicicletas y los vehículos de movilidad personal. Con ello, éstos tienen acceso, circulación y estacionamiento sin necesidad de autorización municipal registral. No obstante, dentro de esta categoría se pueden incluir más tipos de vehículos. En este sentido, esta clasificación se suele hacer atendiendo al diagnóstico realizado y a las necesidades específicas de la ciudad de que se trate por lo que puede variar entre municipios. Aparte de los ya señalados, dentro de las exenciones o sin necesidad de autorización municipal registral muchos Ayuntamientos optan por ampliar a vehículos con etiqueta C y B; vehículos históricos; vehículos de personas residentes dentro de la ZBE; vehículos de emergencias y servicios esenciales, vehículos de auto TAXI; vehículos de transporte público colectivo o vehículos que transporten a personas con movilidad reducida, entre otros (tabla 1). Inclu-

diésel Euro IV/4 o V/5. Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como Euro 2. Categoría A: Todo vehículo a motor que por su clasificación en el Registro de Vehículos no cumple las condiciones o requisitos para la obtención de la clasificación 0 emisiones, ECO, C o B.»

[19] Como señala Fuentes i Gasó (2024) conviene acudir a la a STJUE 13 de enero de 2022 (C 177/19 P a C 179/19 P) que centra la problemática en este etiquetado y que se desprende del argumento esgrimido por el autor que se elimina la posibilidad de que las ordenanzas entren a tratar discrecionalmente estos criterios técnicos, debiéndose seguir el etiquetado ambiental propuesto por la DGT.

so en el caso del Ayuntamiento de Valladolid[20] se atiende a los ingresos del propietario del vehículo al incluir dentro de las exenciones «los vehículos de personas con ingresos anuales inferiores a 1.3 veces el IPREM anual, incrementados en el caso de unidad familiar o de convivencia, en un porcentaje por cada miembro adicional (20% por el primer miembro adicional, 10% por el segundo y 5% por el tercero y siguientes), hasta el límite máximo del 2,1 del IPREM anual, por unidad familiar), incluyendo sólo un vehículo por cada unidad familiar»[21]. Este supuesto rompe por completo la asociación entre acceso y criterio medioambiental y se une a otros como es el caso de los vehículos históricos, caso curioso más cuando por años no cumplen los criterios de emisiones y por ende no dejan de ser vehículo muy contaminantes, o los destinados a servicios públicos, que no necesariamente se tratan en muchos casos de vehículos que ocupan una posición óptima dentro de la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante anteriormente enumerada[22].

Hemos indicado que las Ordenanzas también incluyen otra categoría en la cual se autoriza temporalmente a los vehículos para acceder, circular y estacionar en las ZBE. Estas autorizaciones tienen una limitación temporal hasta una fecha, pudiendo la autorización tener efectos continuados o discontinuos, referidos en meses, días y horas. Dentro de este bloque se pueden incluir diversas situaciones como el acceso temporal a la ZBE para diferentes actividades, como, por ejemplo, el acceso a talleres ubicados, a los aparcamientos públicos en el interior de la ZBE o a los aparcamientos privados para la clientela alojada en los establecimientos de alojamiento turístico, además de supuestos como el acceso a los hospitales, citas médicas y clínicas veterinarias existentes en la ZBE. Pero los casos se pueden extender a supuestos que hemos incluido en el de exenciones para aplicar sobre ellos un periodo temporal. Con ello, por ejemplo, la ordenanza tipo de la FEMP (2023), únicamente incluye como exenciones los ciclos, bicicletas y los vehículos de movilidad personal, además de los vehículos con distintivo ambiental sin especificar cuáles. El resto de las situacio-

[20] Aprobada inicialmente por el Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2023. Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid de 5 de enero de 2024 (núm. 2024/4).

[21] Este hecho ha sido tratado por la jurisprudencia, tal y como se analizará en el apartado jurisprudencial para el caso de la ciudad de Barcelona.

[22] Luego, como en el caso del Ayuntamiento de Valladolid, se tienen también en cuenta los vehículos que no hayan sido objeto de clasificación por su potencial contaminante, como pudieran ser los vehículos con matrículas especiales del Estado (ET, EA, PME, etc.), con matrículas del régimen diplomático (CD, CC o OI), con matrículas históricas o matrículas extranjeras, siempre que acrediten que cumplen los requisitos tecnológicos y de emisiones equivalentes a los distintivos ambientales que amparan el acceso a la ZBE.

nes las desplaza a la categoría de vehículos que precisan de autorización municipal registral limitada de acceso, circulación y estacionamiento y con ello se obliga a que por ejemplo, los vehículos de los servicios públicos esenciales o los vehículos de las Administraciones Públicas estén declarados registralmente en el registro municipal de vehículos autorizados. De todos modos, las ordenanzas suelen regular el procedimiento para la tramitación y concesión de las correspondientes exenciones y accesos temporales. En este sentido, juega un papel muy importe como punto de partida el denominado registro municipal de vehículos autorizados a través de cual se lleva, como dice su denominación, un registro de aquellos vehículos que, por su potencial contaminante, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente y sus futuras actualizaciones, quedan autorizados temporalmente a acceder, circular y estacionar en la ZBE. Con ello, las personas titulares de vehículos del apartado anterior que deseen beneficiarse de las autorizaciones temporales de acceso, circulación y estacionamiento, deben solicitar la inscripción de los vehículos en el registro municipal de vehículos autorizados en las ZBE.

Tabla 2. Acceso a la ZBE de vehículos, Exenciones

Exenciones generales/Vehículos que precisan de autorización municipal registral limitada de acceso, circulación y estacionamiento (según los casos)	Los vehículos con clasificación ambiental B, C, ECO o 0; vehículos históricos; vehículos a motor de residentes empadronados en alguna vía dentro del perímetro de la ZBE en régimen de propiedad, usufructo, «renting», «leasing», arrendamiento, retribución en especie o como vehículo de sustitución; vehículos dedicados al transporte de personas con movilidad reducida (VPMR); los vehículos que indiquen los propietarios de plazas de garajes particulares situadas en el interior de la ZBE, o las personas que tengan arrendadas las mismas mediante contrato de arrendamiento; los vehículos de los servicios públicos esenciales; vehículos del Ayuntamiento o sus contratistas que presten servicios públicos básicos como limpieza viaria, recogida de residuos, mantenimiento y conservación de vías públicas, zonas verdes, instalaciones, patrimonio municipal y otros servicios municipales en gestión; los vehículos industriales debidamente rotulados e identificados de las empresas, y sus contratistas, que presten servicios de urgencias en la vía pública sobre suministro de agua, gas, electricidad o telecomunicaciones, para actuar dentro de la ZBE; vehículos de transporte público colectivo de viajeros regular de uso general o que presten servicio de transporte escolar y los autobuses o microbuses que den servicio discrecional a los establecimientos o instituciones cuya local de actividad se encuentre localizada dentro de la ZBE; vehículos autotaxi y vehículos turismo de arrendamiento con conductor (VTC), para recoger o dejar viajeros dentro de la ZBE; escuela de conductores; los vehículos que accedan a los talleres de reparación de vehículos ubicados en la ZBE; grúas de rescate de vehículos y vehículos - taller y auxilio en carretera para atender servicios dentro de la ZBE; vehículos de mudanzas, servicios funerarios y vehículos destinados al transporte de fondos y gestión del efectivo, para atender servicios dentro de la ZBE; acceso a los aparcamientos privados para la clientela alojada en los establecimientos de alojamiento turístico.

Fuente: elaboración propia

3.3 PROBLEMÁTICA ACERCA DEL ACCESO VIDEOVIGILADO

Por lo que respecta al acceso a las ZBE, en una apuesta por las denominadas Smart cities en un contexto tecnológico, los Ayuntamientos optan en sus ordenanzas por realizar el control de acceso a las ZBE mediante un sistemas automatizados y plataformas tecnológicas. La captación de imágenes por cámaras con lector de matrícula se presenta como la opción más común, hecho que entra de lleno en la problemática relativa a la videovigilancia de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en las ciudades. En este sentido, mucho se ha debatido acerca videovigilancia realizada por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en las ciudades a través de la instalación de cámaras de seguridad o videocámaras en la vía pública como consecuencia de la posible limitación del ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el confrontamiento entre la protección de la seguridad ciudadana y la restricción o control de la libertad de movimientos.

De todos modos, se debe partir del hecho de que la instalación de videovigilancia en las ciudades es competencia exclusiva de la autoridad gubernativa y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en virtud de lo previsto en el art. 22 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, hecho que hay que enlazar con la autoridad encargada de la regulación del tráfico de conformidad con el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor. A ello hay sumar la remisión a la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos de donde se extrae la posibilidad de la instalación de videocámaras fijas como técnica de seguridad por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, pero siguiendo los criterios marcados en su artículo 4 entre los que se encuentra la de asegurar la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. No obstante, la utilización de estas cámaras parte de un elemento fundamental que es la aplicación del principio de proporcionalidad recogido en su art. 6 sobre el que se proyecta una doble versión, en concreto de idoneidad y de intervención mínima. Así, la utilización de estas cámaras sólo se dará cuando resulte adecuado, en una situación concreta, para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, a lo que se suma la intervención mínima, por la que se exige la ponderación, en cada caso, entre la finalidad pretendida y la posible afectación por la utiliza-

ción de la videocámara al derecho al honor, a la propia imagen y a la intimidad de las personas. Con todo ello, el hecho de la instalación de estas cámaras no debe pasar desapercibida para los ciudadanos, de ahí que los dispositivos de captación deban estar indicados y señalizados, publicándose la lista de estos, tal y como se señala en la ordenanza modelo de la FEMP (2023).

Precisamente sobre este aspecto hay un aspecto fundamental a considerar y es que la captación de imágenes debe realizarse con sujeción a lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos). De esta norma se extraen importantes principios a tener en cuenta como el principio de responsabilidad proactiva por el que se obliga a responsables y a encargados del tratamiento a cumplir con los principios relativos al tratamiento de datos personales y a demostrarlo (art. 5.2); además de los principios de integridad y confidencialidad, por el cual los responsables del tratamiento están obligados a tratar los datos personales de manera que garanticen una seguridad adecuada de dichos datos, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas. En resumen, la obtención de datos por estas cámaras deberá garantizar el cumplimiento del Reglamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016, así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, sin perjuicio de los controles por agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico.

3.4 ESTACIONAMIENTO, DISTRIBUCIÓN URBANA DE MERCANCÍAS Y ZONAS DE CARGA Y DESCARGA EN LAS ZBE

En lo que respecta al estacionamiento, las ordenanzas establecen una segmentación entre zonas de estacionamiento para los residentes y zonas de estacionamiento regulado para vehículos de no residentes autorizados a estacionar dentro de la ZBE, pudiéndose fijar un tiempo máximo de permanencia que podrá ser diferente para residentes y no residentes. Es interesante comentar la posibilidad de que los Ayuntamientos, en su regulación tarifaria, puedan modular el precio/hora de estacionamiento en función del distintivo ambiental del vehículo, aplicando un menor coste para los de

cero emisiones. Por otra parte, se atiende a la circulación y estacionamiento dentro de la ZBE de vehículos contaminantes de residentes, que por esta última situación pueden acceder a la ZBE. En estos casos, se opta porque sólo puedan estacionar en el área de estacionamiento de la ZBE que corresponda a su residencia, no pudiendo estacionar en las restantes áreas de estacionamiento de esa ZBE. La idea, acogiendo la redacción de la FEMP (2023), es que «todos los vehículos contaminantes, contaminan con independencia de la residencia de su propietario. Los residentes tienen derecho a disponer de su vehículo contaminante para salir y entrar de la ZBE, pero no para transitar por la ZBE».

Por otra parte, dentro de la ZBE se establecen plazas de aparcamiento para determinados colectivos, modos de transporte prioritarios (véase, ciclos, bicicletas, vehículos de movilidad personal y vehículos eléctricos) y áreas de carga y descarga. Respecto a estas últimas, la distribución urbana de mercancías (DUM) conlleva a que se puedan establecer zonas reservadas para área y descarga que deberán estar delimitadas de forma permanente o por periodos de días o horarios, mediante el empleo de la señalización fija establecida al efecto y que podrá vincularse el control de la reserva de espacio para estas operaciones a la obtención de un tique electrónico o utilización de sistemas tecnológicos, que permita conocer el tiempo de uso de cada reserva y controlar el cumplimiento de los tiempos máximos de estacionamiento en las zonas limitadas.

3.5 RÉGIMEN SANCIONADOR

Otro aspecto importante de las Ordenanzas reguladoras de las ZBE es la vinculación con el régimen sancionador. En este sentido, se debe acoger el título V (régimen sancionador) del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en concreto su art. 76.z.3 que establece como infracción grave «No respetar las restricciones de circulación derivadas de la aplicación de los protocolos ante episodios de contaminación y de las zonas de bajas emisiones». Con ello, en las ordenanzas se incluye la consideración de infracción grave el no respetar las restricciones de acceso, circulación y estacionamiento establecidas en las ZBE, ya sea por incumplir la prohibición de circular o estacionar dentro de la ZBE por parte de los vehículos no contemplados en la Ordenanza o que, estándolo, carezcan de la autorización necesaria; o por el estacionamiento de los vehículos de los residentes en la ZBE que no estén incluidos en la Ordenanza

o que, estándolo, no cuente con la autorización necesaria, cuando estacionen en un área de estacionamiento que no les corresponda. Por lo que respecta a la cuantía de la sanción, el art. 80 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre establece que las infracciones graves serán sancionadas con multa de 200 euros. Esta es esta cuantía que recogen las diferentes Ordenanzas, añadiéndose la posibilidad que se las sanciones se puedan incrementar en un 30 %, en caso de reincidencia de la persona responsable, es decir, cuando se ha cometido, en el plazo de un año, más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así se haya declarado por resolución firme (véase art. 81 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre).

4. PROBLEMÁTICA JURISPRUDENCIAL DE LAS ZBE: LOS CASOS DE MADRID Y BARCELONA

A pesar de su corto recorrido, los tribunales ya se han pronunciado acerca de la incidencia de las ZBE. En concreto, podemos remitirnos a los casos de Madrid y Barcelona. Respecto a la Ciudad de Madrid, la problemática viene con la aprobación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible el 5 de octubre de 2018[23] y el Acuerdo de 29 de octubre de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la Zona de Bajas Emisiones «Madrid Central»[24]. A continuación, se darán algunas ideas clave acerca de diferentes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en el que se profundiza acerca de la nulidad de ambas disposiciones. En concreto es interesante el análisis de las sentencias 445/2020; 446/2020; 447/2020, de 27 julio del TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)[25] confirmadas a su vez por el Tribunal Supremo mediante autos de 14 octubre 2021; 29 abril 2021 y 14 octubre 2021, respectivamente, por los cuales se inadmite a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de Ecologistas en Acción Madrid contra las referidas sentencias[26].

Estas sentencias parten de la impugnación de la Comunidad de Madrid, el Grupo Parlamentario Popular del Consistorio y la mer-

[23] Acuerdo del Pleno, de 5 de octubre de 2018 (BOCM de 23 de octubre de 2018)
[24] BOAM el 30 de Octubre de 2018.
[25] RJCA 2020\1475; RJCA 2020\1339; RJCA 2020\1317.
[26] JUR 2021\329656; JUR 2021\144047; JUR 2021\329632.

cantil DVUELTA[27] del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 5 de octubre de 2018, por el que se aprobaba la Ordenanza de Movilidad Sostenible. Entre los aspectos controvertidos se encuentra la omisión del trámite de información pública y la insuficiencia o déficit de la memoria económica. En cuanto al primer aspecto, la Comunidad de Madrid en su escrito de demanda defendía que en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza se había omitido el trámite de información pública. Se parte de la circunstancia de que el 13 de febrero de 2017 fue publicado el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 9 de febrero de ese año por el que se aprobaba someter a consulta pública previa la elaboración de una nueva Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, elaborándose un primer borrador en el que no se establecía la regulación y delimitación del área denomina «Madrid Central»[28], definiéndose un Área de Acceso Restringido (AAR). A este respecto, el TSJ valora estas modificaciones señalando que «de simples normas generales reguladoras del concepto, objetivos, requisitos y criterios generales de acceso y funcionamiento» en unas Áreas inicialmente denominadas de «Acceso Restringido», que habían de ser especificadas en ulterior acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, no es ya solo que se introdujera una distinción en el texto definitivo de dos tipos de Áreas de ordenación permanente en función de la finalidad de esa especial ordenación, «sino que pasa a incorporarse al texto definitivo la ordenación pormenorizada de una de esas ZBE (Madrid Central), con inclusión de su delimitación, criterios específicos de acceso y funcionamiento, formas de control de accesos, etc. (artículo 23) y el establecimiento de un AAR (Colonia Marconi) respecto a la que se introdu-

[27] Reconocida su legitimación por parte del Tribunal por tratarse de una entidad que «lleva a cabo una intensa actividad en el ámbito jurisdiccional, recurriendo la imposición de sanciones administrativas», siendo que la Ordenanza anulada tiene una clara incidencia de la actuación sancionadora del Ayuntamiento de Madrid.

[28] Ello debe completarse con la explicación dada en el fundamento jurídico segundo de la STSJ de Madrid 445/2020, de 27 julio: «Ciertamente, como expone la Comunidad de Madrid y es público y notorio, la Ordenanza aquí impugnada ha pasado a ser conocida por los ciudadanos en base, particularmente, a la regulación que en la misma se contiene de las denominadas «Zonas de Bajas Emisiones» (en lo sucesivo ZBE) -definidas en el artículo 21 de la Ordenanza como «(...) el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica, en que se implanten medidas especiales de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico «- y, en especial, por la creación de un área central en la que se imponen ciertas restricciones que buscan la transformación de la misma en una zona de menores emisiones contaminantes, hasta el punto que ha llegado a denominarse la Ordenanza aludida «Madrid Central» que no es, en realidad, sino la denominación de una de las Zonas de Bajas Emisiones delimitada por las vías que se indican en el artículo 23.2 de la Ordenanza en cuyo interior se impone una norma general prohibitiva del acceso de vehículos (exclusivamente con la finalidad de atravesar la ZBE en cuestión) con las excepciones que la propia norma contempla».

cen, igualmente, previsiones concernientes al ámbito geográfico o espacial y condiciones de acceso y circulación de vehículos (artículo 25)». Esta situación fue durante criticada por el Tribunal, al señalarse la privación de la posibilidad de formular alegaciones a los ciudadanos más directamente afectados por esa nueva ordenación en el trámite de información pública[29]. Esto conllevaría a que el TSJ declarara nulos los arts. 21 a 25 de la Ordenanza.

Otro de los aspectos controvertidos tratados fue la impugnación del Grupo Popular del Ayuntamiento que planteó la nulidad de la Ordenanza por la insuficiencia o déficit de la memoria económica, en concreto «por vulnerar el procedimiento legalmente establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como en las propias bases de ejecución del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid, que exigen los preceptivos informes económicos y de análisis de viabilidad»[30]. Ello se sostenía en que la entrada en vigor de la Ordenanza de Movilidad Sostenible suponía «un importante esfuerzo económico para el Ayuntamiento de Madrid, con indudable repercusión presupuestaria en el presente y futuro ejercicios», dado que las medidas incluidas en la Ordenanza requerían la implantación de nuevos dispositivos tecnológicos o procedimientos sistemáticos de control de detección de infracciones. A este respecto, el TSJ fue muy claro al pronunciarse en el sentido de que se advierte que no se elaboró una memoria económica adecuada, en concreto, en palabras del Tribunal, «la memoria elaborada por el Ayuntamiento no contiene ni la más mínima referencia al coste económico que para las arcas municipales pueda ocasionar la puesta en marcha e implantación de la Zona Madrid-Central»[31], conllevando por ello una infracción de 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas (fundamento jurídico noveno). Con ello, se advierte la necesidad de incorporación de una memoria económica al procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias. En el presente caso no se reconoció obligación económica alguna, ni contenía referencia al coste económico que suponía para las arcas municipales la puesta en marcha de «Madrid Central»[32]. Como señala Blasco Hedo (2020), el problema que deriva de la insuficiencia de memoria económica o del reflejo de la ausencia de coste económico es que «no se puede calcular de antemano el impacto aproximado que

[29] Véase Sentencia núm. 445/2020 de 27 julio del TSJ de Madrid.

[30] Vid. Sentencia núm. 446/2020 de 27 julio del TSJ de Madrid (RJCA\2020\1339).

[31] Fundamento jurídico noveno de la Sentencia núm. 446/2020 de 27 julio del TSJ de Madrid.

[32] Véase un análisis en profundidad de la problemática en Blasco Hedo (2020).

en un futuro puede ocasionar la medida adoptada en el presupuesto municipal, por lo que su implantación real podría quedar en entredicho, aunque su finalidad ambiental fuera positiva».

Para el caso de Barcelona, resulta muy interesante analizar los pronunciamientos de 21 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sección quinta), en concreto seis sentencias[33], a raíz de los recursos presentados por diferentes asociaciones contra la Ordenanza relativa a la restricción de la circulación de determinados vehículos en la ciudad de Barcelona con el objetivo de preservar y minorar la calidad del aire, aprobada por el pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2019, norma a través de la cual se aprobaba la Zona de Bajas Emisiones (ZBE)[34]. Los motivos de la impugnación eran numerosos acorde con el gran número de recurrentes, si bien los resumía el Tribunal de la siguiente manera «en todos los recursos se ha cuestionado el proceso de elaboración de la norma municipal, la falta de motivación y de justificación de la proporcionalidad de las medidas limitativas adoptadas», es por ello que se sigue un análisis sistemático de cinco puntos como eran: 1) competencia municipal y derechos afectados por la Ordenanza; 2) ámbito del control judicial y aspectos formales de la tramitación de la Ordenanza; 3) restricciones establecidas por la Ordenanza impugnada: alcance objetivo, subjetivo y temporal; 4) ámbito de aplicación: delimitación territorial de la ZBE; 5) impacto presupuestario, económico y social de la Ordenanza.

---

[33] En concreto, Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª núm. 967/2022 (recurso núm. 43/2020); núm. 968/2022 (recurso núm. 58/2020); núm. 969/2022 (recurso núm. 59/2020); núm. 970/2022 (recurso núm. 60/2020); núm. 971/2022 (recurso núm. 61/2020); y núm. 972/2022 (recurso núm. 62/2020). Cabe destacar la existencia en estas sentencias de dos votos particulares, el primero, como señala Casado Casado (2024) centrado en la zonificación y algunos extremos que se derivan de ella y a algunos aspectos en relación con la motivación de la Ordenanza; y el segundo en el que se discrepa con algunos aspectos de la sentencia al afirmar, por ejemplo, que «la Ordenanza responde a una causa suficiente», aunque coincide en que la justificación de la ordenanza era significativamente mejorable en muchos aspectos concretos; pero sobre todo matiza su voto particular indicando lo siguiente: «Entiendo que la sentencia de la mayoría puede ser interpretada como una descalificación que vaya más allá de la ausencia de motivación y que ello comprometa la posibilidad futura de que el Ayuntamiento de Barcelona pueda mantener el mismo perfil de Ordenanza si así lo exigiera la situación. Entiendo que no debe ser así y este es un motivo esencial para este voto particular.

[34] En concreto, los recursos fueron presentados por la Asociación Plataforma de afectado por las restriccions circulatorias; Associació de Families nombroses de Catalunya; Gremi provincial de Tallers de reparació i manteniment de automóbils de Barcelona; Gremi de Transport i Maquinaria de la contrucció de Catalunya, Associació general d'Autonoms-Pimes transportistes de Catalunya; Federación catalana de Transporte de Barcelona («transcalit»), Asociación de Transportistas agrupados Condal (Astac Condal) y Transprime spanish shippers council; Federació empresarial catalana d'Autotransport de Viatgers (FECAV); Associació d´Empresaris de Transport Discrecional de Catalunya (AUDICA).

Analizando todos ellos, el Tribunal resolvió anular la Ordenanza Municipal por entender que presentaba deficiencias en su elaboración, falta de informes determinantes, por ser excesivo en el ámbito geográfico de aplicación y en el tipo de vehículos excluidos o no prever medidas alternativas y menos gravosas a la prohibición de acceso y de circulación de los vehículos más contaminantes. Si bien nos podemos remitir al análisis extenso de las sentencias realizado por Casado Casado (2024), entre los aspectos más relevantes y problemáticos están el hecho de que «en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza no se parte de datos actualizados del parque móvil afectado, ni se contemplan los diferentes efectos que se producen para determinadas categorías de colectivos que aparecen más afectados, como es el de los residentes y de profesionales»; el cambiar lo que era un modelo de intervención episódica por contaminación, previsto en el Decreto de la Alcaldía de 2017, a una situación estructural o permanente; que la intensidad y alcance general de las medidas desborda las previsiones sectoriales sobre las zonas de restricción de tráfico, además no aparecer suficientemente motivados o no valorarse medidas alternativas o menos restrictivas que no sean la de prohibir de forma uniforme la circulación en toda la zona; a lo que hay que sumar vicios sustanciales en el procedimiento de elaboración de la norma al tomar como punto de partida datos de contaminación no actualizados o que o no se ponderan suficientemente el alcance y las consecuencias económicas y sociales de la Ordenanza.

Quizá el aspecto más mediático fue el hecho de que se decía que la Ordenanza afectaba especialmente a los ciudadanos con menor capacidad económica para renovar su vehículo, mayormente a los residentes de la zona, así como en los colectivos empresariales con menos recursos para sustituir sus coches profesionales, sobre todo a los autónomos y pymes. La problemática venía dada por el hecho de que «la Ordenanza impugnada impone medidas limitativas al ejercicio del derecho a la movilidad de los titulares de vehículos sin distintivo ambiental, prohibiendo la circulación de estos vehículos con carácter general en días y horas laborables con determinadas excepciones, sujetas al cumplimiento de determinadas cargas, como las de previo registro y solicitud de autorización, a su vez limitada (número o tiempo)». A ese respecto el Tribunal se pronuncia en el sentido de que «si bien el objetivo medioambiental de mejora de calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica entra en las razones de interés general», se exige que «las limitaciones y requisitos que pudieran establecerse sean proporcionados y lo menos restrictivos o distorsionadores para la acti-

vidad económica»[35], es por ello es esencial dirimir «si las medidas limitativas introducidas por la Ordenanza impugnada están motivadas suficientemente y se presentan como adecuadas y proporcionadas, es decir, si está justificado que sean idóneas para alcanzar el objetivo deseado de la forma menos restrictiva posible». A todo ello el Tribunal es muy claro y es que se pronuncia en el sentido de que «la movilidad en la ZBE en las horas prohibidas se condiciona a la capacidad económica del titular para proceder a la adquisición de un vehículo con distintivo ambiental, lo cual no resulta valorado en el procedimiento de elaboración de la Ordenanza», hecho que se concreta por ejemplo con las familias numerosas que «pueden verse afectadas especialmente desde el momento en que su capacidad de renovación del vehículo puede verse disminuida por sus mayores necesidades de gasto» o en el caso de vehículos profesionales, especialmente en los colectivos empresariales de menor capacidad económica para la renovación del vehículo, como son los autónomos, microempresas o pymes, lo cual no aparece considerado en los informes y memorias de la Ordenanza, salvo la única mención a la previsión genérica de un régimen transitorio (fundamento jurídico cuarto).

Ante estos pronunciamientos, la acción del Ayuntamiento no quedó paralizada ya que el 27 de enero de 2023 se aprobó una nueva Ordenanza con un ámbito territorial mucho más limitado, ampliándose las autorizaciones para circular por la ZBE sin distintivo ambiental e incluyendo mejoras sociales. En concreto se da cobertura a los sectores de población con rentas más bajas al ampliarse el tipo y número de autorizaciones para el uso ocasional de los vehículos particulares y para determinados sectores profesionales. Así, por ejemplo, los titulares de vehículos sin distintivo ambiental con rentas bajas pueden solicitar la inscripción en el Registro y disponer de una autorización temporal para poder circular en las ZBE.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalitat i el Área Metropolitana de Barcelona) interpusieron recurso de casación contra la sentencia del TSJC que anuló la Ordenanza, el cual fue desestimado por el Tribunal Supremo mediante sentencias 1372/2023, 2 de noviembre de 2023 y 183/2024, 2 de febrero de 2024[36], en las que se suscribe los argumentos dados por el TSJ de Cataluña. No obstante, esta resolución no afecta a la actual Ordenanza que regula la Zona de Bajas Emisiones, que, como ya

[35] STS de 28 de septiembre 2020 (Recurso número 317/2019) que expresa, con cita de las SSTS número 332/2020, de 6 de marzo y número 349/2020, de 10 de marzo

[36] JUR\2023\423291

he señalado, se aprobó en enero de 2023. Sin embargo, los efectos de este pronunciamiento han llevado a que el Ayuntamiento de Barcelona haya iniciado la revisión de oficio de todas las sanciones impuestas con base en la Ordenanza reguladora de la ZBE de Barcelona de 20 de diciembre de 2019, que no sean firmes.

No cabe duda de que la Sentencias del Tribunal Supremo fijan unas líneas maestras para tener en cuenta cuando de ZBE se trata. Así, podríamos señalar la importancia de que en la tramitación del expediente, se tomen datos actualizados y se pondere suficientemente el alcance y consecuencias de la Ordenanza sobre la movilidad de los ciudadanos, así como sus efectos sobre la competencia y el mercado (fundamento jurídico primero), a lo que hay sumar la motivación y justificación de las medidas adoptadas y de la extensión de la zona de bajas emisiones (teniendo en cuenta que los niveles de contaminación no son simétricos en toda su extensión de una ciudad) en los informes previos a la adopción de la Ordenanza. En este sentido, torna necesario la consideración del impacto económico y social de las medidas adoptadas. Así, el TS señala la necesidad de que en la «elaboración de las políticas ambientales se determinen las ventajas y las cargas que puedan resultar, tanto de las medidas que se adopten como de las que se dejen de adoptar, también en relación con la economía de las sociedades afectadas, porque no puede olvidarse que en esa faceta subyace la posibilidad de que puedan prestarse servicios sociales a las comunidades actuales, que no pueden verse significativamente deteriorados con dichas políticas»[37]

5. **BIBLIOGRAFÍA**

Blasco Hedo, E. (2020). «Jurisprudencia al día. Sentencia del tribunal superior de justicia de Madrid, de 27 de julio de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2, ponente: José Daniel Sanz Heredero). *Actualidad Jurídica Ambiental*. 24 de noviembre de 2020.

Casado Casado, L. (2024). «Jurisprudencia al día. Tribunal Supremo. Cataluña. Zona de bajas emisiones. Contaminación atmosférica. Vehículos. Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, número de recurso: 4910/2022, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy)». *Actualidad Jurídica Ambiental*. 18 de enero de 2024.

FEMP (2023). *Ordenanza tipo de la FEMP sobre la creación y gestión de las zonas de bajas emisiones. Madrid. Dirección general de igualdad y política*

[37] *Vid*. Fundamento jurídico cuarto de la STS núm. 1372/2023, de 2 noviembre (JUR\2023\423291) y que también se recoge en el fundamento jurídico séptimo de la STS núm. 146/2024, de 30 enero (JUR\2024\49097).

institucional área de desarrollo sostenible. Disponible en: http://femp.femp.es/files/566-3294-archivo/20230201%20OT%20ZBE%20%20(Marzo%2023).pdf

Fuentes I Gasó, J. P. (2023): «Zonas de bajas emisiones: acotando jurídicamente la movilidad sostenible y otras referencias normativas y jurisprudenciales locales», En García Álvarez, G.; Jordano Fraga, J.; Lozano Cutanda, B. y Nogueira López, A. *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de políticas ambientales 2023*. Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial Del Estado.

Lebrusan Murillo, I. y Toutouh El Alamin, J. (2022) «¿Son efectivas las zonas de bajas emisiones? el caso del centro de Madrid» *Papeles de economía española*, ISSN 0210-9107, N.º 171, (Ejemplar dedicado a: Infraestructuras terrestres, transporte y movilidad de personas), págs. 159-173.

Tarriño Ortiz, J.; Soria-Lara, J. A; Gómez Sánchez, J; Vassallo Magro, J. M. (2021). «Madrid Central: impacto de las Zonas de Bajas Emisiones sobre la elección modal». *Revista de Obras Públicas: Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos*, N.º 3626, 2021, págs. 12-23.

Carmen ALASTUEY DOBÓN
José Francisco ALENZA GARCÍA
M.ª Consuelo ALONSO GARCÍA
María Rosario ALONSO IBÁÑEZ
Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO
Elsa Marina ÁLVAREZ GONZÁLEZ
Flor ARIAS APARICIO
Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ
José Luis BERMEJO LATRE
Eva BLASCO HEDO
Omar BOUAZZA ARIÑO
Néstor A. CAFFERRATA
Isabel CARO-PATÓN CARMONA
Lucía CASADO CASADO
Paula CISNEROS CRISTÓBAL
Ricardo CRESPO PLAZA
Pedro Curvello SAAVEDRA AVZARADEL
Juan FRANCISCO DÍAZ
Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ
Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ
Rosa M.ª FERNÁNDEZ EGEA
Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Josep Ramon FUENTES I GASÓ
Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ
Javier GARCÍA AMEZ
Rosa Fernanda GÓMEZ GONZÁLEZ
Isabel GONZÁLEZ RÍOS
M.ª del Carmen DE GUERRERO MANSO
Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO
Olga HERRÁIZ SERRANO
Adolfo JIMÉNEZ JAÉN
Jesús JORDANO FRAGA
Iñigo LAZKANO BROTÓNS
Ángel LOBO RODRIGO
Fernando LÓPEZ PÉREZ
Blanca LOZANO CUTANDA
Aldo MILANO S.
Carolina MONTES CORTÉS
Manuel MORENO LINDE
Juan Emilio NIETO MORENO
Julia ORTEGA BERNARDO
Alexandre PEÑALVER I CABRÉ
Elisa PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ
Isabel PONT CASTEJÓN
Beltrán PUENTES COCIÑA
Franz REIMER
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Juan ROSA MORENO
Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Mario RUIZ PRIETO
Eduardo SALAZAR ORTUÑO
Ana SÁNCHEZ LAMELAS
René Javier SANTAMARÍA ARINAS
Iñigo SANZ RUBIALES
Amparo SERENO
Blanca SORO MATEO
Bartomeu TRIAS PRATS
Maria Teresa VADRÍ FORTUNY
Germán VALENCIA MARTÍN
Antonio VILLANUEVA CUEVAS
……..

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES
Ciemat
Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CiEDA
Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental

Anuario de derecho ambiental

Observatorio de políticas ambientales

Volumen II

Coordinadores
Gerardo García Álvarez
Jesús Jordano Fraga
Blanca Lozano Cutanda

2024

Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2024

Volumen II

Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2024

Volumen II

COORDINADORES

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
JESÚS JORDANO FRAGA
BLANCA LOZANO CUTANDA
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
CENTRO DE INVESTIGACIONES ENERGÉTICAS, MEDIOAMBIENTALES Y TECNOLÓGICAS (CIEMAT)
CENTRO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS DE DERECHO AMBIENTAL (CIEDA)

MADRID, 2024

Primera edición: diciembre de 2024

Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons-Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional-CC BY-NC-ND 4.0

© CIEMAT-CIEDA
© Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

https://cpage.mpr.gob.es

NIPO (AEBOE): 144-24-244-X (edición en papel)
144-24-245-5 (edición en línea, pdf)
NIPO (CIEMAT): 152-24-023-3 (edición en papel)
152-24-024-9 (edición en línea, pdf)
ISSN: 3020-352X (edición en papel)
3020-3538 (edición en línea, pdf)
Depósito Legal: M-33404-2023

IMPRENTA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Avda. de Manoteras, 54. 28050 Madrid.

ÍNDICE

Páginas

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales 9

TERCERA PARTE
POLÍTICAS ESPECIALES

XXVI. **Aguas: falta de medios, medios propios y la centralización de la administración hidráulica.**
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA Y VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ ... 15

XXVII. **La necesaria actualización de la Ley de Costas de 1988. Aspectos prácticos.**
ÁNGEL LOBO RODRIGO 43

XXVIII. **Administraciones públicas y custodia del territorio. El caso de la Junta Vecinal de Valdavido (León).**
CARLOS JAVIER DURÁ ALEMAÑ 69

XXIX. **Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión.**
BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO 91

XXX. **Red Natura 2000: el nuevo marco mundial de biodiversidad Kunming-Montreal.**
EVA BLASCO HEDO Y FERNANDO LÓPEZ PÉREZ 125

XXXI. **Transición energética en curso.**
ISABEL GONZÁLEZ RÍOS Y CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ 151

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XXXII. **Política normativa ambiental de Andalucía 2024: hacia la economía circular.**

Jesús Jordano Fraga 185

XXXIII. **La política ambiental de Aragón durante 2023: el cambio en el gobierno autonómico y la atribución de las competencias ambientales al nuevo Departamento de Medio Ambiente y Turismo.**

Olga Herraiz Serrano 205

XXXIV. **Principado de Asturias: ausencia de enfoque multidimensional para abordar las complejidades sociales, ambientales y económicas de una transición hacia prácticas sostenibles.**

María Rosario Alonso Ibáñez y Javier García Amez 231

XXXV. **Canarias; la búsqueda de la normalidad tras el volcán y avances en los instrumentos para el cambio climático.**

Adolfo Jiménez Jaén 257

XXXVI. **Política ambiental de Cantabria 2023: el cambio político derivado de las elecciones autonómicas y su reflejo en el año 2023: especial referencia a las construcciones en suelo rústico.**

Ana Sánchez Lamelas 277

XXXVII. **La política ambiental de Castilla y León y su vinculación con la europea.**

Íñigo Sanz Rubiales 295

XXXVIII. **Cataluña. Sólo la urgencia es acicate: de nuevo las políticas ambientales no se toman en serio.**

María Teresa Vadrí Fortuny 319

XXXIX. **Comunitat Valenciana: Actualización normativa forestal y creación formal de la nueva entidad pública climática.**

Juan Rosa Moreno 345

XL. **Extremadura: el año de la regularización de los espacios de la Red Natura 2000 y de la legalización del Proyecto de Interés Regional «Marina Isla de Valdecañas».**
Flor Arias Aparicio 365

XLI. **Galicia. El conflicto sobre la ordenación y la gestión del litoral gallego se reproduce por vías legales, constitucionales y judiciales.**
Beltrán Puentes Cociña 391

XLII. **Islas Baleares: cambios en la organización administrativa ambiental.**
Bartomeu Trias Prats 405

XLIII. **La Rioja: nueva Ley de biodiversidad y vuelta de medio ambiente a la Consejería de Agricultura.**
René Javier Santamaría Arinas 427

XLIV. **Comunidad de Madrid: La continua preocupación por la calidad del aire de la región y la capital.**
M.ª Consuelo Alonso García y Antonio Villanueva Cuevas 461

XLV. **Política normativa ambiental de la Región de Murcia.**
Santiago M. Álvarez Carreño, Blanca Soro Mateo y Elisa Pérez de los Cobos Hernández 479

XLVI. **Navarra (2023). El incumplimiento de la legislación climática por el Gobierno de Navarra.**
José Francisco Alenza García 503

XLVII. **País Vasco: autoconsumo de energías renovables y movilidad sostenible.**
Iñigo Lazkano Brotóns 529

Miembros del Observatorio de Políticas Ambientales

Aguirre i Font, Josep María: *Profesor Agregado Interino de Derecho Administrativo, Universidad de Girona.*

Alastuey Dobón, Carmen: *Profesora Titular de Derecho Penal, Universidad de Zaragoza.*

Alejos Guzmán, Óscar Alberto: *Adjunto de Docencia, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú).*

Alenza García, José Francisco: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.*

Alonso García, Consuelo: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

Alonso Ibáñez, Rosario: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo.*

Álvarez Carreño, Santiago M.: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

Álvarez García, Vicente: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.*

Álvarez González, Elsa Marina: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

Arias Aparicio, Flor: *Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Extremadura.*

Beltrán Castellanos, José Miguel: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

Bermejo Latre, José Luis: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

Blasco Hedo, Eva: *Investigadora del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.*

Bouazza Ariño, Omar: *Profesor Titular de Derecho de Administrativo, Universidad Complutense de Madrid.*

Campins Eritja, Mar: *Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Barcelona.*

Caro-Patón Carmona, Isabel: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Abogada, Barcelona.*

Casado Casado, Lucía: *Coordinadora de Investigación del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.*

De La Varga Pastor, Aitana: *Profesora Asociada Doctora, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.*

Del Castillo Mora, Daniel: *Letrado de la Junta de Andalucía.*

Delgado Piqueras, Francisco: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.*

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier: *Investigador del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, Soria.*

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.* Letrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, Sala Tercera.

EZEIZABARRENA, Xabier: *Director del Máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco.*

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca.*

FERNÁNDEZ EGEA, Rosa María: *Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid.*

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: *Coordinador de Relaciones Externas del Centre d'Estudis de Dret Ambiental, Universidad Rovira i Virgili de Tarragona.*

GALÁN VIOQUÉ, Roberto: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.*

GALERA RODRIGO, Susana: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.*

GARCÍA ALVAREZ, Gerardo: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

GARCÍA ASENSIO, José Miguel: *Abogado, Soria.*

GARCÍA URETA, Agustín: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.*

GARRIDO CUENCA, Nuria María: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Albacete.*

GIFREU FONT, Judith: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.*

GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa Fernanda: *Profesora de Derecho Administrativo la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile).*

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

GUERRERO MANSO, Carmen de: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro: *Director de la Escuela Universitaria de Turismo.* Universidad de Zaragoza.

HERNÁNDEZ SAN JUAN, Isabel: *Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.*

HERRÁIZ SERRANO, Olga: *Letrada de las Cortes de Aragón.*

HUAPAYA TAPIA, Adolfo Ramón Alberto: *Profesor Ordinario de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima (Perú).*

JIMÉNEZ JAÉN, Adolfo: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

JORDANO FRAGA, Jesús: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Sevilla.*

LAZKANO BROTÓNS, Iñigo: *Profesor Colaborador Permanente de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de Bilbao.*

LOBO RODRIGO, Ángel: *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de La Laguna.*

LOPERENA ROTA, Demetrio (†): *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de País Vasco, sede de San Sebastián.*

LÓPEZ PÉREZ, Fernando: *Profesor de Derecho Público, Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza.*

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.*

LORENZETTI, Pablo: *Abogado especialista en Derecho Ambiental, Estudio Jurídico Lorenzetti Asociados, Rafaela, Santa Fe (Argentina).*

LOZANO CUTANDA, Blanca: *Catedrática de Derecho Administrativo, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid.*

MILANO SÁNCHEZ, Aldo: *Profesor de Derecho Público, Lead University, San José (Costa Rica).*

MORENO LINDE, Manuel: *Profesor Ayudante Doctor de Derecho Público, Universidad de Málaga.*

NIETO MORENO, Juan Emilio: *Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.*

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba: *Catedrática de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela.*

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (†): *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

ORTEGA BERNARDO, Julia: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.*

ORTIZ GARCÍA, Mercedes: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

PARRA LUCÁN, María Ángeles: *Magistrada, Sala Primera del Tribunal Supremo, Madrid.* Catedrática de Derecho Civil, Universidad de Zaragoza.

PEÑAL VER I CABRÉ, Alexandre: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.*

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, Elisa: *Profesora Ayudante, Doctora de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

PERNAS GARCÍA, Juan José: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña.*

PLAZA MARTÍN, Carmen: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

PUENTES COCIÑA, Beltrán: *Profesor interino sustitución de Derecho Administrativo, Universidade de Santiago de Compostela.*

PONT CASTEJÓN, Isabel: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Barcelona.*

REIMER, Franz: *Profesor Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Giessen (Alemania).*

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca: *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.*

ROSA MORENO, Juan: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

RUIZ DE APODACA, Ángel: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Navarra.*

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo: *Profesor Asociado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

SÁNCHEZ LAMELAS, Ana: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Cantabria.*

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de La Rioja.*

SANZ LARRUGA, Francisco Javier: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidade da Coruña.*

SANZ RUBIALES, Íñigo: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valladolid.*

SARASÍBAR IRIARTE, Miren: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra.*

SERENO ROSADO, Amparo: *Profesora de Derecho, Instituto Superior de Contabilidad y Administración de Lisboa (Portugal).*

SERRANO LOZANO, Rubén: *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Toledo.*

SORO MATEO, Blanca: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Murcia.*

TRIAS PRATS, Bartomeu: *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de las Islas Baleares.*

VADRÍ FORTUNY, María Teresa: *Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona.*

VALENCIA MARTÍN, Germán: *Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante.*

VERA JURADO, Diego: *Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.*

VILLANUEVA CUEVAS, Antonio: *Profesor Doctor de Derecho Administrativo (acreditado como Profesor Titular), Universidad de Castilla-La Mancha, sede de Cuenca.*

YIANNIBAS, Katerina María: *Profesora Asistente de Derecho Internacional, Universidad de Deusto.*

TERCERA PARTE

POLÍTICAS ESPECIALES

XXVI. Aguas: falta de medios, medios propios y la centralización de la administración hidráulica

ISABEL CARO-PATÓN CARMONA
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *Normas.* 2.1 Dos modificaciones de la Ley de Aguas por Real Decreto-ley 2.1.1 La reforma del régimen jurídico de la reutilización. 2.1.2 El nuevo uso de almacenamiento de energía. 2.2 Gran intensidad en la normativa reglamentaria. 2.2.1 La revisión de los planes hidrológicos (2022-2027). 2.2.2 El incremento del control del uso del suelo por el Organismo de cuenca y otros aspectos del Real Decreto 665/2023 que reforma el reglamento de dominio público hidráulico. 2.2.3 Otras normas y estrategias.–3. *Cuestiones organizativas (sobre la falta de medios).*–4. *Jurisprudencia del Tribunal Supremo*. 4.1 Recursos directos contra el Real Decreto 638/2021 –reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura– y el Real Decreto 1159/2021 –de modificación del Reglamento de la Planificación Hidrológica. 4.2 Recursos de casación. 4.2.1 Entrada de los agentes medioambientales en los lugares sujetos a inspección. 4.2.2 Aprovechamiento de aguas por disposición legal. 4.2.3 Estructura tarifaria del suministro en alta. 4.2.4 Falta de recepción de obras de urbanización y responsabilidad por vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización. 4.2.5 Recrecimiento de Yesa. 4.2.6 Doctrina Saquetti Iglesias.

RESUMEN

Dos Reales Decretos-leyes reforman la Ley de aguas para introducir un nuevo régimen de la reutilización y el uso nuevo del almacenamiento hidráulico de energía. La potestad reglamentaria se ha ejercido de forma muy prolífica en materias como la planificación hidrológica, el agua potable, la cartografía de zonas inundables, los perímetros de protección, la contaminación de las aguas subterráneas o los vertidos de caudales de retorno, entre otros. Esta densidad normativa, unida a atribuciones competenciales a favor del propio Ministerio de Transición Ecológica, facilita y provoca una nueva «centralización», en la que los medios propios desplazan en forma significativa a los Organismos de cuenca. En la jurisprudencia, destaca la interpretación por el TS de la habilitación legal para la entrada de guardias fluviales en fincas y la atribución de responsabilidad a los Ayuntamientos por vertidos de aguas residuales realizados desde urbanizaciones no legalmente recepcionadas.

ABSTRACT

Two Royal Decree-Laws reformed the Water Act to modify the reuse scheme and introduce the new use of hydraulic energy storage. The regulatory power has been exercised in a very prolific manner in matters such as

hydrological planning, drinking water, mapping of flood zones, protection areas, underground water's pollution or discharges, among others. This regulatory density, together with the attribution of powers in favour of the Ministry of Ecological Transition itself, facilitates and provokes a new «centralization», in which its own resources significantly displace the basin organizations. In the case law, the interpretation by the Supreme Court of the authorization for the entry of river guards into estates and the attribution of responsibility to the Town Councils for discharges of waste water from urbanizations that have not been legally registered stand out.

PALABRAS CLAVE

Administración hidráulica, centralización, planificación hidrológica, reutilización, almacenamiento hidráulico, normativa de aguas, Real Decreto-ley, estudio de caracterización y diagnóstico ambiental, análisis cuantitativo de riesgos, perímetros de protección, reglamento de dominio público hidráulico.

KEYWORDS

Water administration, centralization, hydrological planning, reuse, hydraulic storage, water regulations, Royal Decree-Law, environmental characterization and diagnosis study, quantitative risk analysis, protection areas, public water domain regulations.

1. INTRODUCCIÓN

Un año más observamos las tendencias reflejadas en años anteriores: modificaciones de la Ley de aguas por Real Decreto-ley, precipitadas y de escasa calidad técnico-jurídica, y densas reformas reglamentarias.

Además, estas reformas reflejan la voluntad del Ministerio de Transición Ecológica y del Reto Demográfico de seguir avanzando en una renovada centralización, consistente ahora en atribuir al Ministerio funciones para realizar cualquier tipo de actuación en materia de dominio público hidráulico.

Como veremos, esta centralización lleva consigo la preferencia por actuaciones informales o materiales de protección del agua en detrimento del ejercicio de las funciones públicas de los Organismos de cuenca, pese a que son obligatorias e indisponibles. Para estas últimas funciones, existe desinterés y una falta de medios que contrasta con los fondos económicos de los que dispone el Ministerio.

En la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se advierte un «pleno» de resoluciones a favor de la Administración hidráulica.

2. **NORMAS**

2.1 DOS MODIFICACIONES DE LA LEY DE AGUAS POR REAL DECRETO-LEY

2.1.1 **La reforma del régimen jurídico de la reutilización**

Por Disposición Final segunda del Real Decreto-Ley 4/2023 se modifica el régimen legal de la reutilización de aguas residuales regeneradas del art. 109 TRLA, cuya redacción pasa a ser objeto de cinco artículos distintos (ahora, art. 109-art.109 quinquies), para fomentar este recurso en un contexto de promoción de la economía circular.

Lo más relevante de la reforma es que se separa entre la actividad de producción y suministro (actividad sujeta a la autorización prevista por el art. 109 ter, y en la que se ha de incluir el *«Plan de Gestión del Riesgo del Agua Regenerada»* exigido por el Reglamento europeo 2020/741) y el uso de aguas regeneradas para el que siempre se exigirá concesión, obligando a los titulares de autorizaciones a regularizar su situación antes de 2028 (DT única).

Precisamente por la exigencia de concesión en todos los casos (antes bastaba con autorización si el uso era del titular de la primera concesión), se ha tenido que reformar la Ley de Aguas[1]; en el plan DSEAR[2] se preveía un ajuste solo reglamentario. También el art. 109 TRLA especifica que, si hay regeneración de aguas, se tendrá que modificar la autorización de vertido y se fijan ¡por ley! importes para la minorización del canon de vertido en casos de reutilización.

Otro aspecto destacado de la reforma legal es que desaparece la regla de que el coste de la desalación será asumido íntegramente por el usuario, pues el Gobierno impulsará la reutilización *«previendo para ello los instrumentos económicos que consideren adecuados»* (art. 109.2 TRLA). Esta excepción al (relativo) principio de recuperación de costes podrá alcanzar todos los costes adicionales asociados a la reutilización de aguas cuando con las aguas regeneradas *«se vayan a sustituir total o*

---

[1] Vid. Setuáin Mendía, B., *La reutilización de agua en un contexto de cambio. Un análisis jurídico administrativo,* Thomson Reuters Aranzadi, 2023, que siempre ha propugnado esta reforma. A nuestro juicio, la principal diferencia entre exigir, como se hacía antes, una autorización específica o, como se hace ahora, la modificación de la concesión cuando el uso es por parte del primer usuario, es que los procedimientos de modificación concesional generan gran inseguridad jurídica e incertidumbre al usuario pues la Administración puede pretender cambiar condiciones de la concesión originaria, que sin esta modificación habrían permanecido igual.

[2] Por Orden TED/801/2021, de 14 de julio, se aprueba el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización. Este plan incluía un documento titulado «*Principios orientadores para la revisión del marco legislativo de la reutilización*», que no contemplaba la modificación de la ley de aguas. https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/6_ic_reutilizacion_1_tcm30-514162.pdf

parcialmente aguas ya concedidas y ello contribuya a alcanzar los objetivos medioambientales de las masas de agua o a la optimización de la gestión de los recursos hídricos» (art. 109 quinquies). La reforma legal llega después de la revisión de los planes hidrológicos por Real Decreto 35/2023, que ya incluían inversiones públicas a la reutilización.

La Ley prohíbe la reutilización de aguas para el consumo humano *«directo»* (art. 109.3). Esto significa que, si las aguas regeneradas se vierten al río para captarlas mezcladas, este segundo uso quedará al margen de las reglas de la reutilización. No obstante, entendemos que actuaciones de este tipo pueden quedar comprendidas dentro de los *«planes que fomenten la reutilización de aguas asociados a los usos urbanos»* que se obliga a realizar a *«las Administraciones públicas competentes en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aglomeraciones urbanas de más de 50.000 habitantes»* (art. 109.2 TRLA). Nos ha llamado la atención que en el Plan Hidrológico del Guadiana hay una regla que no está en la Ley: *«la reutilización de aguas residuales regeneradas sólo se autorizará o concederá para sustituir recursos procedentes de fuentes convencionales, de modo que no suponga un incremento de la detracción de recurso del sistema»* (art. 33.1, Anexo VI RD 35/2023). No es este el lugar para analizar si ha quedado derogada. La Disposición Final 2.10 del Real Decreto-ley 4/2023 introduce una reforma relevante en el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua. Esta reforma, cuya aplicación será compleja, consiste en que el coste de las obras también se ha de repartir con los beneficiarios indirectos y no sólo entre los beneficiarios directos, como sucedía hasta ahora.

2.1.2 **El nuevo uso de almacenamiento de energía**

Por Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, se modifica el art. 60.2 TRLA, relativo al orden de prelación de usos a los efectos del otorgamiento de concesiones para incluir en el tercer lugar (y con carácter indisponible para los planes hidrológicos de cuenca, según la DT 11.ª TRLA) el *«almacenamiento hidráulico de energía»*. Se trata de la segunda reforma vinculada a la transición energética (por Real Decreto-ley 6/2022 se introdujo un nuevo art. 77 bis para favorecer la instalación de placas solares en embalses o canales de riego). De hecho, el PNIEC prevé el incremento de almacenamiento hidráulico de energía, mediante la construcción y explotación de centrales reversibles[3].

[3] En la actualización publicada del PNIEC, y dentro de la Tabla 2.4. «Evolución de la potencia bruta instalada de energía eléctrica (MW)», no se especifica la que corresponde al almacenamiento hidráulico (para 2030 se prevén 18.543 MW para almacenamiento en gene-

Sin embargo, esta reforma no es suficiente pues esta finalidad requiere también una modificación de la normativa del sector eléctrico para incluir una financiación de estas instalaciones (bien mediante subvenciones a la construcción, un nuevo diseño de mercado u otros instrumentos concretos como mecanismos de capacidad). Esto se debe a que, por la separación de actividades del sector eléctrico, existen problemas regulatorios para que, en los sistemas peninsulares, las instalaciones de almacenamiento se adscriban al *«transporte»* o la *«distribución»* (actividades reguladas y retribuidas por el sistema eléctrico) puesto que cumplen una función híbrida al producir también energía para su puesta en el mercado. Para las empresas de «*producción»,* el almacenamiento no es una actividad rentable ya que, por su función, la explotación está subordinada a las necesidades del sistema en su conjunto, lo que puede forzar que muchas veces estén paradas.

Como ha sucedido con otras reformas del TRLA acordadas por Real Decreto-ley, con las piezas que se incluyen de forma improvisada y sin apenas controles solo se construyen castillos de naipes.

2.2 GRAN INTENSIDAD EN LA NORMATIVA REGLAMENTARIA

2.2.1 **Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias (2022-2027)**

Las más de mil ochocientas páginas que este Real Decreto ocupa en el BOE constituyen: (i) varios preceptos reglamentarios aplicables en todas las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y algunos para todo el territorio nacional (cfr. disposición final cuarta[4]) y (ii) el contenido normativo de los planes hidrológicos 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. Las voluminosas memorias acompañadas de sus respectivos Anejos y

ral). En la Tabla 2.3 del primer PNIEC, titulada «Evolución de la potencia instalada de energía eléctrica (MW)», para 2030 se fijaba un objetivo de 6.837 MW para el bombeo puro.

[4] Entre otras cuestiones, se fija una excepción al régimen de cumplimiento de caudales ecológicos en estados de emergencia o de reposición del sistema eléctrico (disposición adicional quinta); reglas para la aplicación de los caudales de crecida (disposición adicional sexta); o ahorros obligatorios en obras de modernización de regadíos que afecten a masas de agua en mal estado cuantitativo o en otras circunstancias (disposición adicional 7.ª).

los documentos de las evaluaciones ambientales estratégicas no se publicaron en el BOE y están disponibles en las páginas web de los Organismos de cuenca (art. único apartado 5 y disposición adicional 2.ª). Los planes hidrológicos de tercer ciclo reúnen información muy valiosa sobre los problemas en cada demarcación. Y este es su principal valor (que no es poco).

Que la aprobación de los planes vaya acompañada del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno se debe a que, como se ha comentado en Observatorios anteriores, como el art. 40. 5 TRLA dispone que «*el Gobierno, mediante real decreto, aprobará los planes hidrológicos de cuenca en los términos que estime procedentes en función del interés general»,* se aprovecha la ocasión para elaborar un reglamento, que se tramita de forma separada de cada uno de los anexos relativos a los distintos ámbitos de las demarcaciones hidrográficas, que son objeto de su propio proceso de elaboración (arts. 76 a 82 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, que regulan lo que se llama fase interna). Ambas partes (el reglamento general y los Anexos de cada plan) se unen en un único texto sólo para los últimos trámites en el Ministerio (informe por el Consejo Nacional del Agua y Consejo de Estado). Esto provoca ciertas descoordinaciones.

La más importante, destacada por el Consejo de Estado en su informe preceptivo (expte. 2051/2022)[5], consiste en que el Plan del Segura incluye una asignación de 421 hm^3/año (Apéndice 1 de la parte normativa) de agua procedente del Tajo que es incompatible con el régimen de caudales ecológicos mínimos para determinadas masas de agua de la categoría río fijadas por el Plan del Tajo (Apéndice 5.1 de su parte normativa). El Plan del Tajo no se acompañó de estudios que señalaran cuál era el impacto de este nuevo régimen de caudales en la demarcación del Segura por considerar que era una cuestión ajena al plan, pese al dato fáctico de la existencia de un aprovechamiento conjunto y de un régimen de explotación específico para el trasvase (disposición adicional tercera de la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional, Ley 21/1971, Ley 52/1980 y Ley 21/2015). El Consejo de Estado, en su informe, puso de manifiesto la conveniencia de mejorar la metodología para la determinación de los caudales ecológicos por la amplitud de sus *«horquillas de incertidumbre»*. La disposición final tercera del

[5] Hay una irregularidad a que se refiere el Consejo de Estado y es que la redacción de las disposiciones adicionales 7.ª (ahorros efectivos de regadío que se elevaron del 3% al 5%, contra la voluntad del Ministerio de Agricultura) y 9.ª (coordinación planes del Tajo y Segura) que se sometió a debate y votación en el Consejo Nacional del Agua el 29 de noviembre de 2022 fue distinta de la que se suministró por escrito a sus miembros.

Real Decreto 35/2023 dispone que se actualizará la instrucción de planificación hidrológica con este fin.

Los planes aprobados por RD 35/2023 tienen contenidos normativos excesivamente dispares y no siempre se advierte bien qué razón técnica late bajo las diferencias (claramente sucede con los valores umbrales máximos de excedentes de nitrógeno, por hectárea y año). En 2021, se reformó el Reglamento de planificación hidrológica por *»la conveniencia de establecer criterios comunes que garanticen la unidad y coherencia normativa en todo el territorio, tan necesaria para la consecución del principio de seguridad jurídica previsto en nuestra Constitución»*[6] pero de momento esta reforma no ha alcanzado esta finalidad, como ha destacado el Consejo de Estado en su informe. Cabe lamentar, especialmente, que no exista una regla general que indique qué sucede en los casos en los que su contenido sea distinto al régimen general del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, fuertemente modificado por RD 665/2023, de 18 de julio[7].

En este ciclo de planificación siguen sin existir reglas para priorizar las inversiones comprometidas en los programas de medidas de los planes hidrológicos. Del mismo modo, siguen sin existir mecanismos que aseguren su ejecución.

Por último, cabe indicar que el Gobierno también ha aprobado los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias elaborados por las CCAA (art. 40.6 TRLA) y que son: Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña (Real Decreto 690/2023); Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras (Real Decreto 689/2023); Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa (Real Decreto 48/2023); Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears (Real Decreto 49/2023).

Los trabajos de revisión de los planes hidrológicos del próximo ciclo (que han de estar aprobados antes del 22 de diciembre de 2027) ya se han iniciado; dicha revisión se llevará a cabo sin perjuicio de otras actualizaciones que pudieran resultar necesarias antes (disposición adicional 3.ª RD 35/2023).

---

[6] Exposición de motivos del RD 1159/2021.

[7] Cfr. el informe del Consejo de Estado: *«dado que algunas de las materias que son objeto de la parte normativa de los planes están siendo objeto de proyectos normativos en tramitación o respecto de los cuales se prevé su próxima regulación, convendría prever expresamente que en estos ámbitos, las disposiciones de los planes deben entenderse sin perjuicio de la aplicación de los criterios y reglas generales e imperativas que se establezcan en las normas que vayan a regular esas materias»* y pone el ejemplo de los aprovechamientos de áridos. La disposición adicional 3.ª del RD 35/2023 se limita a advertir que los planes se revisarán por *«la aprobación de normas cuyo contenido afecte a dichos planes hidrológicos»*.

2.2.2 El incremento del control del uso del suelo por el Organismo de cuenca y otros aspectos del Real Decreto 665/2023 que reforma el reglamento de dominio público hidráulico

Además de cierta simplificación administrativa (régimen de declaración responsable para determinados usos en zona de policía, ya previsto por los planes de cuenca), la llamada digitalización del registro de aguas electrónico[8], el control de los retornos de las aguas utilizadas (arts. 252 bis y 253 ter para el regadío), y otras cuestiones, lo más destacable de la reforma del reglamento de dominio público hidráulico[9] es su afección a los usos del suelo y el incremento de la certeza técnica para las contaminaciones puntuales de aguas subterráneas.

La relevancia urbanística es grande al dar una nueva vuelta de tuerca al control de los organismos de cuenca sobre los usos del suelo, considerando la disponibilidad de agua, los riesgos de inundación y las actividades que puedan contaminar el agua subterránea en los distintos perímetros de protección que se regulan[10].

Según el reglamento, en cinco años han de estar adaptados los planes urbanísticos para incorporar la cartografía de las zonas inundables, así como las limitaciones a los usos del suelo asocia-

[8] La DT 7.º de la Ley de aguas de 1985 obligaba a la Administración a *«revisar las características»* de los derechos de aprovechamiento de aguas con carácter previo a su inscripción en el Registro de Aguas. Esta obligación se supeditaba a un desarrollo reglamentario que nunca llegó. El art. único 25 del Real Decreto 670/2013 creó el Registro electrónico y dispuso que, antes del 1 de enero de 2020, se adecuarían las inscripciones del Registro de Aguas, sin alterar el contenido del derecho inscrito. El incumplimiento de dicho plazo está en el origen de esta nueva reforma que se dirige a concluir este traslado al registro electrónico ordenando la clausura del Registro físico antes del 1 de enero de 2025 (disposición transitoria 4.ª). Este traslado no puede ser automático pues los elementos que han de figurar en la inscripción del aprovechamiento (art. 193 RDPH) son más complejos de los que pudieron incluirse en su clausulado en el momento de su otorgamiento por lo que tendrán que inscribirse datos que no siempre estarán en la concesión original. También se inscribirá la cartografía descriptiva del aprovechamiento y la referencia catastral de las parcelas afectadas.

[9] Se trata de la vigésimo primera modificación (hay más reformas del reglamento de dominio público hidráulico aprobado en 1986 que Copas de Europa tiene el Real Madrid).

[10] Estos perímetros de protección son: i) los clásicos de las aguas sobreexplotadas ahora llamadas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico: con un régimen para limitaciones cuantitativas (art. 172 RDPH) y otro para los casos de contaminación (art. 173 RDPH); ii) los de captaciones de agua destinadas al consumo humano (art. 243 ter RDPH); iii) los de zonas de especial interés y para ecosistemas dependientes del medio hídrico (art. 243 sexies RDPH); y iv) los de protección de las zonas húmedas de dominio público hidráulico (art. 278 RDPH). En los perímetros afectados por contaminación, los Organismos de cuenca, de forma coordinada con las autoridades agrarias autonómicas, podrán limitar el almacenamiento y aplicación de estiércoles para abonado (art. 260 bis RDPH) y el uso de fitosanitarios procedentes de fuentes agrarias (art. 260 ter RDPH). Las actividades que pueden limitarse o prohibirse están en el nuevo Anexo VIII RDPH. Se busca con ello que el Organismo de cuenca pueda endurecer las buenas prácticas agrarias autonómicas aprobadas conforme al Real Decreto 47/2022 de nitratos.

das[11]. En los planes urbanísticos revisados deberán también incluirse, en su caso, los perímetros de protección de las captaciones de agua potable que han de definirse *«por las administraciones competentes en el abastecimiento urbano y el Organismo de cuenca»* en el plazo de cuatro años (disposición transitoria 7.ª).

Si los planes urbanísticos no se hubieran adaptado en plazo, el Organismo de cuenca informará desfavorablemente cualquier acto de desarrollo del planeamiento que pueda poner en riesgo la seguridad de las personas y bienes o afectar al régimen de corrientes. En todo caso, el art. 78 ter RDPH obliga a que se comuniquen al Organismo de cuenca los proyectos derivados del desarrollo del planeamiento urbanístico para su análisis. Esta comunicación es obligatoria incluso cuando el planeamiento urbanístico ya hubiera sido informado favorablemente.

También llega el esperado desarrollo reglamentario del informe sobre actos y planes de otras administraciones, previsto por el art. 25.4 TRLA (en su redacción por Ley 11/2005)[12]. Entendemos que este contenido no afecta a la jurisprudencia sobre su exigibilidad en casos de incremento de las dotaciones de agua para los nuevos usos [entre otras, SsTS de 16 de febrero de 2021 (rec. 8388/2019), de 19 de julio de 2021 (rec. 1006/2020) y de 16 de junio de 2022, (rec. 899/2021)][13].

Apoyándose en la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, el art. 240 RDPH crea un *inventario de cauces naturales y artificiales, así como los lagos, lagunas, zonas húmedas y embalses superficiales de dominio público hidráulico*. Este inventario recogerá los

---

[11] El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la no indemnizabilidad de estas limitaciones cuando derivan de planes legalmente aprobados y aún no se hubieran otorgado licencias de edificación. Ver el Dictamen de 23 de marzo de 2023 (Expte. núm.1961/2022) relativo al Plan de las Islas Baleares. Desde un punto de vista práctico, y pese a la naturaleza no urbanizable del suelo con riesgos de inundación, el art. 9 quáter RDPH recoge un régimen especial para municipios con más de un tercio de su superficie incluida en la zona de flujo preferente. Los municipios que quieran acogerse a este régimen han de contar con una autorización especial que dictará la Comunidad Autónoma, tras el informe previo favorable del Organismo de cuenca.

[12] El art. 14 quáter detalla los supuestos en que ha de emitirse dicho informe («actos y planes de las CCAA y entes locales») y su contenido: a) disponibilidad de recursos hídricos, b) efectos sobre la zona de flujo preferente c) protección y calidad de las aguas, y d) los usos previstos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía. Su plazo de emisión es de cuatro meses con silencio negativo.

[13] La doctrina casacional establecida es: *«cuando un instrumento de ordenación urbana tenga por finalidad, conforme a la normativa autonómica, la ordenación del suelo a los efectos de ejecutar un proyecto que requiere una previa concesión administrativa de la Administración, sin aumentar las dotaciones ya previstas en el objeto de la concesión, y consta acreditado que la concesión tiene garantizada la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, el posterior instrumento de ordenación no requiere la emisión de un nuevo informe sobre dichos recursos, en la medida que no comporta aumento respecto de los ya contemplados con ocasión del otorgamiento de la concesión»*.

cauces públicos, *«a los que se aplicará lo establecido en el artículo 6 en relación con la zona de servidumbre y policía»* (art. 240 bis.1). La reforma permite, por tanto, atribuir efectos jurídicos a este inventario especial, pese a que en el régimen general del art. 33 de la Ley 33/2003 de Patrimonio se excluye que el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado tenga efectos jurídicos[14].

Sobre la protección de las aguas subterráneas, que es el segundo objetivo esencial de la reforma, y además del relevante Anexo VIII que limita las actividades admisibles en perímetros de protección, el Real Decreto 665/2023 crea un marco con mayor seguridad jurídica para los episodios (frecuentes) de contaminación puntual. Este régimen consiste en que, cuando se detecte esta situación, se iniciará el correspondiente procedimiento de valoración de daños[15] (y en su caso sancionador) pero, además, y aquí está la relevante novedad, se requerirá al responsable para que, en un plazo de seis meses, presente un estudio de *caracterización y diagnóstico ambiental* (art. 272). Este estudio evaluará la afección a la calidad conforme a unos valores genéricos de referencia que se incluyen en el Anexo X RDPH, distinguiendo entre valor genérico de no riesgo (VGNR) y valor genérico de intervención (VGI). Si la contaminación supera el valor genérico de intervención, el titular de la actividad tendrá que realizar un análisis cuantitativo de riesgos (ACR) y adoptar labores de descontaminación. En el otro caso, bastará con mantener actuaciones de vigilancia y monitoreo.

Nos ha llamado la atención que desaparece del RDPH cualquier mención a la intervención del IGME[16].

2.2.3 **Otras normas y estrategias**

Se ha dictado también en este año el Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro; y sendas resoluciones del Secretario de Estado de Medio ambiente aprueban respectivamente la Estrategia Nacional de Restauración de

[14] El art. 33.3 LPAP prevé que los *«registros, catálogos o inventarios de bienes y derechos que estén obligados a llevar en virtud de normas especiales»* tengan sus propias reglas.

[15] Cfr. Anexo V RDPH, que fija coeficientes de valoración de daños al DPH producidos en la calidad del agua.

[16] Antes de esta reforma, se preveían informes potestativos del IGME en el art. 173 (acuíferos sobreexplotados) y art. 257 (vertidos de sustancias peligrosas a las aguas subterráneas). En 1986, el informe para vertidos de sustancias peligrosas era preceptivo (antiguo art. 258 RDPH). La disposición adicional 4.ª TRLA atribuye al IGME la función de formular y desarrollar planes de investigación y la de prestar prestará asesoramiento técnico a las distintas Administraciones en materias relacionadas con las aguas subterráneas.

Ríos 2023-2030 y el Plan de Acción de Aguas Subterráneas 2023-2030. Con este último se da cumplimiento al art. 29.1 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

3. **SOBRE LA FALTA DE MEDIOS**

Por fin llegamos al epígrafe que da título a nuestra contribución de este año.

El incremento de la densidad normativa, sin duda, es un remedio –no sabemos si eficaz– a la conocida falta de medios de la Administración hidráulica; falta de medios que suena como una cantilena incluso en las instituciones públicas. Por ejemplo, en el Dictamen del Consejo de Estado que se ha citado más arriba sobre los planes hidrológicos, puede leerse que:

> *«Finalmente, debe tenerse en cuenta que la correcta aplicación de los planes hidrológicos de cuenca y, dentro de ellos, en especial, de sus programas de medidas, depende, en último término, de la suficiencia de los medios personales y materiales con los que las confederaciones hidrográficas cuentan. En el desempeño de su labor consultiva, este Consejo ha venido observando que la escasez de recursos de los organismos de cuenca contribuye a que, en ocasiones, su funcionamiento sea anormal o, cuanto menos, no plenamente ajustado al principio de eficacia que debe presidir la acción administrativa.*
>
> *Por este motivo, se estima que este procedimiento constituye un cauce procedimental adecuado para llamar la atención de la autoridad consultante acerca de la conveniencia de estudiar la oportunidad de reforzar los medios de las confederaciones hidrográficas, incrementando la dotación que se les asigna y/o introduciendo mecanismos para mejorar la eficiencia en su utilización y/o la justificación de su uso, con la finalidad última de asegurar que la ejecución de una política pública tan relevante para nuestro país como la política del agua se ejecuta en condiciones adecuadas. Si tales medidas ya hubiesen sido adoptadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –cuyo componente 5 tiene por objeto la preservación del espacio litoral y los recursos hídricos y supone una inversión total estimada de 2.091.000.000 de euros– o de cualquier otro instrumento presupuestario, sería recomendable que se articulasen los mecanismos necesarios para llevar a cabo un seguimiento del empleo de los recursos económicos asignados que garantizase su idoneidad en términos de suficiencia y eficacia y que ello quedase reflejado adecuadamente en la memoria».*

Lo que advertimos es que la *«autoridad consultante»* no está por reforzar los medios de las confederaciones hidrográficas, sino

al contrario, por incrementar la contratación externa o a favor de los medios propios (como el grupo Tragsa[17]) o de las Sociedades Estatales de Aguas reguladas en el artículo 132 TRLA[18]. Se advierte, además, una tendencia centralizadora al atribuir al Ministerio una dirección estratégica muy profunda que permite paliar el proceso de desprofesionalización de los Organismos de cuenca. Varias de las reformas de 2023 nos permiten extraer esta conclusión:

En primer lugar, la disposición adicional 9.ª de la reforma del RDPH atribuye a la Dirección General del Agua la «dirección estratégica para la protección del DPH». Pese a que el precepto lleve esta rúbrica, la atribución competencial va mucho allá de lo que es una mera dirección pues habilita a la DGA a *«ejecutar y financiar actuaciones en los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca a fin de: garantizar la eficacia, coordinación y economía en el gasto para aquellas actuaciones que afecten a varios organismos de cuenca; garantizar el cumplimiento de compromisos internacionales de España, en especial los incluidos en la normativa europea en materia de aguas; desarrollar criterios homogéneos o instrucciones con objeto de garantizar la adecuada dirección y coordinación de dichos organismos»*.

En segundo lugar, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 4/2023 modifica el art. 41.1 TRLA, relativo a la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, para habilitar al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para *«ejecutar y financiar actuaciones que aseguren la consistencia en la elaboración de los planes hidrológicos de competencia estatal»*.

El tercer lugar, cabe recordar que art. 124 TRLA atribuye indistintamente al Ministerio o a los Organismos de cuenca la gestión de las obras de interés general. Tras la reforma de este precepto por la disposición final 2.ª11 del Real Decreto-ley 4/2023 se pasa a admitir que la gestión de la construcción y explotación de estas obras se realice también por las entidades locales en virtud de convenio específico o encomienda de gestión (hasta esta reforma, este convenio solo podía firmarse con CCAA).

Los programas de actuación de los planes hidrológicos aprobados por Real Decreto 35/2023 incluyen multitud de obras de interés

[17] La Administración debe tomar nota de la reciente STS 12/02/2024 (casación núm. 48/2022), que recordando jurisprudencia anterior (STS 14/09/2020, rec. núm. 5442/2019) recuerda que la Administración puede recurrir *«ocasionalmente»* y ante una *«situación extraordinaria y coyuntural a la que no puede dar respuesta por sus propios medios»* al auxilio de entidades públicas empresariales, como medios propios, pero que no es admisible que, *»con carácter general, de permanencia y manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a entidades públicas empresariales»*.

[18] En la publicidad activa de los encargos a medios propios no figuran los que se hacen a favor de ACUAMED pues formalmente no tiene esta caracterización.

general. Pero esto no quiere decir que vayan a ejecutarse. La disposición final 8.º 2 del Real Decreto 35/2023, tal y como se hacía en el ciclo anterior, dispone que: «*Las infraestructuras hidráulicas promovidas por la Administración General del Estado y previstas en los respectivos planes hidrológicos serán sometidas, previamente a su realización, a un análisis sobre su viabilidad técnica, económica y ambiental por la Administración General del Estado*». Lo que esto implica es que la Administración General del Estado dispone de gran margen para seleccionar las obras que finalmente se ejecuten o las actuaciones que realice y, en definitiva, de una preferencia por las elecciones discrecionales de lo que se hace en detrimento del ejercicio de las funciones públicas obligatorias. El Ministerio tiene una inversión programada para este ciclo de planificación (2023-2027) de más de 23.000 millones de euros (hay una aportación relevante de los Fondos de recuperación, transformación y resiliencia). El presupuesto anual de 2023 de todos los Organismos de cuenca estatales es de 800 millones de euros, siendo el Guadalquivir el que tiene un presupuesto mayor (228 millones, frente a 48 del Miño-Sil).

No es de extrañar, en fin, que el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, haya creado con rango de Subsecretaría y dependiente de la persona titular del Ministerio, el Comisionado del Ciclo del Agua y Restauración de Ecosistemas a quien le corresponde el impulso, la coordinación y el seguimiento y propuesta de las actuaciones necesarias para la recuperación de humedales amenazados y afectados por el deterioro o carencia de los recursos hídricos de los que dependen para su adecuado funcionamiento ecosistémico. Desde este Comisionado se ha promovido el Marco de actuaciones prioritarias para el Mar Menor o para Doñana. Esto es, un conjunto de actuaciones de difícil control ciudadano y jurisdiccional.

4. **JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

4.1 RECURSOS DIRECTOS CONTRA EL REAL DECRETO 638/2021 –REGLAS DE EXPLOTACIÓN DEL TRASVASE TAJO-SEGURA– Y EL REAL DECRETO 1159/2021 –DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA–.

Al igual que sucedió con las SsTS de 14 de julio de 2022 (rec. 387/2021), de 2 de noviembre de 2022 (rec. 385/2021), de 1 de diciembre de 2022, (rec. 343/2021) y de 21 de febrero de 2023

(rec. 386/2021) –analizadas en la edición anterior de este Observatorio–; la STS de 21 de febrero de 2023 –ponente: Inés María Huerta Garicano–, que resuelve el recurso ordinario 386/2021 formulado por la Generalitat Valenciana, confirma la validez del Real Decreto 638/2021, de 27 de julio, en relación con las reglas de explotación del Trasvase Tajo-Segura, principalmente en lo referido a los niveles de los límites de las existencias conjuntas de los embalses de Entrepeñas y Buendía. Frente a las pretensiones de la Administración recurrente, la Sala no observa la existencia de falta de motivación, arbitrariedad o infracción del TRLA en el Real Decreto impugnado, volviendo a reafirmar el carácter preceptivo del informe del Consejo Nacional del Agua, frente al carácter potestativo del que pueda dar el Consejo del Agua de la demarcación.

De igual forma, la Sala inadmite, por falta de legitimación activa, el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Orihuela contra el referido Real Decreto (STS de 17 de julio de 2023 –rec. 389/2021, ponente Carlos Lesmes Serrano–). Como sabemos, el contenido de dicho Real Decreto consistía en dar nueva redacción al artículo 1 del RD 773/2014, de 12 de septiembre, relativo a las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura. Aunque la recurrente sustentaba su legitimación en el artículo 19.1.e) LJCA –*están legitimadas las entidades locales territoriales para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas*–, la Sala razona que las Administraciones Locales sólo tendrán legitimación cuando el acto o disposición afecte al ámbito de su autonomía, lo que supone, en principio, una mayor restricción desde la perspectiva de la legitimación que la impuesta a la Administración del Estado en el artículo 19.1.c) LJCA. Resulta de gran relevancia la interpretación que se realiza en la sentencia respecto del concepto jurídico indeterminado «autonomía», indicando que el RD impugnado no afectaba ni al contenido mínimo protegido por la garantía institucional que preserva la Constitución, ni a un contenido más amplio derivado de su configuración legal. Tampoco estima que se viesen afectados los bienes o derechos de la Corporación. Asimismo, la Sala rechaza la legitimación de la entidad local bajo el argumento de actuar en defensa de los intereses de determinados colectivos de ciudadanos del municipio, al tratarse de la impugnación de una disposición general que afecta a intereses supralocales, lo que supondría dotar a las Administraciones locales de una especie de acción pública en defensa de la legalidad que la LJCA no les otorga, siendo, además, que los colectivos de ciudadanos de un municipio determinado disponen de sus propias posibilidades

impugnatorias en defensa de sus intereses, sin que se requiera la intervención de una entidad local en su sustitución.

Más allá de la indudable vinculación al caso concreto que siempre presenta la legitimación procesal, resulta fácilmente deducible la relevancia que este precedente va a suponer en la resolución de los múltiples recursos que han formulado municipios del levante español frente a los planes hidrológicos de tercer ciclo, resultando previsible una posible inadmisión por los mismos argumentos que la Sala ha utilizado en este pronunciamiento.

De mayor trascendencia material, aunque de igual resultado para los recurrentes, resultan las SsTS de 3 de julio de 2023 (rec. 157/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy) y de 22 de noviembre de 2023 (rec. 151/2022, ponente Ángel Ramón Arozamena Laso) por las que se resuelven sendas impugnaciones directas del Real Decreto 1159/2021, de 28 de diciembre, que modifica el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio (en adelante, RPH).

Como sabemos, la finalidad de la reforma era realizar en el RPH «una serie de mejoras que se focalizan en dos aspectos muy concretos: la configuración de los terceros planes hidrológicos, que debieran ser aprobados a finales de 2021, y la revisión de los planes especiales de sequía, que deberá abordarse entre 2022 y 2024». En ambos pronunciamientos, y desde la perspectiva de la resolución de los recursos presentados, la Sala insiste en recordar que «el alcance de la reforma del RPH es bastante limitado y para una duración breve, en cierto modo como norma instrumental para llevar a cabo determinadas reformas»

En el caso de la primera de las sentencias, la recurrente –la Fundación Montescola– aduce que el Real Decreto de reforma es nulo de pleno derecho por las siguientes causas: 1.º) omisión del impacto presupuestario; 2.º) reducción de condiciones en la protección medioambiental; 3.º) inexistencia de autorización previa de la ley para la reforma; 4.º) falta de motivación de la reforma y 5.º) vulneración del principio de no regresión en la protección medioambiental. Dichas causas justifican, en opinión de la parte recurrente, la pretensión de nulidad radical del Real Decreto y, en su defecto, de algunos de sus preceptos (fundamentalmente, el artículo 39.2.c), como analizaremos a continuación)

Respecto de la primera de las causas, aunque en la propia sentencia se reconoce la existencia de deficiencias en la elaboración del análisis de impacto económico y presupuestario y, por tanto, en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que impone el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno aprobación de los pro-

yectos de leyes y reales decretos; la Sala estima que tales deficiencias no son «de entidad suficiente para acarrear la nulidad del Real Decreto de reforma», aplicando, para ello, su jurisprudencia sobre la interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales para, «evitando caer en el puro formalismo, atender más a la finalidad a la que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate…». A este argumento, añaden, además, dos circunstancias que coadyuvan a rechazar la nulidad radical del Real Decreto impugnado: la primera, vinculada al hecho de que la reforma que se contiene en el Real Decreto venía impuesta por «una normativa de superior rango», tanto interna como comunitaria, sobre gestión del agua, incardinada en el ámbito del cambio climático; y, la segunda, que la eficacia de las medidas adoptadas en la reforma queda condicionada a la integración de tales medidas en los respectivos planes de cuenca, siendo ese el momento en el que se deberá examinar su relevancia económica y presupuestaria.

Rechazada la causa que sustentaba la pretensión de nulidad de todo el texto reglamentario, la sentencia se centra en la pretensión de nulidad de la nueva redacción dada por el Real Decreto al artículo 39.2.c) del RPH –condiciones para nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea–. La modificación del precepto podría parecer, *prima facie*, insustancial, pues únicamente implicaba la sustitución de la conjunción copulativa «y» por la disyuntiva «o». Pero esta pequeña alteración en la redacción implicaba –implica– un cambio de enorme significación, pues determina que para proceder a las modificaciones o alteraciones que pudieran suponer una exclusión de los fines y objetivos propios de los planes, antes de la modificación del texto reglamentario, se requería que concurriesen las siguientes condiciones conjuntamente:

> *«1.º Que los «motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior»*
> *2.º Que «los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos medioambientales se vean superados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud pública, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible»*

Evidentemente, tras la modificación operada en su redacción, la interpretación literal del tenor del nuevo texto únicamente viene a exigir que concurra, alternativamente, una de las dos condiciones (o que los motivos sean de interés público superior o que los bene-

ficios para el medio ambiente y sociedad se vean superados por los obtenidos con las nuevas modificaciones).

Frente a la claridad del precepto y la aparentemente clara voluntad del redactor al sustituir la conjunción –aunque sin motivar el porqué de dicha decisión–, la Sala lleva a cabo un delicado ejercicio de interpretación. Delicado porque el precepto de la DMA que se transpone mediante el RPH (el artículo 4) incluía la doble posibilidad «y/o» en su redacción, por lo que ambas soluciones parecían válidas desde una perspectiva comunitaria. No obstante, al haberse optado, inicialmente, por la que resultaba más garantista desde una perspectiva ambiental, al exigir ambas condiciones, puede entenderse que haber modificado dicha opción supone un claro paso atrás regulatorio del que fácilmente podría deducirse una colisión con el principio de no regresión.

La Sala, sobre la base de una interpretación que entiende desde la «más elemental lógica jurídica», concluye que lo decisivo para que se puedan dejar de adoptar medidas de protección de las aguas es «la existencia de una (*sic*.) interés público superior»; de tal forma que los beneficios a los que se refiere el segundo párrafo del precepto, a pesar de venir precedidos de la conjunción disyuntiva «o» suponen una «mera descripción mínimamente ejemplificativa, pero omnicomprensiva, de los beneficios de ese superior interés, en función de los beneficios que reporta para la salud o seguridad humana o el desarrollo para el medio ambiente». Por tanto, en interpretación de la Sala, «nada ha cambiado con la reforma», pues estima que es «imposible apreciar un interés público superior a la protección de las aguas que no reporte beneficios a la salud o seguridad humana o al desarrollo para el medio ambiente». Conclusión que, curiosamente, y aunque salva la actual redacción del precepto, nos lleva a la misma solución que si se hubiera anulado, pues hubiese supuesto revivir la anterior redacción que, de forma meridiana, exigía la concurrencia de ambas condiciones. Opción que quizá hubiese resultado más adecuada desde la perspectiva de la seguridad jurídica y para la aplicación del precepto por parte de los distintos operadores jurídicos.

En la segunda de las sentencias, la mercantil recurrente –Naturgy Generación, S. L. U.–, argumentaba y solicitaba en la demanda:

> *«a) La nulidad del artículo 81 RPH, que describe la estructura formal de los planes hidrológicos de cuenca; y si ello no fuera atendido que se anule al menos el artículo 81.1.b.7.ºb) sobre instrumentos normativos generales de protección de las masas de agua, y para el caso de esta pretensión tampoco fuese atendida que se anule el 81.1.b.7.ºb) f) que alude a umbrales de variación de*

caudal para la valoración de la modificación de características de determinadas concesiones.

b) Se anule la última frase de 49 ter.3 que dice: Asimismo, también constituye una medida básica de este tipo la implantación de las distintas componentes del régimen de caudales ecológicos mediante su inclusión en la parte normativa de los planes hidrológicos.

c) Se anule también el artículo 90.5, sobre la tramitación de expedientes pendientes de resolución final».

La Sala, sustentando su argumentación tanto en la Exposición de Motivos del Real Decreto 1159/2021, como en los dictámenes del Consejo de Estado núm. 1010/2021, sobre el proyecto del Real Decreto impugnado, y núm. 1151/2015, emitido sobre el proyecto del que luego fue el Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, aprobatorio de los planes hidrológicos de las demarcaciones intercomunitarias, afirma que el alcance de la reforma del RPH es «bastante limitado y para una duración breve, en cierto modo como norma instrumental para llevar a cabo determinadas reformas». Presupuesto que le lleva a desestimar todas las pretensiones de la parte recurrente, llegando a aseverar que «el establecimiento de los caudales ecológicos es una medida que corresponde establecer a los planes hidrológicos de cuenca, que así espera la Comisión Europea recibir esa información y que su inclusión en las disposiciones normativas de los planes clarifica su concreción de cara a su exigibilidad ante particulares y administraciones».

No obstante, en la propia sentencia se concluye, de forma muy significativa, que «la Administración Pública debe mejorar sus procedimientos y tramitar las peticiones de los usuarios del agua con mayor eficacia y eficiencia», aunque, sorprendentemente, esto no suponga la estimación del recurso, ni siquiera en lo que se refiere al último motivo de impugnación, pues considera la Sala que, de hacerlo así, se restaría eficacia a los planes hidrológicos y ello podría derivar en «otorgar autorizaciones y concesiones problemáticas e inviables».

4.2 RECURSOS DE CASACIÓN

4.2.1 **Facultad de entrada de los agentes medioambientales en los lugares sujetos a inspección**

En la STS de 28 de marzo de 2023 (rec. casación 2722/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy) se interpreta un precepto, el artículo 94.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de

Aguas, cuyo tenor literal, *prima facie*, parece establecer una contradicción en sus propios términos. En efecto, dicho artículo otorga a los agentes medioambientales destinados en las Comisarías de Aguas de los Organismos de Cuencas, el carácter de autoridad pública y en calidad de tales, quedan facultados para entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en los lugares sujetos a inspección, con respeto en todo caso a la inviolabilidad del domicilio. No obstante, el mismo precepto concluye su redacción estableciendo la obligación de que los agentes, al efectuar una visita de inspección, «deberán comunicar su presencia a la persona inspeccionada o su representante, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones».

Dada esta aparente contradicción, la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia planteada en el auto de admisión del recurso consistía en determinar cómo conciliar el ejercicio de las facultades de los agentes medioambientales, ex *artículo 94.3 TRLA*, de entrar libremente, en cualquier momento y sin previo aviso, en los lugares sujetos a inspección, con la obligación, también prevista en el precepto, de comunicar su presencia a la persona inspeccionada al efectuar una visita de inspección.

El punto de partida, en el supuesto, era una resolución de la Confederación Hidrográfica del Tajo, de 12 de julio de 2019, por la que se imponían tres sanciones de multa, en cuantías de 2.100, 700 y 500 euros, por tres infracciones leves contra el dominio público hidráulico.

El sancionado negaba que hubiese prestado su consentimiento para la entrada en la finca de los agentes medioambientales denunciantes, porque no se encontraba en ese momento el propietario. En consecuencia, entendía que el agente medioambiental solo podría haber entrado en su propiedad si hubiera contado con autorización judicial. Por lo que se desprende de las actuaciones, en la finca del actor existía una vivienda en la que no entraron los agentes, además de que no se prueba que la misma constituyera el domicilio del denunciado. Igualmente, no se pone en cuestión por la Administración que la finca se encontrara vallada, y precisamente el cambio de cerramiento sin autorización fue uno de los hechos denunciados.

La sentencia recurrida contenía un voto particular, en el que se consideraba, en síntesis, que, de conformidad con lo establecido en el artículo 94-3.º del TRLA, si bien se autorizada a los agentes a la entrada en una propiedad particular, ello debía ser con la «previa comunicación al propietario de la finca inspeccionada o a su representante legal, circunstancia que se dice no había concurrido en el caso de autos, por lo que se considera que no debía valorarse la prueba referida a las actuaciones de los agentes fluviales».

Pues bien, la Sala, al resolver la cuestión de interés casacional planteada, concluye que el precepto establece una regla general, la de que los agentes pueden entrar «libremente en cualquier propiedad en el ejercicio de sus funciones, siempre que no exista edificación que constituya el ámbito del domicilio». Entiende, igualmente, que dicho acceso puede realizarse «sin previo aviso y en cualquier momento», pudiendo, por tanto, los agentes del Organismo de Cuenca tener acceso a las propiedades privadas siempre que en el ejercicio de sus funciones lo requieran.

Y es precisamente «*al efectuarse*» la entrada cuando el precepto impone que se deberá comunicar dicha entrada a la persona inspeccionada o su representante, siempre que considere el agente que esa comunicación no perjudique la actuación que se ejercita ni deba suspenderse la inspección para realizarla. La Sala insiste en que se trata de «una simple comunicación» –viene a decir que el precepto lo que exige es comunicar «la presencia», de forma que los agentes ya están presentes para realizar la entrada, no en un momento anterior que exigiera esperar a realizar la comunicación– y ello siempre que, por una parte, se encuentre presente el propietario o representante en el momento de su intervención, y, en segundo lugar, que con ella no se perjudique la actuación.

La comunicación a la que se refiere el precepto, por ende, no puede interpretarse una solicitud de autorización de entrada, sino como una «pura deferencia o cortesía» a la que obligaría, incluso, el artículo 13-e) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el principio de buena fe y de proximidad a los ciudadanos que se impone en todo actuar administrativo por el artículo 3 de la de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta interpretación vendría incluso avalada por la *sentencia del Tribunal Constitucional 214/2015, de 22 de octubre*, dictada en recurso de inconstitucionalidad contra una ley autonómica de Montes en la que se imponía la necesidad de que los agentes forestales debían solicitar la autorización judicial de entrada para cualquier tipo de propiedad, constituyera o no morada de una persona; criterio que se rechaza por el TC al considerar que la exigencia constitucional de la autorización judicial viene exigida en el *artículo 18 de la Constitución* para cuando se trata de acceder a un domicilio, no para cualquier propiedad privada que no tenga esa condición y, menos aún, cuando se trate de acceder a una finca sin edificación alguna. Argumentos que el TS considera, coherentemente, que son extrapolables a los fines que se confieren a todas las Administración públicas, en especial a los Organismo de Cuenca, para la protección del demanio hidráulico.

4.2.2 **Aprovechamiento de aguas por disposición legal**

La STS de 15 de junio de 2023 (rec. casación 8575/2021, ponente Carlos Lesmes Serrano) afronta la respuesta a la cuestión de qué normativa resulta aplicable en los supuestos en los que un particular interesa, mediante una comunicación, el ejercicio de un derecho de aprovechamiento o uso privativo obtenido por disposición legal al amparo del art. 54.2 TRLA y de los arts. 84 y ss. del RDPH, si la vigente en el momento de la presentación de la comunicación o la vigente en el momento de la resolución. En realidad, dicha cuestión era análoga a la que ya había respondido la Sala mediante STS de 29 de octubre de 2020, dictada en el recurso de casación 4466/2019, por lo que se debía confirmar la doctrina emanada de esta o bien matizarla o rectificarla.

Como bien señala la Sala en su sentencia, las dudas acerca de cuál debe ser la normativa aplicable a las solicitudes de carácter reglado que los interesados formulan a la Administración cuando se produce un cambio normativo durante el curso de su tramitación, quedan despejadas cuando existe una previsión normativa sobre el régimen transitorio, debiendo ser ese régimen transitorio el que resulte de aplicación, siempre que se respeten, lógicamente, los márgenes que en relación con la retroactividad establece el *art. 9.3 CE.*

En el caso enjuiciado, al igual que sucedía en el precedente previsto en la STS de 29 de octubre de 2020, la *disposición transitoria segunda del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero*, por el que se aprueba la revisión, entre otros, del Plan Hidrológico de la demarcación del Guadalquivir, establece este régimen transitorio, imponiendo la denegación de aquellos aprovechamientos pendientes de resolución, cualquiera que sea su naturaleza discrecional o reglada, que sean incompatibles con el nuevo plan aprobado en 2016. Considera la Sala que dicha disposición transitoria tiene ciertos efectos retroactivos, «pero se trata de una retroactividad de grado mínimo o medio (retroactividad impropia) plenamente compatible con la prohibición constitucional de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derecho individuales contenida en el *art. 9.3 CE.*

Pero no se trata de una mera comunicación que debe automáticamente producir la inscripción, pues como claramente establecen los artículos 84, 85.1 y 86 RDPH antes transcritos en el FD Quinto, el Organismo de Cuenca efectúa el control de dicha solicitud de inscripción. Y así lo dijimos en la *sentencia de esta Sala y Sección de 10 de mayo de 2012 (rec. 5871/2009*), «El derecho al uso privativo de aguas previsto en el actual artículo 54 TRLA no puede materializarse sin intervención de la Administración Hidrológica, pues

aunque en este caso la Administración no ejercita competencias discrecionales, como es el caso de la concesión (ex *artículo 59.4 TRLA), no por ello los usos privativos por disposición legal están exentos en su ejercicio de control administrativo, como se deduce claramente de la propia normativa prevista en la Ley de Aguas»*.

De mayor interés, sin duda, resulta la interpretación que realiza la Sala sobre el derecho a los usos privativos por disposición legal que a los propietarios de los fundos reconoce el artículo 54 del TRLA, principalmente frente a la pretensión que aducían los recurrentes de que se trata de un derecho ínsito en la propiedad que la Ley reconoce de manera directa y que, por tanto, la Administración está vinculada en cuanto a su titularidad por no regir en ellos la discrecionalidad que comportan las concesiones. Así, tras reconocerse en la sentencia que se trata de usos privativos que, «al reconocerlos directamente la Ley, la Administración ha de respetarlos» –lo que les diferencia del régimen de concesiones–, inmediatamente se matiza que esta circunstancia no implica que estos usos no estén condicionados a control administrativo, «sin que pueda este limitarse a la inscripción en la Sección correspondiente del Registro de Aguas», tras la oportuna solicitud. La Sala estima, en este sentido, que tales aprovechamientos vienen condicionados por una serie de presupuestos materiales y formales, en tanto la Administración hidráulica «no se limita a la mera inscripción del aprovechamiento en la forma que el interesado pretende, sino que debe realizar las comprobaciones oportunas y, tras ellas y concluir en la procedencia del derecho, ordenar su inscripción, a partir de la cual será efectivo su ejercicio». Se confirma, de esta forma, la doctrina ya instaurada por STS de 10 de mayo de 2012 (rec. 5871/2009), de notable relevancia a la hora de interpretar la operatividad de este precepto.

4.2.3 Estructura tarifaria del suministro en alta a los ayuntamientos integrados en una entidad metropolitana. Legalidad de la tarifa inclusiva de una cuota fija, en función del número de habitantes del municipio que figuran en el Padrón municipal, y de otra variable, en función del consumo

La STS de 17 de julio de 2023 (rec. casación 413/2023, ponente Rafael Toledano Cantero) responde una interesante cuestión de interés casacional consistente en esclarecer si resulta compatible con los principios del uso eficiente del agua, repercusión de costes, sostenibilidad y solidaridad, una tarifa de abastecimiento del agua potable que incluye una cuota fija, en función del número de habitantes del muni-

cipio que figuran en el Padrón municipal, y otra variable, en función del consumo, imputando la mayor proporción del coste a la cuota fija.

El interés de la sentencia se halla, sin duda, en la interpretación que realiza la Sala respecto del artículo 111 bis del TRLA desde el punto de vista del principio de recuperación de costes que proclama la Directiva Marco del Agua (DMA) y de la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2016 (asunto C- 686/15), en la que se declara que la DMA no se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que dispone que el precio de los servicios por el agua facturado al consumidor incluya no sólo una parte variable calculada en función del volumen de agua realmente consumido por el interesado, sino también una parte fija que no está ligada a ese volumen. De esta forma, se argumenta que, a la luz de esta doctrina interpretativa del TJUE, la consecución del objetivo de la recuperación de costes no es incompatible con que los Estados miembros adopten una política de precios del agua que se base en un precio del agua exigido a los usuarios que incluya una parte variable ligada al volumen del agua realmente consumido y una parte fija que no esté ligada a éste.

Bajo esta premisa, la Sala concluye que la estructura tarifaria sometida a impugnación, en tanto introduce, entre otros elementos, el de cuota fija por habitante, para sufragar los gastos fijos y las inversiones, «en absoluto es contraria ni al art. 111 bis del TRLA, ni a la jurisprudencia del TJUE respecto a la Directiva 2000/60». Y ello a pesar de que el art. 111 bis.1 TRLA precisa que los destinatarios de la repercusión de los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua son los usuarios finales, y encomienda a las Administraciones competentes establecer los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales. No obstante, la Sala realiza un análisis general, y estima que es compatible con la normativa nacional y comunitaria la inclusión «de una cuota o parte fija, junto a una cuota variable en el servicio de suministro en alta, que no se dirige a los usuarios finales del suministro de agua, sino a los Ayuntamientos integrados en la entidad metropolitana, de manera que corresponde a cada Ayuntamiento, también al recurrente, aplicar en las estructuras de tarifas de suministro de agua en baja, este sí dirigido a los usuarios finales, los mecanismos necesarios para dar cumplimiento al principio de recuperación de costes, mediante la fijación de tarifas por tramos progresivos que desincentiven el uso excesivo y suntuario del agua».

4.2.4 Falta de recepción de obras de urbanización y responsabilidad por vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización

Confirmando la doctrina ya asentada por la STS de 20 de diciembre de 2022 (rec. casación 1444/2022), la sentencia de 18 de octubre de 2023 (rec. casación 4053/2022, ponente Ángel Ramón Arozamena Laso) da respuesta a la cuestión consistente en determinar «si resulta precisa la recepción de las obras de urbanización, entre las que se incluyen las referidas a las instalaciones de saneamiento y depuración, para que el Ayuntamiento sea considerado responsable de los vertidos de aguas residuales procedentes de una urbanización sita en el término municipal o, por el contrario, si la no recepción de tales obras de urbanización puede ser causa de exoneración de dicha responsabilidad.»

La Sala, remitiéndose a la fundamentación ofrecida en el anterior pronunciamiento, concluye que la responsabilidad municipal se inicia con la recepción formal de la urbanización, de forma que si un Ayuntamiento concede la correspondiente licencia para la construcción de edificaciones destinadas a viviendas y se autoriza tácitamente la ocupación, o no se evita dicha ocupación, antes de que se haya ejecutado plenamente la urbanización y se proceda a su recepción, es responsable dicho Ayuntamiento de los vertidos ilegales a un cauce público procedente de tales urbanizaciones y debe considerarse responsable de la infracción procedente.

Es decir, aunque el vertido no lo haya autorizado el Ayuntamiento directamente y no podría considerársele, en principio, como responsable de la infracción, considera el TS que en supuestos de edificaciones autorizadas o permitidas sin tener completada la urbanización de los terrenos en que se asientan, dicha responsabilidad ha de imputársele, no por el vertido en si mismo, sino en cuanto autorizó expresa o tácitamente la ocupación de edificaciones de manera ilegal, es decir, antes de que tuvieran concluida y recepcionada la urbanización. Se trata, en definitiva, de una especie de responsabilidad directa, pues no tiene como fundamento la *culpa in vigilando* (en cuanto permitiera que se utilizara un saneamiento que no consta se hubiera concluido y recepcionado por el Ayuntamiento –esto es, que fuera conforme a las exigencias del planeamiento–), sino que entiende el TS que emana de la pasividad municipal de autorizar la ocupación de unas edificaciones que carecen de las exigencias urbanísticas necesarias para dicha ocupación. Doctrina que, evidentemente, puede ser trasladable a otras facetas de las edificaciones sin obras completas de urbanización distintas a

los vertidos. En este caso, el titular de la concesión del vertido urbano, conforme a la normativa sobre dominio público hidráulico, es el Ayuntamiento el que asume, frente a la Administración hidráulica, que se adecúe a las condiciones impuestas, exigencia que refuerza la necesidad de no autorizar vertidos que alteren dichas condiciones con una prematura ocupación de las edificaciones que el planeamiento autoriza.

4.2.5 **Recrecimiento de Yesa**

Mediante STS, de 15 de diciembre de 2023 (rec. 281/2021 ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy), se desestima el recurso de casación interpuesto por la representación de la Asociación legal contra el recrecimiento del embalse de Yesa y del Ayuntamiento de Artieda contra la sentencia dictada el 27 de noviembre de 2007 por la Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional en relación con diversas actuaciones relativas al Recrecimiento de la Presa de Yesa sobre el río Aragón.

En este reciente pronunciamiento, que supone un episodio más en largo historial de litigios que acompañan a estas obras –primero sobre la originaria expropiación forzosa y, después, sobre las resoluciones relativas al recrecimiento– y, sobre todo, un nuevo revés para el conjunto de ayuntamientos, agrupaciones de afectados y asociaciones ecologistas que se oponen a las mismas, la Sala elude expresamente entrar en el fondo y pronunciarse expresamente sobre la legalidad de la resolución del Ministerio de Medio Ambiente referida al proyecto de recrecimiento del citado embalse. De esta manera, el TS, tras rechazar las tres causas de inadmisibilidad aducidas por las partes (legitimación y representación de la asociación recurrente y cosa juzgada, en atención a los numerosos pleitos anteriores) centra el debate del pleito sobre la validez o no de la desestimación, por silencio administrativo, de la solicitud de revisión de oficio de la resolución ministerial en lo referente, de manera específica, al dique de protección del Municipio de Sigüés y no sobre una posible ilegalidad de la mencionada resolución de recrecimiento del embalse, como parecía deducirse del contenido de la demanda de la asociación recurrente.

Bajo esta restringida óptica respecto al objeto del pleito, la Sala la desestima el recurso y, por tanto, no acoge la petición de exigir la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio de la resolución al entender que la misma no incurre en la causa de nulidad de pleno derecho aducida –la prevista en el artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015, esto es, actos que lesionen derechos y libertades sus-

ceptibles de amparo constitucional, tales como el derecho a la vida y a la integridad física y moral de los vecinos por una eventual situación de peligro–.

4.2.6 **Aplicación de la doctrina Saquetti Iglesias respecto al régimen sancionador en materia de aguas**

Resultaba una cuestión de tiempo que un sancionado en materia de dominio público hidráulico adujera, ante el Tribunal Supremo, la aplicación de la doctrina Saquetti Iglesias en relación con la sentencia que había conocido, en única instancia, el recurso contencioso-administrativo formulado contra dicha sanción.

La STS de 20 de noviembre de 2023 (rec. n.º 4203/2022, ponente Wenceslao Francisco Olea Godoy) afronta, en este sentido, las c*ondiciones que deben concurrir para que una sentencia, dictada en única instancia, deba ser objeto de un reexamen por un Tribunal Superior porque se considere que se sanciona una infracción administrativa de naturaleza penal.* Y lo hace, evidentemente, bajo la consideración de los criterios establecidos por el TEDH en sus sentencias de 8 de junio de 1976, asunto Engel y otros c. Países Bajos (5.100/71) y de 30 de junio de 2020, asunto Saquetti Iglesias c. España (50.514/13) y con la propia doctrina fijada al respecto por el Tribunal Supremo [especialmente, sentencias de Pleno de la Sala Tercera, de 25 de noviembre de 2021 (recursos de casación 8156/2020 y 8158/2020) y una de 20 de diciembre de 2021 (recurso de casación 8159/2020)].

La aplicación de esta doctrina en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa y, más concreto, en relación con el recurso de casación en su actual configuración, lleva al Tribunal Supremo a una paradójica situación procesal. La admisión del recurso –y, por tanto, el cumplimiento de los artículos 14. 5.º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 2 del Protocolo número 7 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales– debería producirse, únicamente, cuando la sanción impugnada constituyese, de conformidad con los criterios Engel y Saquetti Iglesias, una infracción administrativa de naturaleza penal. Pero la única cuestión por la que se admite el recurso de casación y por la que, precisamente, se entiende que existe interés casacional objetivo en el asunto es observar si en el caso concreto se cumplen los referidos criterios Engel y Saquetti. De esta forma, si no se cumpliesen los criterios, la infracción administrativa carecería de naturaleza penal y no existiría el derecho a reexamen por un Tribunal superior. Pero ese derecho a

reexamen ya se habría producido con la propia admisión del recurso de casación, sin que la Sala, al enjuiciar el caso concreto, pueda ya inadmitirlo por mor de lo establecido en el artículo 93 de la LJCA.

Por ello, y como puede observarse con claridad en el supuesto de la STS de 20 de noviembre de 2023, nos hallamos ante un pronunciamiento desestimatorio que, en puridad, hubiese debido de ser de inadmisión del recurso. Y, lo que es peor, se trata de una sentencia que, únicamente, responde a una cuestión específica que solo afecta al caso concreto, sin que se establezca ninguna doctrina jurisprudencial. En este sentido, el conjunto de sentencias derivados de la aplicación de la doctrina Saquetti Iglesias constituyen una clara vía de quiebra del concepto nuclear por el que se guía nuestro sistema de casación –el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia–, priorizándose el *ius litigatoris* respecto del *ius constitutionis*. Y la solución a este enredo no resulta sencilla, puesto que ni puede inadmitirse el recurso –por riesgo de estar incumpliendo los textos internacionales–, ni la Sección de Admisión de la Sala Tercera del TS puede observar, directamente, el cumplimiento de los criterios Engel y Saquetti –pues estaría entrando a resolver el fondo del asunto sobre el que se fija la cuestión de interés casacional–. Claramente, la única solución pasaría por una modificación normativa de nuestro sistema de recursos en sede jurisdiccional, acogiendo la posibilidad del derecho a reexamen en materia sancionadora, instrumentalizado a través de un mecanismo impugnatorio ajeno al actual recurso de casación.

XXVII. La necesaria actualización de la Ley de Costas de 1988. Aspectos prácticos

ÁNGEL LOBO RODRIGO

SUMARIO. 1. *Introducción*.–2. *Elementos a reformar de la ley de costas de 1988*. 2.1 Limitaciones a la utilización del dominio público marítimo-terrestre y en especial de las playas. 2.2 El problema de la ocupación provisional de la servidumbre de tránsito.–2.3 Los informes de costas con ocasión de la aprobación de instrumentos de planeamiento. 2.4 La regulación de las instalaciones ubicadas en el dominio público marítimo-terrestre. 2.4.1 Ocupaciones en los tramos naturales de las playas. 2.4.2 Ocupaciones en los tramos urbanos de las playas. 2.4.3 La cuestión particular de la distribución o localización de las instalaciones en las playas a nivel competencial. 2.5 La gestión del canon por la ocupación, utilización y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. 2.6 El cobro de un canon por el uso de la lámina de agua con ocasión de la celebración de eventos deportivos. 2.7 La necesaria alusión a la ordenación del espacio marítimo en la normativa de costas.–3. *Bibliografía*.

RESUMEN

El actual marco jurídico sobre las costas en España data de finales de los años ochenta y, aunque ha sido objeto de importantes modificaciones, todavía adolece de ciertas disfunciones que deben ser corregidas. El estudio pretende, desde un punto de vista práctico, identificar algunas de estas cuestiones y apuntar soluciones.

ABSTRACT

The current legal framework on coasts in Spain dates back to the late 1980s and, although it has undergone important modifications, it still suffers from certain dysfunctions that need to be corrected. The study aims, from a practical point of view, to identify some of these issues and point out solutions.

PALABRAS CLAVE

Litoral. Dominio público marítimo-terrestre. Playas. Autorizaciones y concesiones.

KEY WORDS

Coastline. Maritime-terrestrial public domain. Beaches. Authorizations and concessions.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante LC), fue publicada en el BOE núm. 181 de 29 de julio y entró en vigor el mismo día de su publicación, según establece la Disposición final tercera del citado texto normativo. Los más de 35 años de vigencia de la LC no han pasado en balde, y el espacio que supone el dominio público marítimo-terrestre (en adelante DPMT) es percibido en la actualidad de una forma muy diferente a como lo estuvo en la década de los años ochenta del pasado siglo, tanto desde el punto de vista social, económico y ambiental[1] como desde el punto de vista orgánico, habiéndose descentralizado buena parte de la gestión de los títulos habilitantes para la utilización y ocupación del DPMT en Comunidades Autónomas como Cataluña, Andalucía, Canarias, Baleares y Galicia[2].

En los siguientes párrafos realizaremos un estudio no exhaustivo ni sujeto a sistemática alguna de aquellos aspectos de la LC, sobre todo relacionados con la utilización de las playas que, según nuestra opinión, deberían ser objeto de algún tipo de modificación o, cuanto menos, adaptación a los actuales tiempos.

---

[1] Desde la irrupción de la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 julio, que motivó la anulación de numerosos preceptos de la LC en su mayoría por invadir títulos competenciales autonómicos como los de urbanismo y ordenación del territorio hasta las sucesivas reformas del texto normativo, siendo la última la acaecida por medio de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, podemos sostener que el texto dista mucho del original. De hecho, estos cambios motivaron en su momento que el reglamento de desarrollo original, el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, fuera derogado por el actual Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (en adelante RC).

[2] Esta última descentralización se realiza mediante la recientemente aprobada Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, que exhibe la originalidad de que no apostó por la vía utilizada por las demás CC. AA. esta es, la revisión de sus Estatutos de Autonomía. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley gallega señala que el *«otorgamiento de las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre se atribuye a la Administración autonómica a partir del momento en el que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios por el Estado. Con fundamento en la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional analizada por el Consejo Consultivo de Galicia en su Dictamen 227/2022, se parte de que la Constitución española no reserva al Estado la competencia exclusiva para otorgar títulos de ocupación del dominio público. Así lo señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/1991, al reconocer que la reserva al Estado de esta facultad no es sino una opción que acogió el legislador estatal, pero no es una consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad».* La sentencia del Tribunal Constitucional 68/2024, de 23 de abril de 2024 ha abierto una interesante línea al entender que el legislador autonómico puede, al tratarse de títulos ejecutivos, otorgar mediante ley la competencia sobre los títulos habilitantes en el dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas sin necesidad de previsión estatutaria previa.

2. ELEMENTOS A REFORMAR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988

2.1. LIMITACIONES A LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y EN ESPECIAL DE LAS PLAYAS.

Uno de los grandes problemas a la hora de obtener de la Administración los títulos habilitantes necesarios para llevar a cabo actividades que se salen de lo ordinario o tradicional en las playas por parte de los promotores públicos y privados es la actual redacción del art. 31.1 LC según la cual *«únicamente se podrá permitir la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación».* El desarrollo de este precepto por el art. 61.2 del RC determina a qué tipo de actividades o de instalaciones se refiere el art. 31.2 LC:

a) Las que desempeñan una función o presten un servicio que, por sus características, requiera la ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

b) Las de servicio público o al público que, por la configuración física del tramo de costa en que resulte necesario su emplazamiento, no puedan ubicarse en los terrenos colindantes con dicho dominio.

En principio, el reglamento se pronuncia en unos términos lo suficientemente amplios como para integrar diversas actividades e instalaciones fuera de las consideradas tradicionales (kioscos, hamacas), pero que cada vez cobran mayor importancia en este nuevo concepto de las playas como espacios públicos[3], como pueden ser celebraciones de bodas, proyección de películas, escuelas náuticas o bodegas submarinas.

Sin embargo, la clave del no otorgamiento de autorizaciones para estas actividades no tradicionales la encontramos en la segunda parte del precepto, esta es, la que alude a que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación. Pues bien, una interpretación literal del artículo comprometería absolutamente la posibilidad de realizar actividades que, evidentemente, también son susceptibles de llevarse a cabo fuera del demanio marítimo-terrestre pero que encuentran

[3] En este sentido, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias en su art. 137.2 integra a las playas urbanas dentro de la dotación mínima de 5 metros cuadrados de espacios libres por habitante o plaza alojativa, referida al ámbito espacial del plan general en su conjunto.

un natural acomodo en la playa. Nos estamos refiriendo a actividades tales como servicios de masaje, camas elásticas, actividades deportivas como el vóley «playa», el fútbol «playa», el balonmano playa, espectáculos pirotécnicos, cines de verano en playas, reportajes y rodajes de películas en la playa, celebración de eventos como bodas o, la más novedosa, bodegas submarinas. Subrayamos que la mayor parte de estas actividades se podrían llevar a cabo fuera del dominio público marítimo-terrestre y, sin embargo, es precisamente la realización de dichas actividades en un espacio de especiales características como es la playa lo que singulariza y cualifica dicha actividad. O dicho de otra forma, por supuesto que se pueden realizar estas actividades en otro lugar que no sea la playa, pero precisamente es el hecho de hacerlo en la playa lo que distingue específicamente la experiencia, haciendo que sea completamente distinta. En este sentido, también se podría sostener que no se debería autorizar la restauración en las playas porque se trata de actividades o instalaciones que, por su naturaleza, podrían tener otra ubicación, y, sin embargo, se vienen autorizando con naturalidad porque a nadie se le escapa que la experiencia de comer y beber es singular, diferente, distinta, si se realiza en la playa.

Como elemento de comparación podemos describir lo ocurrido con la prohibición de la publicidad en el dominio público marítimo terrestre, establecida en el art. 38.1 LC en su redacción original, a tenor del cual *«estará prohibida la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales»*. Algunos Servicios Periféricos de Costas, dado el carácter taxativo del precepto, realizaron una interpretación simplista por radical entendiendo que, por ejemplo, los eventos deportivos que se desarrollaban en las playas (surf, volley playa, etc.,), no podían integrar publicidad alguna, condenando a las Federaciones que promovían estos campeonatos a no tener sponsors privados, comprometiendo de esta forma la viabilidad de los eventos y por extensión del deporte. Sin embargo, otros Servicios Periféricos de Costas realizaron una interpretación más racional y posibilista en el sentido de que lo prohibido era la publicidad permanente, y no la realizada en ocasión de un evento deportivo que como mucho se desplegaría durante unos días. De esta forma, y para resolver o aclarar la cuestión, el precepto fue modificado a través de la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral, en el sentido de incluir en el art. 38.1 la palabra «permanente» para dejar claro que es solamente ese tipo de publicidad la que se prohíbe y, lejos de contentarse con esta acción, el legislador incluyó un segundo párrafo que dispuso que *«excepcionalmente, y en las condiciones que se establezcan reglamenta-*

riamente se podrá autorizar la publicidad siempre que sea parte integrante o acompañe a instalaciones o actividades permitidas en el dominio público marítimo-terrestre y siempre que sea compatible con su protección».

Pues bien, el RC, en su art. 81.2 establece la filosofía general en cuanto a la tolerancia de la publicidad en el DPMT siempre que sea compatible con la protección del mismo y no menoscabe su uso ni implique riesgo para la vida, salud o seguridad para las personas. Por tanto, dentro de estos límites que no pueden ser rebasados, se podrá autorizar la publicidad en el DPMT. El párrafo segundo del art. 81.4 RC añade otro límite a la publicidad por medios acústicos o audiovisuales que es el de no interferir o menoscabar los usos comunes del dominio público marítimo-terrestre.

Así, respetando los referidos límites, se podrá permitir, con carácter excepcional, la publicidad en el DPMT en los siguientes supuestos (art. 81.4 RC):

a) Rótulos indicadores de establecimientos debidamente autorizados, siempre que se coloquen en su fachada y no supongan una reducción del campo visual generado por el volumen de la propia edificación o instalación. En las mismas condiciones, podrán admitirse rótulos o carteles de otras marcas expedidas en el establecimiento

b) En las vallas cuya colocación resulte necesaria para la funcionalidad de la instalación o para el desarrollo de actividades.

c) Elementos publicitarios de los patrocinadores de las actividades lúdicas o deportivas que estén debidamente autorizadas, siempre que se integren o acompañen a los elementos autorizados para su realización.

De esta forma, se constata una evolución en cuanto a la regulación de la publicidad en el DPMT por parte de la normativa de costas desde una prohibición radical aunque con una interpretación posibilista (y a nuestro entender correcta) por parte de algunos Servicios Periféricos de Costas respecto de los eventos deportivos a una nueva regulación que asegura, dentro de la debida protección del DPMT, la vida, la salud, la seguridad para las personas y el impacto sobre los usos comunes del demanio, el despliegue de este tipo de publicidad.

En este punto, la pregunta que subyace es por qué no ha ocurrido lo mismo respecto al art. 32.1 LC sobre la ocupación del DPMT. Entendemos que una interpretación literal del mencionado precepto es contraria a la evolución de los usos y ocupaciones que se vienen desarrollando en el DPMT y en especial en las playas. De

hecho, la mayor parte de las actividades que se prohíben de forma sistemática esgrimiendo el art. 32.1 LC son inocuas para el DPMT.

Es más, la existencia de títulos competenciales sobre el DPMT tales como el urbanismo, la ordenación del territorio, a los que podemos añadir otros como el turismo y el deporte, residenciados en otras Administraciones, deberían limitar la actuación rayana en la arbitrariedad de la administración con competencias para el otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes. Esta afirmación se torna más evidente si cabe cuando la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en el DPMT la ostenta la misma Administración (la autonómica) con importantes competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio, turismo y deporte.

Pues bien, para el caso de que exista una ordenación del DPMT mediante el correspondiente instrumento de planeamiento, el art. 35.2 LC dispone que *«la Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, pudiendo ser denegadas por razones de oportunidad u otras de interés público debidamente motivadas»*. La interpretación que, sobre el mencionado precepto llevó a cabo el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico 4, apartados A, e) se elimina del citado artículo la referencia a la posibilidad de denegar solicitudes por criterios de oportunidad, que sí figuraba en la redacción original. Y esto es así porque la implementación del criterio de oportunidad por parte del Estado a ojos del TC *«conlleva una vulneración de las competencias sobre urbanismo y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma litoral, puesto que es a ella a quien corresponde apreciar la oportunidad de las distintas distribuciones de usos sobre su territorio, y sin que las facultades estatales de preservación del dominio público requieran esta facultad de denegación libérrima y discrecional, añadida a la facultad de denegar por motivos de interés público. Cuando sobre un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional, pues una potestad sin límites es incompatible con la idea misma de distribución del poder público y es incompatible con la esencia del Estado de las Autonomías»*. Por tanto, se residencia en los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos la apreciación, en su caso, de los criterios de oportunidad, lo que casa perfectamente con la naturaleza discrecional inherente a la potestad planificadora.

Para el caso de que las obras objeto de concesión o actividades o instalaciones objeto de autorización no estén previstas en los instrumentos de planificación y no se opongan a sus determinaciones, o cuando éstos no existan, se solicitará informe a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan, informes que no serán vinculantes para la Administración General del Estado o para la Administración autonómica si ostenta la competencia de otorgar concesiones o autorizaciones en el DPMT (art. 74.4 LC). Por tanto ante una ordenación no lo suficientemente pormenorizada por no contemplar dichas actividades o ante la inexistencia de un instrumento de ordenación, la normativa estatal de costas, consciente de la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las mencionadas administraciones, se decanta claramente por el principio constitucionalmente reconocido de la coordinación interadministrativa mediante la solicitud de sendos informes para tener en cuenta un parecer que no se ha traducido con suficiencia en el correspondiente instrumento de planeamiento.

Tal y como hemos venido sosteniendo[4], lo importante es que el uso u ocupación no vaya en contra de competencias sectoriales de la Administración General del Estado o suponga una atentado físico o jurídico al DPMT. Todo lo demás se basa más bien en criterios de oportunidad que como hemos tenido la ocasión de subrayar ha sido reputado inconstitucional.

En definitiva, abogamos por resolver la actual situación de bloqueo que no responde al interés general a través de alguna de las siguientes opciones:

Primera, una nueva redacción del art. 32.1 LC en la línea de la nueva regulación sobre la publicidad en el DPMT, modulando la afirmación de que únicamente se podrá permitir la ocupación del DPMT para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación

Segunda, una interpretación del art. 32.1 LC más acorde a los actuales tiempos y al bloque normativo de costas en el sentido de que se puedan autorizar utilizaciones (que no ocupaciones) del DPMT para distintas actividades a través de elementos desmontables, que no supongan una utilización permanente del mismo y que en ningún caso vayan en contra de competencias sectoriales de la Administración General del Estado o suponga un atentado físico o jurídico al DPMT.

[4] *Vid*. Lobo Rodrigo, A.: «La ordenación territorial y urbanística de los nuevos usos y ocupaciones de las playas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 325, 2018, págs. 79-116.

2.2 EL PROBLEMA DE LA OCUPACIÓN PROVISIONAL DE LA SERVIDUMBRE DE TRÁNSITO

La regulación de la servidumbre de tránsito, que se lleva a cabo fundamentalmente por los arts. 27 LC y 52 RC, ha venido ocasionando una serie de conflictos debido a su redacción o, cuanto menos, a su interpretación por parte de los agentes públicos. El precepto al que aludimos es el apartado primero del art. 27 LC (y 52.1 RC) a cuyo tenor *«la servidumbre de tránsito recaerá sobre una franja de seis metros, medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar. Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento, salvo en espacios sujetos a cualquier régimen de protección».*

Esta obligación afecta tanto al suelo como al vuelo (art. 52.6 RC) y en principio tiene solamente dos excepciones:

La primera se refiere a obras a realizar en el DPMT. En tal caso se sustituirá la zona de servidumbre por otra nueva en condiciones análogas, es decir, un paso alternativo (arts. 27.3 LC y 52.3 RC). Se entiende que se trata de obras de cierta envergadura cuya ejecución supone una ocupación permanente y durante cierto tiempo también de la servidumbre de protección.

La segunda excepción la encontramos en el art. 52.6 RC a cuyo tenor *«la obligación de dejar expedita la zona de servidumbre de tránsito se refiere tanto al suelo como al vuelo y afecta a todos los usos que impidan la efectividad de la servidumbre. Se entiende que no impiden la efectividad de la servidumbre las canalizaciones subterráneas de servicios, siempre que no puedan tener otra ubicación».*

Pues bien, el problema se origina cuando se debe solicitar una autorización para la ocupación del DPMT para un uso eventual que invade también la servidumbre de tránsito. Una interpretación literal de los preceptos descritos lo impediría, dado lo taxativo de su redacción (esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso) y porque no se encuentra en ninguna de las excepciones reseñadas en la normativa de costas. Esto es un contrasentido, y más cuando en muchas ocasiones la servidumbre de tránsito no es coincidente con un paseo marítimo perfectamente ejecutado que, evidentemente, es el llamado a resolver el tránsito seguro por esa zona de la costa.

Ciertamente, el problema no existe para el caso de las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de

la LC reguladas en la Disposición Transitoria Cuarta de la LC y desarrolladas en la Disposición transitoria decimocuarta RC. La normativa establece que se pueden autorizar obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie de las construcciones existentes siempre que la servidumbre de tránsito quede, de alguna forma, garantizada. En este sentido, el apartado quinto de la Disposición transitoria decimocuarta RC dispone que esto ocurrirá en dos supuestos:

En primer lugar, si la servidumbre de tránsito se encuentra total y permanentemente desocupada en al menos tres metros de anchura desde la ribera del mar, con un gálibo libre en altura de, al menos, 3 metros, de tal forma que, además del paso público peatonal, quede también garantizado el de los vehículos de vigilancia y salvamento.

En segundo lugar, y ante imposibilidad justificada del supuesto anterior, podrá admitirse una localización alternativa de la servidumbre, con la misma anchura mínima libre anterior, lo más cercana posible a la ribera del mar, preferentemente dentro de la servidumbre de protección o del DPMT degradado, pero en ningún caso dentro de la ribera del mar.

Para el caso que nos ocupa, la inflexibilidad a la hora de autorizar por parte de la Administración competente una ocupación eventual de la servidumbre de tránsito, debido, fundamentalmente, a una regulación demasiado estricta que impone la necesidad de dejar permanentemente expedita dicha servidumbre para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento no parece que sea proporcional al interés último que debe ser el asegurar el tránsito de personas y vehículos de seguridad alrededor del DPMT, y menos cuando, para casos que suponen una mayor intensidad en cuanto a la ocupación de la servidumbre de tránsito, se proponen soluciones como las descritas en los párrafos anteriores.

Proponemos como alternativa a la actual regulación que, en primer lugar, en el caso de existir paseos marítimos sean éstos siempre coincidentes con la servidumbre de tránsito, cuestión que no siempre ocurre al trazar los deslindes y, en segundo lugar, establecer un régimen más flexible para el caso de la ocupación de la servidumbre de tránsito de forma temporal en el sentido de permitirlo siempre que se garantice un paso alternativo.

2.3 LOS INFORMES DE COSTAS CON OCASIÓN DE LA APROBACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

El régimen jurídico aplicable a los informes de costas que versan sobre el planeamiento litoral está recogido en los arts. 112 letra a) y 117 apartados 1,2 y 3 LC y los arts. 222, 226 y 227 del RC.

No se trata, porque escapa de los objetivos del presente estudio, de llevar a cabo una descripción pormenorizada de los informes de costas relativos a los instrumentos de ordenación del litoral[5], pero sí de fundamentar mínimamente el por qué abogamos por un profundo cambio en cuanto a su actual regulación en la normativa de costas.

Debemos partir del hecho de que estamos asistiendo a una dinámica de progresiva descentralización en materia de costas. No solamente se constata una importante asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, sobre todo respecto al otorgamiento de títulos habilitantes en el DPMT, sino que se evidencia que la necesaria ordenación del interfaz tierra-mar por parte de los instrumentos de planeamiento litoral solamente se puede resolver en sede autonómica.

El ámbito espacial objeto de los referidos informes es el demanio marítimo terrestre y sus zonas de servidumbre. En cuanto al primero, al tratarse de planes autonómicos o municipales, se referirán más bien a la parte terrestre del DPMT, aunque cada vez más las CC. AA. van proyectándose a nivel de planeamiento al espacio marítimo. En este sentido, destacan los casos de Canarias[6] y de Galicia[7]. En cuanto al ámbito territorial terrestre de los planes, el descrito en el art. 222.*1 in fine* RC) es más reducido que el señalado por la LC en el art. 112 letra a) que habla del cumplimiento de los planes respecto a lo establecido en la Ley de Costas y su desa-

---

[5] En este sentido se puede consultar Lobo Rodrigo, A.: «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario» en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020,* CIEDA-CIEMAT, págs. 620-629.

[6] El art. 4 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias cuya rúbrica es «ámbito espacial» recoge, por primera vez en un Estatuto de Autonomía, al mar como parte integrante del territorio autonómico. Esta decisión del legislador estatutario puede tener importantes derivadas en cuanto a la protección del espacio marítimo mediante instrumentos de ordenación de espacios naturales protegidos aprobados en sede autonómica o hacer realidad, por fin, una ordenación única del interfaz tierra-mar. Vid. Lobo Rodrigo, A.: El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 107, mayo-agosto, págs. 19-50.

[7] La Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia dispone en el art. 2.2 bajo la rúbrica de «ámbito de aplicación» que *«a los efectos de la presente ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial».*

rrollo reglamentario, por lo que el informe se podría pronunciar también respecto a la denominada zona de influencia. Es evidente que esta interpretación se impondría, por jerarquía normativa, al sentido literal del precepto reglamentario. Otro argumento a favor de la inclusión de la zona de influencia dentro del ámbito territorial de los informes es el hecho de que el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia 149/1991 señala directamente como objeto de los informes a las previsiones en los instrumentos de ordenación o normativos que puedan incidir en lo regulado en la legislación sectorial respecto a dicha zona, al ser consideradas por el Tribunal Constitucional como legítimas en cuanto a normas de protección del medio ambiente costero[8].

Por otra parte, tanto la LC como el RC se refieren a «planes y normas», por lo que instrumentos normativos como las ordenanzas municipales también serían objeto de este tipo de informes. Asimismo, aunque los preceptos estudiados aluden únicamente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística, dejando fuera, aparentemente, a los instrumentos que ordenan los espacios naturales protegidos, entendemos que en ningún caso cabe esta interpretación literal de la expresión ni era esa la voluntad del legislador. El RC en el art. 222.1 letra a) incluye también a los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y a los Estudios de Detalle, independientemente de que no sean planes en sentido estricto.

Asimismo, debemos subrayar que la normativa de costas regula dos informes sobre el planeamiento litoral. El art. 117.1 se refiere al primero de los informes señalando que el órgano competente para la aprobación inicial del plan en cuestión deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, un informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes. El interés radica en señalar respecto a una documentación todavía en estado de gestación los ejes e intereses fundamentales de la administración que emite el informe.

En cuanto al segundo de los informes, su tramitación es descrita en el apartado segundo del art. 117 LC que dispone que una vez ha concluido la tramitación del plan o normas que inciden en el litoral y en un momento inmediatamente anterior a la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido del plan o norma para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo.

Ciertamente, no se entiende muy bien que deban existir dos informes cuando la misma función se podría llevar a cabo a través

[8] Fundamento Jurídico 7 letra c) de la mencionada sentencia.

de un único informe formulado en ocasión de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento en cuestión. No solamente se ahorraría en trámites innecesarios, sino que en otros supuestos similares como es el caso del informe de telecomunicaciones en relación a la aprobación de los instrumentos de planificación territorial o urbanística, regulado en el art. 50 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, solamente existe un informe y se emite antes de la aprobación (definitiva) del plan. De hecho, la existencia de dos informes que se deben solicitar en momentos distintos ha motivado la nulidad de planes en los que, en su tramitación, solamente sen solicitó uno de ellos[9]. Asimismo, el hecho de que la normativa de algunas CC. AA. apuesten por un procedimiento de aprobación del planeamiento monofásico, este es, tramitados y aprobados por la misma administración, supone la desaparición de la aprobación provisional y en muchas ocasiones del avance, en un intento de acortar los largos plazos de aprobación que siempre han asediado a la ordenación territorial y urbanística, con lo que no tiene sentido la existencia de dos informes de costas.

Otra cuestión que podría ser objeto de reforma en la actual normativa de costas entra en el plano competencial. La competencia sobre la emisión de este tipo de informes reside (y siempre residió) en la Administración General del Estado. Se trata de una cuestión que nunca ha sido objeto de traspaso aunque sí fue objeto de negociación por parte de las CC. AA. que revisaron sus Estatutos de Autonomía y en la actualidad otorgan concesiones y autorizaciones sobre el DPMT. Se ha esgrimido, fundamentalmente, que el titular del demanio debe, mediante estos informes, velar por la protección del mismo y por el respeto de la normativa de costas, además de realizar una función uniformadora de la aplicación de la ley y reglamento de costas al centralizar todos los informes sobre todos los instrumentos de planeamiento tramitados en España. Sin embargo, en nuestra opinión los referidos informes se deberían residenciar a nivel autonómico. Esto es así por las siguientes razones.

En primer lugar, y aunque se trate de normativa estatal, resulta evidente que debe ser conocida y aplicada por otras administraciones. En segundo lugar, porque la ordenación del territorio y el urbanismo son competencia exclusivas de las CC. AA. que se aplican, eso sí, en un espacio singular como es el litoral[10], por lo que

[9] En este sentido, la STSJ de las Islas Canarias, de 25 de julio de 2016 (RJCA\2017\310) que anula el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana (Maspalomas Costa Canaria).

[10] No olvidemos que las CC. AA. también son competentes en materia de ordenación del litoral. En este sentido, el art. 157 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de ordenación del litoral y respetando el régimen general del dominio

serían éstas las llamadas a formular estos informes, dado su mayor conocimiento sobre los instrumentos de planeamiento territorial y urbanísticos y a la dificultad que se presume al Estado de conocer y entender todos los regímenes urbanísticos de las CC. AA. con litoral. Además, existen CC. AA. con competencias sobre el otorgamiento de títulos habilitantes en el DPMT y la servidumbre de tránsito (ya lo eran todas sobre la servidumbre de protección), y, en consecuencia, ni siquiera se erige el Estado como máximo protector del DPMT, por lo que la emisión de este tipo de informes por parte del Estado cobra, si cabe, menor sentido.

Ciertamente se podría aducir que este tipo de informes se erigen en un ejemplo del principio de coordinación que debe presidir las relaciones administrativas. Sin embargo, la devaluación progresiva de dicho principio por la dificultad y esfuerzo que supone su implementación nos hace apostar por un funcionamiento de las diferentes administraciones más simple y eficaz en el que se intente orillar interrelaciones administrativas superfluas y se apueste por residenciar los diferentes trámites en las menos entidades territoriales posibles.

Pues bien, para un supuesto similar como son los informes sobre el demanio público hidráulico la solución ha sido muy diferente. La Comunidad Autónoma de Canarias optó, dado el carácter discontinuo del territorio canario, por la insularización de las competencias en materia de aguas[11], y en la actualidad son los Cabildos a través de los denominados Consejos Insulares de Aguas[12] los encargados de llevar a cabo estas competencias. Entre las variadas competencias que ostenta este organismo autónomo, y por tener relación con nuestro estudio, destacamos la del art. 10 letra m) de la LAC sobre *«la participación en la preparación de los planes de ordenación territorial, económicos y demás que puedan estar relacionados con las aguas de la isla»*. Evidentemente, dicha participación se debe arbitrar a través de los correspondientes informes en los que el Consejo Insular de Aguas expresará su parecer respecto a la incidencia en el dominio público hidráulico, que no olvidemos que es de titularidad estatal, del planeamiento en tramitación.

---

público, ostenta la competencia exclusiva sobre (letra a): *«el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes»*.

[11] Sobre este tema Vid. Sarmiento Acosta, Manuel Jesús. «La insularización del agua en Canarias: los Consejos Insulares de Aguas». *Revista de Ciencias Jurídicas,* ISSN 1137-0912, N.º 8-9, 2003-2004, pp. 297-324.

[12] El art. 9.2 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas (de Canarias), en adelante LAC dispone que *«los Consejos Insulares de Aguas tienen naturaleza de organismos autónomos adscritos a efectos administrativos a los Cabildos Insulares. Esta adscripción orgánica en ningún caso afectará a las competencias y funciones que se establecen en la presente Ley»*.

En definitiva, con este ejemplo pretendemos demostrar que ante otros bienes de carácter demanial y de titularidad estatal como son los relacionados con el dominio público hidráulico el reparto competencial, al menos en las Islas Canarias, ha sido muy distinto al de costas, en el que es la Administración General del Estado la encargada de evacuar los informes. Por tanto, abogamos por una regulación similar a la descrita en materia de aguas o, cuanto menos, por la inclusión dentro de los Reales Decretos de traspasos en materia de costas para que sea el correspondiente órgano administrativo autonómico el encargado de realizar un informe en materia de costas con ocasión de la aprobación de instrumentos de planeamiento.

2.4 LA REGULACIÓN DE LAS INSTALACIONES UBICADAS EN EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.

Llama la atención la pormenorizada regulación existente respecto a las edificaciones de servicio de playa que según la ley se ubicarán, preferentemente, fuera de ella, y con las dimensiones y con las distancias que reglamentariamente se determinen (art. 33.3 LC), contenido desarrollado en los arts. 68 RC respecto a las ocupaciones en los tramos naturales de las playas y 69 respecto a los tramos urbanos.

El nuevo apartado 6 del art. 33 LC, añadido por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, introduce como novedad un régimen diferenciado de ocupación y usos de las playas según éstas sean consideradas como tramos urbanos o tramos naturales[13]. En la redacción originaria de

[13] La STC de 5 de noviembre de 2015 se ocupa también de esta cuestión, y salva la constitucionalidad del mencionado precepto. El Tribunal Constitucional razona que *«aunque este precepto constitucional se refiera a las playas como categoría unitaria, la distinción que introduce el nuevo art. 33.6 LC entre tramos naturales y urbanos no afecta a su naturaleza demanial, sino al régimen de uso de estos bienes. En este campo, el legislador goza de un mayor margen de apreciación a la hora de adoptar las medidas que crea necesarias para preservar las características propias de estos bienes, estando obligado en virtud de los arts. 45 y 132.2 CE, como hemos señalado en el FJ 2, a proteger el demanio marítimo-terrestre a fin de asegurar tanto el mantenimiento de su integridad física y jurídica, como su uso público y sus valores paisajísticos [STC 149/1991, FJ 1, C) y D]. En atención a estos deberes constitucionales, no puede calificarse de irrazonable que la determinación de los usos admisibles en las playas tenga en cuenta el grado de urbanización del entorno en el que se desenvuelven, y module en consecuencia el régimen de ocupación y uso atendiendo a su naturaleza, dotando a los tramos naturales de las playas de un elevado nivel de protección que restrinja su ocupación. Tampoco cabe apreciar que esta reforma suponga un giro copernicano, si atendemos a lo dispuesto en el art. 33 LC 1988, que fijó criterios indis-*

la LC esta distinción no existía, por lo que el enfoque era mucho más simple, esto es, cualquiera que fuese la condición de la playa, ya fuera colindante con suelo urbano o fuera de la trama urbana, en teoría el índice de ocupación máximo podía ser el mismo (la mitad de la playa medida en pleamar), así como la dimensión de las instalaciones y su tipología (desmontables o fijas). Evidentemente, la Administración competente podría optar racionalmente por autorizar más servicios e índices ocupacionales en las playas de ciudad o más cercanas a los núcleos urbanos frente a aquéllas que no soportan tanta presión a nivel de afluencia, pero esta decisión siempre conllevaría una amplia dosis de discrecionalidad.

Así, para el caso de los tramos naturales de las playas, la filosofía general es dotarlas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, autorizando únicamente las que sean indispensables o estén previstas en la normativa aplicable y admitiendo una tipología de instalaciones muy ligera. Para los tramos urbanos de las playas, en cambio, lo fundamental será la regulación de la ocupación y de los usos, de modo que se garantice una adecuada prestación de los servicios pero que sea compatible con el uso común y público de las playas.

Veamos a continuación la concreción técnica a la que llega el RC en cuanto a las ocupaciones en los tramos naturales y urbanos de las playas.

---

tintos para el uso y ocupación del conjunto de las playas, con un considerable margen de flexibilidad (tales como el libre acceso público a las instalaciones, salvo razones de policía, de economía u otras de interés público; la ubicación preferente, que no exclusiva, de las instalaciones de servicio fuera de la playa; o la ocupación admisible de la playa hasta la mitad de su superficie en pleamar), con la salvedad de la prohibición absoluta de estacionamiento, circulación no autorizada de vehículos, campamentos y acampadas, que no se ha visto alterada en la reforma de 2013.

La remisión reglamentaria recogida en el precepto no constituye una deslegalización susceptible de reproche constitucional, sino que estamos, una vez más, ante una fórmula admisible de colaboración entre la ley y el reglamento, ya que el apartado impugnado recoge de forma suficiente los criterios que habrán de observarse en su desarrollo.

En cuanto a la inseguridad jurídica provocada por la distinción inconcreta de dos categorías de playas, según sean tramos urbanos o naturales, la inclusión de esta precisión o descripción en la exposición de motivos no es motivo suficiente para que el precepto pueda ser tachado de inconstitucional. En todo caso, la fórmula recogida en la exposición de motivos para distinguir los tramos de playa urbanos, los contiguos con suelos urbanizados, y naturales, los contiguos a espacios protegidos o suelo rural, proporciona una pauta interpretativa para el desarrollo reglamentario, cuya concreción requiere de la inexcusable participación de las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a las que corresponde tanto la clasificación urbanística del suelo como la declaración de espacios protegidos, incluidos los que contengan bienes pertenecientes a la ribera del mar (STC 102/1995, FJ 20), salvedad hecha de la singularidad de los Parques Nacionales».

2.4.1 **Ocupaciones en los tramos naturales de las playas**

Como hemos subrayado en párrafos precedentes, el RC acierta, a nuestro entender, al establecer un régimen jurídico diferenciado para los tramos naturales o urbanos de las playas.

A grandes rasgos, el régimen de los tramos naturales de las playas, descrito en el art. 68 RC, diseña la siguiente ocupación en las playas catalogadas como tales:

1) Se podrán autorizar todas las actividades o instalaciones recogidas en la letra a) del apartado 2 del art. 61 RC, estas son, aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación (también art. 32.1 LC).

2) Las instalaciones serán de temporada y desmontables en todos sus elementos, y no podrán exceder de 70 m², de los cuales, 20, como máximo, podrán destinarse a instalación cerrada.

3) La ocupación de las instalaciones será la mínima posible, y no podrá exceder del 10 por ciento de la superficie total de la playa en pleamar (frente al 50 por ciento de la normativa anterior).

4) La distancia entre estos establecimientos no podrá ser inferior a 300 metros.

2.4.2 **Ocupaciones en los tramos urbanos de las playas**

Las ocupaciones en los tramos urbanos de las playas, reguladas en el art. 69 RC, parten de la premisa general establecida en el art. 33.6 LC, tendente a que se garantice una adecuada prestación de los servicios pero que éstos sean compatibles con el uso común. El art. 69 párrafo primero RC incide en esta idea al disponer que las ocupaciones en los tramos urbanos garantizarán en todo caso el uso público, libre y gratuito de los recursos naturales. Los requisitos que deberán observar las ocupaciones en los tramos urbanos de las playas son, sucintamente, los siguientes:

En cuanto a la ubicación de las edificaciones de servicios de las playas se localizarán, preferentemente, fuera de ella. Cuando a juicio del Ministerio competente (o de las CC. AA. con competencias en el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el DPMT) no fuera posible ubicar estas edificaciones sobre el paseo marítimo o fuera de la playa, que sería su localización idónea, se podrán ubicar en el límite interior de la playa. En el caso de que la playa sea lo suficientemente ancha, las edificaciones de servicio de playa se podrán ubicar también a una distancia mínima de 70 metros desde

la línea de pleamar, siempre que no se perjudique la integridad del dominio público marítimo-terrestre ni su uso.

La tipología de ocupaciones que se pueden localizar en los tramos urbanos de las playas son aquellas que hemos descrito en el epígrafe anterior para los tramos naturales de las playas (instalaciones desmontables) además de instalaciones fijas que tendrán las siguientes características (art. 69.2 RC):

— Podrán ser instalaciones fijas destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas, con una ocupación máxima, salvo casos excepcionales debidamente justificados, de 200 metros cuadrados, de los cuales 150 metros cuadrados podrán ser de edificación cerrada y el resto terraza cerrada mediante elementos desmontables que garanticen la permeabilidad de vistas.

— A esta superficie se podrá añadir otros 70 metros cuadrados de ocupación abierta y desmontable más una zona de aseo, que no podrá superar los 30 metros cuadrados, siempre que ésta sea de uso público y gratuito.

En cuanto a la distancia entre los establecimientos constituidos por instalaciones fijas que sean expendedores de comidas y bebidas, no podrá ser inferior a 150 metros (art. 69.2 RC *in fine*).

Respecto a las instalaciones desmontables destinadas a establecimientos expendedores de comidas y bebidas se deberán situar con una separación mínima de cien metros de otras que presten un servicio de igual naturaleza ubicadas en dominio público marítimo-terrestre. En el caso de que superficie cerrada supere los 20 metros cuadrados, deberán contar con un título concesional (art. 69.3 RC).

Las distancias descritas anteriormente respecto a establecimientos expendedores de comidas y bebidas, ya sean fijas o desmontables, podrán reducirse a la mitad si se trata de actividades no similares (por ejemplo, la distancia entre un chiringuito y una escuela de surf).

Para el caso de establecimientos que llevan anexas terrazas ubicadas fuera del dominio público y colindantes con los paseos marítimos, no serán de aplicación las distancias descritas en los párrafos anteriores siempre y cuando no se obstruya el paso y uso público (art. 69.5 RC)

A la hora de calcular el régimen de superficies y distancias recogidas en los apartados anteriores no se tendrá en cuenta las edificaciones ya existentes que hayan revertido al dominio público marítimo-terrestre y sobre las que el Ministerio competente en

materia de costas decida expresamente su mantenimiento por sus características singulares.

Lo dispuesto en el art. 69 sobre ocupaciones en los tramos urbanos de las playas se aplicará en las ocupaciones en dominio público marítimo-terrestre que no tenga la naturaleza de ribera del mar (art. 69.10 RC).

En definitiva, podemos entender que el legislador estatal regule, como titular del demanio y máximo garante del mismo, cuestiones que se refieran a la máxima ocupación de las playas, mayor como hemos subrayado en el caso de las urbanas (no podrá exceder del 50 por ciento de la superficie de la playa en pleamar, art. 69.8 RC)) que de las naturales (10 por ciento de la superficie de la playa en pleamar, art. 68.2 RC) pero no resulta lógico ni conveniente que establezca un régimen fijo y rígido respecto a las dimensiones, distancias entre establecimientos y naturaleza de los mismos tal y como hemos descrito en los párrafos anteriores. Y esto es así porque el litoral español es lo suficientemente diverso como para que se pretenda establecer unos estándares comunes para este tipo de instalaciones en todo el país. Entendemos que, en su caso, esto debería ser una labor regulatoria por parte de las CC. AA., puesto que son ellas las competentes en materia de ordenación del litoral, debiendo limitarse la normativa estatal a establecer índices de ocupación máximo de las playas que aseguren la protección del demanio y su uso público.

Así, se hace necesario que o bien se eliminen estas precisiones de la normativa de costas sobre dimensiones, distancias entre establecimientos y naturaleza de los mismos o bien que sean de aplicación subsidiaria mientras que las CC. AA. no establezcan una regulación al respecto que se adapte mejor a las condiciones de su litoral.

2.4.3 **La cuestión particular de la distribución o localización de las instalaciones en las playas a nivel competencial**

En cuanto a la distribución de las instalaciones o más técnicamente la localización de las instalaciones, sorprende el diferente tratamiento que otorga el reglamento según sea un tramo natural de playa o urbano. En cuanto a la primera, el art. 68.2 párrafo segundo del RC dispone que *«la distribución de tales instalaciones se establecerá por el Servicio Periférico de Costas, según el procedimiento recogido en el artículo 113 de este reglamento»* (que es el referido a las autorizaciones de explotación de servicios de temporada, en las que no olvidemos los Ayuntamientos ostentan un derecho

preferente a tenor de lo establecido en los arts. 115 apartado c) LC y 225 c) RC). Pues bien, esto contrasta con la regulación aplicable a los tramos urbanos de las playas, dispuesta en el art. 69.8 apartado segundo, que señala que *«la distribución de tales instalaciones se establecerá por la Administración autonómica competente en materia de ordenación del litoral o, en su defecto, se realizará de forma homogénea a lo largo de la playa»*.

Entendemos que no existe razón alguna para residenciar en administraciones diferentes la distribución de las instalaciones según se trate de una playa de tramo natural o urbano, y el hecho de que en la primera solamente puedan existir instalaciones desmontables tampoco explica esta diferencia. Es más, el régimen aplicable a las playas de tramo urbano coincide con la doctrina del Tribunal Constitucional, que en la sentencia 149/1991 Fundamento Jurídico 4 B) reputó como inconstitucional el último inciso del art. 33.4 de la Ley de Costas que establecía la posibilidad de que en situaciones especiales fuera la Administración del Estado la que decidiera la distribución de las instalaciones[14].

En cuanto a cuál debe ser la administración competente en materia de localización o distribución de las instalaciones en las playas, la Administración autonómica no ostenta, salvo el título sobre la potestad planificadora del litoral, competencia directa alguna respecto a la localización de estas instalaciones en las playas. Es más, tal y como apuntábamos antes, los servicios de temporada, técnica habitual a la hora de desplegar este tipo de instalaciones, es competencia preferente de los Ayuntamientos. En su caso, tendría más sentido la presencia de la Administración autonómica en los tramos naturales de las playas, dada la mayor competencia que ostenta esta Administración en cuanto al suelo no urbanizable o rústico que en el caso del art. 69.8 RC, referido a los tramos urba-

[14] Razona el Tribunal Constitucional *que «la norma del apartado 4 según la cual las instalaciones situadas en la playa no podrán ocupar más de la mitad de su superficie en pleamar es, naturalmente, inobjetable, pues sólo el titular del demanio puede resolver en último término sobre el grado de ocupación de éste. No así, en cambio, en lo que toca a la distribución de tales instalaciones, que debe ser establecida por la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque en su defecto pueda valer como supletoria la norma legal que establece la distribución homogénea. Por esta misma razón ha de ser reputado como inconstitucional el inciso final, que atribuye a la Administración del Estado la potestad de establecer otro modo de distribución de las instalaciones cuando se den condiciones especiales, pues es esa una tarea que corresponde a la Administración competente para la ordenación del territorio, aunque pueda la Administración estatal denegar las solicitudes de autorización o concesión, aún acomodadas a la distribución prevista en la ordenación del territorio por razones de interés público, de acuerdo con lo previsto en el art. 35 en los términos que después se verán».* En definitiva, la previsión del art. 68.2 párrafo segundo del reglamento de costas es inconstitucional y se debería aplicar el mismo régimen jurídico que el dispuesto para las playas de tramos urbanos, esto es, el del art. 69.8 apartado segundo.

nos de las playas, tramos sobre los que los Ayuntamientos tienen plenas competencias planificadoras.

De todas formas, también podría ser posible una fórmula similar a la que propone la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral catalán. Así, existiría un Plan de protección y ordenación del litoral como instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino aprobado por la Administración autonómica que, entre otras cuestiones, propondría la localización de las infraestructuras y las instalaciones existentes, así como la determinación, en su caso, de nuevas infraestructuras o instalaciones y de sus ampliaciones. Por otra parte, los planes de uso del litoral y de las playas de cada municipio desarrollarían el Plan de protección y ordenación del litoral y tendrían por objeto, en el DPMT y en los terrenos de titularidad pública situados en su zona de servidumbre de protección que incluya el plan, ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles.

2.5 LA GESTIÓN DEL CANON POR LA OCUPACIÓN, UTILIZACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

El canon por la ocupación del DPMT (y por su aprovechamiento o explotación) se encuentra regulado en los arts. 84 a 87 bis LC y 181 a 184 RC.

El Estado, titular del demanio, es el encargado de determinar y cobrar el canon por la ocupación y aprovechamiento del DPMT. Sin embargo, resulta curioso que para el caso de aquellas CC. AA. que tengan traspasada la gestión de los títulos habilitantes para la ocupación y utilización del DPMT siga siendo la Administración General del Estado la que se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, eso sí, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer otros gravámenes. Es decir, el Estado es el encargado de determinar y recaudar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre mientras que las CC. AA. podrán recaudar otros gravámenes que en su caso se establezcan, aunque los Reales Decretos de traspasos no precisan en concepto de qué. Asimismo, y dada esta posibilidad de imposición

de gravámenes tanto por parte de la administración estatal como de la autonómica se precisa que ambas partes podrán acordar mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios.

Creemos que la actual regulación respecto de las CC. AA. con estas competencias traspasadas es un auténtico dislate tanto desde una perspectiva de lógica jurídica (quien determina y cobra el canon debería ser la misma Administración que otorga los títulos habilitantes para la ocupación y utilización del DPMT) como desde una búsqueda de simplificación administrativa, al introducir en la ecuación del procedimiento a una nueva administración, complicando sobremanera la vida del solicitante.

Así, algunas CC. AA. con competencias sobre el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el DPMT han optado por incrementar de forma ostentosa las tasas de tramitación de estos expedientes para paliar, en parte, esta injusta y surrealista situación[15].

La solución pasa, como vienen reclamando de forma infructuosa hasta la fecha las CC. AA. con las competencias traspasadas sobre las referidas materias, por un cambio en el que sean dichas administraciones las que determinen, conforme a la normativa estatal, el canon por la ocupación, utilización y aprovechamiento del DPMT y que también gestionen su cobro.

2.6 EL COBRO DE UN CANON POR EL USO DE LA LÁMINA DE AGUA CON OCASIÓN DE LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS DEPORTIVOS

Ha sido habitual que por la ocupación del DPMT con ocasión de la celebración de un evento deportivo se cobre un canon. Así ha venido ocurriendo, por ejemplo, cuando se localizan carpas y otros elementos desmontables necesarios para la realización de este tipo de eventos en las playas. Sin embargo, recientemente las demarcaciones de costas están exigiendo el canon también sobre la lámina de agua que se utiliza para el evento deportivo.

[15] En este sentido, podemos resaltar que se ha experimentado una subida en las tasas de tramitación de los títulos relacionados con la ocupación y el aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre. Así, a modo de ejemplo, el Real Decreto 735/1993, de 14 de mayo, que regula las tasas por prestaciones de servicios y realización de actividades en materia de dominio público marítimo-terrestre establece una tasa mínima de 73,68 euros mientras que la Ley 10/2021, de 28 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en su art. 156 señala como tasa mínima de tramitación 296,21 euros, esto es, cuatro veces superior a la estatal. Entendemos que, de alguna forma, la Comunidad Autónoma de Andalucía intenta compensar a través de la recaudación de esta tasa sobre la tramitación el hecho de que no le sea posible recaudar el canon de ocupación, utilización y aprovechamiento del DPMT.

Esta nueva política de algunos Servicios Periférico de Costas, que sin duda obedece a un afán recaudatorio, está suponiendo un gasto adicional para los promotores de eventos deportivos que puede llegar a comprometer la viabilidad de algunos eventos. Ciertamente, existe un descuento en el canon de hasta un 75% en estas ocasiones[16], pero solamente se aplica a los eventos organizados por federaciones deportivas o por entidades que se encuentran insertadas en la estructura federativa.

Con todo, la aplicación de este tipo de canon por parte de algunos Servicios Periférico de Costas está siendo muy arbitraria. En primer lugar, porque se aplica a unas modalidades deportivas y a otras no. Así, está empezando a ser habitual que en los campeonatos de surf se exija al organizador que determine en su solicitud para la ocupación del DPMT el espacio marítimo en el que se va a desarrollar el evento mientras que, para el caso de las regatas de vela, donde el campo de regatas está perfectamente delimitado por boyas, rara vez se aplica, sin duda porque el canon devendría demasiado gravoso para el promotor dada la extensión de DPMT a ser utilizado. En este punto llama la atención que se grave de esta forma a los eventos deportivos que llevan a cabo una utilización provisional del DPMT mientras que, *mutatis mutandi*, no se haga lo mismo con las navieras que utilizan de forma mucho más intensa y habitual el DPMT.

En segundo lugar, la valoración del canon es también muy arbitraria, puesto que se están aplicando los parámetros de los servicios de temporada cuando un evento deportivo no responde en absoluto al concepto legal de servicios de temporada. Es más, ninguno de los artículos de aplicación para la fijación del canon regula directamente la ocupación de la parte marítima del DPMT para la realización de eventos deportivos, por lo que se aplican otros supuestos, como es el caso del establecido para los servicios de temporada por analogía, lo que resulta un contrasentido.

Ciertamente el art. 184.1 párrafo segundo RC, que no tiene equivalente en la LC contempla que se puede aplicar un canon en la lámina de agua al disponer que *«para el caso concreto de ocupaciones de lámina de agua, la superficie ocupada será la del polígono obtenido uniendo los puntos de anclaje, si se trata de sistemas flotantes, o los puntos más exteriores de la instalación o de sus ele-*

[16] El art. 182.2 párrafo primero RC dispone que *«en los títulos otorgados a entidades náutico-deportivas para el desarrollo de sus actividades de carácter no lucrativo, el importe del canon de ocupación podrá reducirse un 75 por ciento. Para la obtención de dicha reducción será preciso que la Federación deportiva correspondiente certifique que las respectivas entidades se encuentren debidamente inscritas y que ejercen exclusivamente la actividad náutico-deportiva».*

mentos de sustentación, para el caso de sistemas apoyados, más los espacios en los que se establezcan medidas de protección o de limitación a la navegación o al fondeo». Sin embargo, entendemos que este artículo no es de aplicación para el caso de la utilización de la lámina de agua del DPMT con ocasión de la celebración de eventos deportivos. Y esto es así por la conjunción de las siguientes razones:

En primer lugar, porque el precepto alude a ocupaciones y en ningún caso en un evento deportivo se da una ocupación sino más bien un uso que se realiza de la lámina de agua. El término ocupación siempre alude a una presencia mucho más estática y continua frente al uso o utilización que es difuso, provisional y de una intensidad baja. Es más, puede existir un uso del DPMT sin necesidad de ocuparlo y, sin embargo, la ocupación siempre está vinculada a un uso.

En segundo lugar, porque el precepto, siempre conectado al concepto de ocupación, habla o bien de superficies perfectamente delimitadas (polígono obtenido uniendo los puntos de anclaje, si se trata de sistemas flotantes, como podría ser una instalación de acuicultura) o para el caso de sistemas apoyados, de los puntos más exteriores de la instalación o de sus elementos de sustentación (eólica marina, aunque últimamente se ha avanzado mucho en la eólica marina flotante).

En todo caso, queda meridianamente claro que el uso de la lámina de agua como consecuencia de un evento deportivo no está contemplado como un supuesto de aplicación del canon por la ocupación del DPMT ni consideramos que sea conveniente que se imponga tal canon al resultar demasiado gravoso para la realización de eventos deportivos en lugares que son considerados como instalaciones deportivas naturales por parte de las federaciones deportivas y por ser inviable su aplicación cuando la ocupación es demasiado extensa como ocurre en disciplinas deportivas como la vela, la pesca deportiva o el stand up paddle.

En definitiva, abogamos por el cese de estas nuevas prácticas no solamente por ser manifiestamente ilegales sino porque se erigen en un verdadero obstáculo al desarrollo de la práctica deportiva, actividad que no debemos olvidar los poderes públicos tienen el deber de proteger y promover.

2.7 LA NECESARIA ALUSIÓN A LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO EN LA NORMATIVA DE COSTAS

Se ha achacado a la normativa de costas un enfoque excesivamente urbanista en el sentido de erigirse en una auténtica regula-

ción urbanística de carácter sectorial sobre una zona específica como es el litoral y, ciertamente, esto es así.

De hecho, la inmensa mayoría de sus preceptos regulan el litoral interior, este es, la parte terrestre del DPMT, las servidumbres de tránsito, protección y de acceso libre y gratuito al mar y la zona de influencia, obviando la parte marítima que es, justamente, el elemento principal y caracterizador de las costas. Es más, la pretensión de algunas CC. AA. de realizar algún tipo de ordenación de la parte marítima del DPMT para de esta forma hacer realidad el objetivo de la Unión Europea de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras[17] fue convenientemente respondida por parte del Estado. Así, el art. 114 LC, fruto de una reforma operada mediante la Ley 53/2002, de 30 diciembre, estipulaba que *«la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores»*. Evidentemente, esta delimitación competencial no termina de casar con la política de Gestión Integrada de las Zonas Costeras que propugna un tratamiento unitario de los espacios terrestres y marítimos al impedir que sea una sola Administración (en este caso lo natural sería que fuera la autonómica, pues es la que tiene competencias sobre ordenación del territorio) la que lleve a cabo esta función. El referido precepto fue anulado por el Tribunal Constitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2012, de 20 septiembre, aunque fuera por razones puramente formales.

Pues bien, aunque la Gestión Integrada de las Zonas Costeras no haya cristalizado en nuestro país, lo cierto es que desde Europa sí que se nos ha conminado a llevar a cabo una ordenación del espacio marítimo a nivel de planeamiento. La Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo fue transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo[18]. Estos textos nor-

[17] Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. Vid. Menéndez Rexach, A.: «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integral de zonas costeras» en Sanz Larruga, F. J. (Dir.) y García Pérez, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

[18] Vid. Sanz Larruga, F. J.: La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, *Práctica Urbanística*, n.º150, Enero-Febrero, 2018 y Lozano Cutanda, B.: Real Decreto 363/2017, de 8 de abril: la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo, *Diario La Ley*, N.º 8999, 2017.

mativos contemplan como instrumento para la planificación del espacio marítimo a los denominados Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, que fueron aprobados por el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas.

De esta forma, la reciente existencia de un marco jurídico de la ordenación del espacio marítimo tanto en abstracto como a nivel de planeamiento debe ser reconocida e integrada en una futura modificación del marco normativo de costas.

3. BIBLIOGRAFÍA

Lobo Rodrigo, A.: La ordenación territorial y urbanística de los nuevos usos y ocupaciones de las playas, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 325, 2018.

— «Costas: la construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante del territorio canario» en Observatorio de Políticas Ambientales 2020, CIEDA-CIEMAT.

— El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 107, mayo-agosto.

Lozano Cutanda, B.: Real Decreto 363/2017, de 8 de abril: la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo, *Diario La Ley*, N.º 8999, 2017.

Menéndez Rexach, A: «La distribución de competencias en la Ley de Costas y la gestión integral de zonas costeras» en Sanz Larruga, F. J. (Dir.) y García Pérez, M. (Coord.): *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral. Hacia un modelo integrado y sostenible*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, 2009.

Sanz Larruga, F. J.: La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, *Práctica Urbanística*, n.º150, Enero-Febrero, 2018.

Sarmiento Acosta, M. J.: La insularización del agua en Canarias: los Consejos Insulares de Aguas. *Revista de Ciencias Jurídicas*, ISSN 1137-0912, N.º 8-9, 2003-2004.

XXVIII. Administraciones públicas y custodia del territorio. El caso de la Junta Vecinal de Valdavido (León)

CARLOS JAVIER DURÁ ALEMAÑ
Centro Internacional de Estudios en Derecho Ambiental. CIEDA. CIEMAT
Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *¿Pueden las administraciones públicas implementar iniciativas de custodia del territorio?*–3. *Marco legal sobre bienes de dominio público y bienes patrimoniales en el desarrollo de proyectos de custodia*.–4. *¿Cómo se regulan las iniciativas de custodia en el dominio público?*–5. *Las juntas vecinales como figuras colectivas de la propiedad de los montes. Caso de estudio en la Junta Vecinal de Valdavido*. 5.1 La gestión de bienes públicos mediante iniciativas de custodia. 5.2 Desarrollo de sinergias entre entidades públicas y privadas. 5.3 Régimen legal de las juntas vecinales en Castilla y León. Iniciativa de custodia de la Junta Vecinal de Valdavido. 5.3.1 Marco legal de las juntas vecinales. 5.3.2 Aspectos relacionados con la gestión del proyecto. La recuperación de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales sostenibles.–*Bibliografía*

RESUMEN

Evitar la pérdida de biodiversidad es uno de los principales retos de la humanidad. Hasta ahora, las figuras públicas tradicionales se han mostrado insuficientes para conseguir este propósito. El conflicto ha sido el denominador común presente en todas estas iniciativas de conservación, el motivo es debido a que estas figuras se establecían principalmente sobre terrenos de titularidad privada. La custodia del territorio surge como complemento a la actividad de la administración y trata de implicar a los distintos actores involucrados en el territorio: propietarios, Administración, ONGs, usuarios, etc. La utilización de esta herramienta, de origen anglosajón, se ha generalizado en multitud de países, en España ha experimentado un importante desarrollo en las últimas décadas. Se ha mostrado una herramienta necesaria para la conservación. La participación de la Administración juega un papel fundamental en el diseño de estrategias consensuadas con la sociedad civil.

ABSTRACT

Avoiding the loss of biodiversity is one of humanity main challenges. Until now, traditional public figures have proven insufficient to achieve this goal. Conflict has been the common denominator present in all these conservation initiatives, the reason is because these figures were established mainly on pri-

vately owned land. The custody of the territory arises as a complement to the activity of the administration and tries to involve the different actors involved in the territory: owners, Administration, NGOs, users, etc. This tool, of Anglo-Saxon origin, has become widespread in many countries; in Spain, it has experienced significant development in recent decades. It has been shown to be a necessary tool for conservation. The participation of the Administration plays a fundamental role in the design of strategies agreed upon with civil society.

PALABRAS CLAVE

Custodia del territorio. Comunal. Junta Vecinal. Servicios ecosistemicos. Bienes patrimoniales. Bienes públicos.

1. INTRODUCCIÓN

Los instrumentos normativos existentes en la legislación otorgan a los distintos poderes públicos de normas para combatir la pérdida de biodiversidad y velar por el uso racional de los recursos naturales. Sin embargo, para lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad, es necesario ir más allá de los instrumentos tradicionales de elaboración normativa, o de declaración de espacios naturales[1]. Los avances conseguidos en la sociedad gracias a la educación ambiental, y la mejora de poder adquisitivo, entre otros muchos, han permitido que además de las iniciativas públicas existan un importante número de iniciativas procedentes de la sociedad civil, y concretamente la custodia del territorio, adquiere un peso cada vez mayor en las estrategias conservacionistas de muchos países del mundo, entre ellos España. Paralelamente, favorece a la implementación de la gobernanza territorial al hacer partícipe a un amplio y complejo conjunto de actores públicos y privados en la protección de la biodiversidad. Además, las sociedades más avanzadas y activas exigen que se complementen las políticas públicas de conservación mediante mecanismos novedosos que permitan involucrar a todos los sectores implicados: propietarios, usuarios (cazadores, agricultores, ganaderos, turistas, etc), Administración y ONGs [2].

En el presente artículo, se pretende mostrar las oportunidades que brindan estas herramientas de cooperación público privada

[1] Álvarez Carreño S. M. y Hernández López, S. M. (2011) «La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales», Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 2, núm. 1.

[2] Sabaté, X., Basora, X., O'Neil, C. y Mitchell, B. (2013) Conservar la naturaleza entre todos. La custodia del territorio, una herramienta para implicar la sociedad en la gestión del patrimonio natural en Europa, Documentos LandLife, 1.ª edición.

ante los nuevos retos de lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. En países como España, es desde hace unos pocos años cuando se ha comenzado a reconocer institucionalmente su relevancia, empleando para ello las múltiples figuras legales que establece el derecho privado y también las más incipientes desarrolladas por el derecho público[3].

Ya se ha manifestado en numerosas ocasiones que probablemente, la primera definición conceptual conocida en España, fue la realizada por Brent Mitchell, director de la Québec Labrador Foundation/Atlantic Center for the Environment, responsable del Grupo de especialistas en Conservación Privada de la UICN durante su participación en las II Jornadas Estatales sobre la Custodia del Territorio (CEMACAM, Murcia 2006). Se trata de entender como existen distintas maneras de afrontar una misma realidad común a países diferentes: «Todo modelo de conservación de los valores naturales y culturales de un territorio que se fundamente en crear, nutrir y posibilitar la responsabilidad de los propietarios y usuarios para gestionar y proteger la tierra y sus recursos naturales». «En Estados Unidos existe un modelo propio de entender y trabajar en cuestiones de custodia del territorio, al igual que en Canadá y otros países, y que sin duda alguna en España y sus distintas comunidades tendrán su propio modelo de custodia», «pero en todos ellos, custodia significa, sencillamente, que la gente tiene cura (cuidado) de la tierra»[4].

También en ese mismo año, otros autores como Basora y colaboradores, en el año 2006 recogieron en el primer manual práctico sobre la aplicación de la custodia en España otra definición: «conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados. Se entiende por acuerdo de custodia el procedimiento voluntario entre un propietario y una entidad de custodia para pactar el modo de conservar y gestionar un territorio (pacto que puede ser verbal o escrito».[5]

---

[3] Durá Alemañ, C. J., Sánchez Zapata, J. A. y Nebot i Cerdá, J., (2011). La custodia del territorio: herramientas de apoyo para implantar medidas agroecológicas, Fundación Félix Rodríguez de la Fuente

[4] Durá Alemañ, C. J. (2015) «La Custodia del Territorio», en Cuadernos de Sostenibilidad y patrimonio natural. Fundación Banco Santander. Núm. 23.

[5] Basora Roca, X. y Sabaté i Rotés, X., (2006). Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje, Fundació Territori i Paisatge, Obra Social Caixa Catalunya, Xarxa de Custòdia del Territori, http://custodiaterritori.org/mm/xct_castella_web.pdf.

Fruto de la presión ejercida por el grupo de entidades de custodia del territorio que fue el embrión del actual foro de redes y entidades de custodia del territorio que surgió en España a principios de este siglo, se consiguió la primera definición de custodia recogida en una norma escrita, concretamente en la Ley 42/07 de 13 de diciembre, de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. En su artículo 3.9. establece que la Custodia del territorio es: «el conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos». Podemos concluir que el conjunto de instrumentos legales de conservación de la biodiversidad en todos los países del mundo, son prácticamente similares. Se ha regulado prácticamente por todos los países de la comunidad internacional, a través del Convenio de Diversidad Biológica los aspectos de sus políticas públicas ambientales. A pesar de esto, solo ha sido recientemente cuando se ha reconocido de manera oficial por la comunidad internacional a la conservación privada. La custodia del territorio ha tenido un reconocimiento incluso todavía más tardío[6].

Desde un punto de vista de desarrollo institucional, el Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, aprobó el anterior Plan Estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad[7]. Este Plan insta a promover la participación de la sociedad en la conservación de la biodiversidad y emplazó al Ministerio de medio ambiente a crear el Registro estatal de entidades de custodia del territorio, que se determinen las tipologías y condiciones de las entidades de custodia, así como de los acuerdos de custodia y formas de gestión concertada de la biodiversidad. Esta tarea se llevó a cabo a través de la Plataforma para el impulso de la custodia del territorio de la Fundación Biodiversidad.[8]

En el nuevo Plan Estratégico aprobado el pasado 27 de diciembre de 2022[9], también trata de desarrollar esta herramienta prestando atención a su dimensión social y su contribución a la lucha contra la despoblación, e insiste en la idea de crear un

---

[6] Durá Alemañ, C. J. Op cit. (2015)

[7] Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/09/16/1274/con

[8] Véase en el siguiente enlace: https://fundacion-biodiversidad.es/proyectos_ficha/plataforma-de-custodia-del-territorio/

[9] Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/12/27/1057/con

Inventario de Iniciativas de custodia del territorio. También prevé fomentar las iniciativas de custodia en el ámbito terrestre y costero enfocadas a la restauración ecológica y como complemento a acciones llevadas a cabo por la Administración. Como novedad, plantea desarrollar instrumentos para facilitar la financiación de entidades de custodia y la generación de sinergias entre los distintos sectores sociales con el fin de apoyar la financiación de iniciativas de custodia del territorio. En este sentido, cobra especial importancia la participación de las administraciones públicas, tanto como propietarias de terrenos de alto valor ecológico como a la hora de impulsar este tipo de iniciativas. Ante la complejidad y extensa que es esta cuestión, a continuación, veremos algunos ejemplos, fundamentalmente en el dominio público y en la tradición jurídica de la gestión comunal de las Juntas Vecinales, muy presentes en el noroeste peninsular.

2. ¿PUEDEN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS IMPLEMENTAR INICIATIVAS DE CUSTODIA DEL TERRITORIO?

Las administraciones, tanto estatal, autonómica como local, e incluso las diputaciones, pueden ser propietarias de terrenos de alto valor ecológico. En este sentido, existe una relación de interés entre las distintas funciones de las Administraciones Públicas con el desarrollo de iniciativas de custodia del territorio. Es más, el legislador, cuando desarrolla la Ley 42/07 de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, en su artículo 5.1 establece que las Administraciones públicas, en su respectivo ámbito competencial podrán promover la participación y las actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos de la ley. Ésta cuestión hay que enlazarla con el artículo 76.1 de la misma norma, según la cual: «Las Administraciones Públicas fomentarán la custodia del territorio mediante acuerdos entre entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad».

Pero ¿Cómo podemos instrumentalizar estos acuerdos? ¿Cuál es la herramienta jurídica para llevarlos a cabo? Pues bien, tanto en la legislación sobre espacios naturales y en la normativa administrativa el encaje normativo para dar cobertura a estas cuestiones.

En este artículo, como ya se ha adelantado, se analizarán las posibilidades de establecer iniciativas de custodia del territorio basadas en la colaboración entre entidades subrayando el papel de la Administración. Haremos referencia a los bienes de dominio público, los bienes patrimoniales, de titularidad pública pero que no son de dominio público o demaniales, la regulación sectorial que existe para el dominio público marítimo-terrestre y las juntas vecinales con el ejemplo a modo de caso de estudio de la Junta Vecinal de Valdavido (León), con la participación colaborativa entre entidades públicas y privadas en el marco de la convocatoria de ayudas de la Fundación Biodiversidad y fondos next generation, habiendo obtenido la tercera valoración más alta entre los más de doscientos proyectos presentados.

El Código Civil español, con una clara influencia del derecho napoleónico y romano, ya establecía la definición de los bienes de dominio público y los de propiedad privada. Los primeros pertenecían a los que son de uso común por los ciudadanos, como son las orillas de las playas, las riberas de los ríos, etc. Por otro lado, estarían aquellos bienes que pertenecen al Estado. Bienes que, siendo propiedad pública, tendrían la naturaleza de bienes de propiedad privada[10]. Estos bienes denominados patrimoniales, están sometidos a una regulación de su patrimonio mucho más laxa que la aplicada al derecho público, al tener que satisfacer las necesidades de todos aquellos que los disfrutamos.

La primera norma que establece la categoría de bienes de dominio público y los comunales fue la Constitución. Se inspira en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación según lo establecido en el artículo 132 de la Constitución. Clasifica tales bienes como de domino público la zona marítimo- terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos fluviales y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental[11].

Otro aspecto por destacar es la demanialización de este tipo de bienes, lo que significa que el bien afectado queda excluido del tráfico jurídico privado, protegiéndolo para asegurar el uso público. Sin embargo, esto no implica que los bienes públicos no puedan ser objeto de aprovechamiento por particulares privados. Su uso privativo es posible, pero estará condicionado a asegurar la

[10] Javaloyes Ducha, M. (2019) Los negocios patrimoniales en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Especial referencia a la gestión patrimonial en las entidades locales.

[11] Parada, R. (2019). Derecho administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico. Dykinson.

integridad de esos bienes y con la excepción de que sea compatible con el uso público que debe mantenerse.

En aquellos casos que coincidan diversas Administraciones públicas sobre un mismo espacio que se trate de bienes de dominio público, según el artículo 141 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, tienen el deber de colaborar entre sí. Lo que es reiterado por el artículo 7.1. de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

3. MARCO LEGAL SOBRE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y BIENES PATRIMONIALES EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS DE CUSTODIA

Ya se ha comentado la importancia de implicar a los distintos tipos de Administración debido a que pueden ostentar la titularidad de espacios de alto valor ecológico. Así, podemos encontrarnos con bienes de dominio público o demaniales, además de los bienes patrimoniales. El marco legal lo constituye la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAD). Su objeto es regular el patrimonio de las Administraciones públicas para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos.

El objeto de la Ley aparece definido en el artículo 3.1 de la misma como el patrimonio público de las administraciones públicas constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos. Por consiguiente, aquellos terrenos que posea o adquiera la Administración del Estado de las Comunidades Autónomas, o de las Corporaciones locales, pasaría a formar parte de su patrimonio[12].

El artículo 5.1. de la LPAP expone la definición de bienes y derechos de dominio público, refiriéndose a aquellos que siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales.

El artículo 7.1. LPAP establece que son los bienes y derechos de dominio privados o patrimoniales los que siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales. Las comunidades autónomas han desarrollado su propia normativa tomando la ley estatal como criterio orientativo para ello.

---

[12] García, J. V. G. (2015). Cuestiones del régimen general del dominio público. In Derecho de los bienes públicos (pp. 90-161). Tirant lo Blanch.

Durante las últimas dos décadas se han desarrollado algunos proyectos de custodia del territorio en zonas afectadas por el Dominio Público. Se trata de iniciativas de custodia marina, puestas en marcha entre otras por la Fundación Hombre y Naturaleza, entre otras iniciativas. Por este motivo cobra especial atención al menos conocer algunas de las cuestiones jurídicas relacionadas con estas iniciativas. Cuando hablamos de bienes de dominio público, este viene recogido en el artículo 3 de la Ley de Costas. Se refiere a la ribera del mar o de ríos, que incluye la zona marítimo-terrestre; también las playas o zonas de depósito de materiales sueltos. El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental [13].

Además del dominio público marítimo terrestre, aquellos proyectos establecidos por en el dominio público hidráulico se regula por la legislación de aguas. Se refiere a las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables, los cauces de corrientes naturales; los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses en cauces públicos; y los acuíferos, así como, las aguas procedentes de la desalación de agua de mar. Desde el movimiento de custodia se refiere a la custodia fluvial, donde ya existen experiencias como la de Fundación Limne, Fundación Tormes y la Asociación de Naturalistas del Sureste, entre otras.

4. ¿CÓMO SE REGULAN LAS INICIATIVAS DE CUSTODIA EN EL DOMINIO PÚBLICO?

Los bienes demaniales naturales tiene como uso principal el denominado «uso común». Mediante este uso, se faculta a toda la ciudanía a realizar un uso de los mismos con total libertad, por igual y de forma indistinta. Se trata de un uso libre para el que no se precisa ningún tipo de autorización administrativa.

Cuando se pretenden llevar a cabo actuaciones de conservación en estos espacios como labores de restauración de ecosistemas, reforestaciones, etc., se precisa de la correspondiente autorización administrativa. Esta va a permitir a la entidad de custodia el desarrollo de acciones cumpliendo con la legalidad. En las autorizaciones se establecen las condiciones generales establecidas por la

[13] Moreno, E. (2012). Formas jurídicas de colaboración público-privada en el derecho español: orígenes europeos y evolución de la regulación de los diferentes modelos de colaboración. Oñati Socio-legal Series [online], 2 (4), 83-102, 2012. http://ssrn.com/abstract=2043126.

Administración y negociadas con la entidad. Por ejemplo, el plazo de duración, responsabilidades de cada una de las partes, etc[14].

Otra manera de llevar a cabo el aprovechamiento de determinados recursos ubicados en estas zonas es el llamado uso privativo de los bienes de dominio público mediante obras o instalaciones fijas. En este tipo de iniciativas, los usos a llevar a cabo relacionados con la custodia deberán tener con carácter previo la correspondiente concesión administrativa. A través de la concesión se reconoce discrecionalmente el derecho de un particular (o una entidad) a desarrollar un aprovechamiento sobre un recurso dentro de esas zonas. Existen varias iniciativas de custodia en estos espacios, por ejemplo, los llevados a cabo por numerosas explotaciones salineras como ejecutados por la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE), en el litoral murciano[15], o la iniciativa Salarte, en la Reserva Ecológica Estero de Manego y Lucio Laeras para la conservación y el uso público de la biodiversidad, la cual engloba una serie de actuaciones tendentes a la puesta en valor y la protección de los recursos medioambientales de la Costa Noroeste de Cádiz, especialmente del Bajo Guadalquivir[16]. Otro ejemplo es el ya comentado llevado a cabo por la Fundación Hombre y Naturaleza en la Bahía de Camargo, en Santander[17].

El contenido de estas autorizaciones es la protección de estos bienes sometiendo a control el uso privado de especial intensidad o que implique el uso privativo. En el contexto actual, se ha puesto de manifiesto que el «aprovechamiento» privado, en concreto el vinculado a la conservación del patrimonio natural desempeñado por entidades de custodia del territorio, redunda en beneficio de los valores naturales que concurren sobre el espacio. Este tipo de actuaciones relacionadas con la conservación de la biodiversidad de estos espacios por entidades de custodia no está reflejado en la legislación vigente, por lo que es necesaria su contextualización legislativa. Son tratados como de aprovechamientos de carácter privado, con las limitaciones existentes a fin de garantizar la pública concurrencia y su duración. La legislación permite su compatibilidad con las acciones de conservación llevadas a cabo por entidades privadas de custodia del territorio.

---

[14] González García, J. (2017): «Ley de Contratos del Sector Público: aplicación a los contratos patrimoniales», en Global Politics and Law.

[15] Véase: https://www.fundacionanse.org/ayudanos-a-comprar-las-salinas-de-marchamalo/

[16] Véase: https://salarte.org/proyectos/mejora-medioambiental-de-la-reserva-ecologica-esteros-de-manego-y-lucio-laeras/

[17] Véase: https://fnyh.org/la-fundacion/programas/anillo-verde-de-la-bahia-de-santander/marismas-de-alday/

5. LAS JUNTAS VECINALES COMO FIGURAS COLECTIVAS DE LA PROPIEDAD DE LOS MONTES. CASO DE ESTUDIO DE LA JUNTA VECINAL DE VALDAVIDO

5.1 LA GESTIÓN DE BIENES PÚBLICOS MEDIANTE INICIATIVAS DE CUSTODIA

Una de las características más importantes de las iniciativas de custodia es su carácter integrador y colaborativo. Esto permite generar confianza entre los actores implicados que les ha permitido definir los objetivos compartidos.

El marco legal que permite la expresión y formalización de este tipo de colaboraciones lo establece la LPNB, concretamente en el artículo 76. En este artículo se prevé la cesión del uso de bienes públicos patrimoniales mediante la suscripción de convenios administrativo. Precisamente, el artículo 76.1 prevé que las Administraciones deberán fomentar la custodia del territorio en fincas privadas o públicas mediante acuerdos que tengan por objetivo principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Incluso va más allá al prever que cuando la Administración General del Estado sea titular de terrenos situados en espacios naturales, ésta podrá llevar a cabo el desarrollo de los acuerdos de cesión de su gestión, total o parcial, de los mismos a entidades de custodia del territorio.

En cuanto a la forma de estos acuerdos para la cesión de la gestión se prevé la forma escrita en forma de convenio administrativo plurianual, con duración limitada de acuerdo con sus características[18]. El contenido de estos acuerdos normalmente establece tanto el sistema de financiación, el planteamiento de su gestión mediante el correspondiente plan de tipo orientativo.

5.2 DESARROLLO DE SINERGIAS ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

Además del planteamiento expuesto en el apartado anterior, existen otras muchas posibilidades de generar proyectos de custodia mediante el desarrollo de colaboraciones o sinergias entre entidades públicas y privadas. Estas pueden encajar en la forma de

[18] Huergo Lora, A. (2017). Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 5 – 26.

convenios de colaboración sobre terrenos de titularidad pública entre una administración y una entidad de custodia del territorio[19].

De esta manera, son varios los ejemplos donde la custodia es utilizada para la gestión de terrenos de titularidad pública. Es posible establecer sinergias en otros actores presentes en el territorio con el fin de establecer un plan de gestión acorde a los objetivos existentes. Los convenios de colaboración son la herramienta legal disponible para ello. Se puede plantear para el desarrollo de contratos públicos, la prestación de un servicio a una empresa.

En este sentido, la Convocatoria de subvenciones establecida por la Fundación Biodiversidad para el apoyo a proyectos transformadores para la promoción de la bioeconomía ligada al ámbito forestal y la contribución a la transición ecológica en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - Financiado por la Unión Europea – NextGeneration EU para el ejercicio 2023, ha sido un motivo extraordinario para generar este tipo de estrategias colaborativas. Uno de los proyectos mejor valorados en dicha convocatoria fue el de Fantástico Bosque, la Junta Vecinal de Valdavido (León), junto a la Universidad de León y la Sociedad Española de Ornitología. Contando con el apoyo asistencial de otras entidades como A-Ems, ríos con vida y la empresa local de trabajos forestales Pinaster, entre otras. Esta propuesta obtuvo el tercer lugar en la valoración de los más de 200 proyectos que finalmente se presentaron. Al tratarse de un ejemplo tan inspirador, donde además el autor de estas líneas tiene un especial vínculo de participación, hemos considerado exponer algunas de sus principales características.

5.3 RÉGIMEN LEGAL DE LAS JUNTAS VECINALES EN CASTILLA Y LEÓN. INICIATIVA DE CUSTODIA DE LA JUNTA VECINAL DE VALDAVIDO

La Junta Vecinal de Valdavido pertenece a la comarca de Cabrera. Es una comarca leonesa poco conocida, vecina de otras más renombradas como Sanabria, en la provincia de Zamora. Sus paisajes atesoran una notable riqueza natural y cultural repartida por valles y cumbres. En ellos apreciamos tanto la huella del modelado glaciar como múltiples ecosistemas. Además, tiene numerosos valores etnográficos y arquitectónicos, como los castros prerroma-

[19] Jiménez Vacas, J. J., Padrón, L. M., & Romera, E. G. (2017). La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y su tipología. Roberto Fernández Llera, (70), 119-126.

nos y romanos y la extensa red de canales excavados en roca para abastecer minas auríferas como las de Las Médulas.

La riqueza biológica de la comarca se debe, en gran medida, a su ubicación geográfica, a caballo entre los dominios biogeográficos atlántico y mediterráneo. Igualmente, influyen el accidentado relieve y el acusado desnivel, de más de 1.600 metros, vinculados a las imponentes montañas de la Sierra de Cabrera, los Montes Aquilianos y el Teleno. También son relevantes las múltiples turberas, manantiales y lagunas glaciares que alimentan los ríos Cabrera y Eria, que vertebran las subcomarcas Cabrera Baja y Alta, respectivamente[20].

Así mismo, las actividades agroganaderas tradicionales diversifican el paisaje generando mosaicos de pastizales, linderos vivos, matorrales y bosques. Todo ello propicia que al menos una parte mínima de la superficie de la comarca, especialmente los cordales de las sierras, estén declarados como LIC y ZEPA de la Red Natura 2000[21].

El grado de protección de Cabrera pretende preservar un amplio elenco de ecosistemas incluidos en la Directiva de Hábitats de la Unión Europea. Destacan los de alta montaña –presentes en los cordales– como turberas, pastizales, herbazales de manantiales, flora de roquedos y formaciones de abedules, robles orocantábricos, serbales, arándanos, urces, piornos y enebros. En conjunto, se ha reconocido una treintena de hábitats de la citada directiva y cerca de 1.500 especies de plantas, de las que una veintena son endémicas del noroeste ibérico.

La fauna que puebla estos ecosistemas, incluidos los reconocidos en los cordales de las sierras, es igualmente diversa, con especies tan emblemáticas como la perdiz pardilla (*Perdix perdix*). Destacan los carnívoros, resaltando el lobo (*Canis lupus*), presente desde siempre en la comarca. Asimismo, el oso pardo (*Ursus arctos*) ha experimentado una recuperación poblacional, constatándose su presencia en los montes de numerosos pueblos cabreireses. Datos recientes también confirman que Cabrera es una importante área de dispersión del buitre negro (*Aegypius monachus).* A menudo se le detecta asociado a buitres leonados (*Gyps fulvus*), ya que buena parte de su población en la Cordillera Cantábrica visita asiduamente Cabrera. En la zona nidifican más de una quincena de especies de rapaces, incluyendo al águila real (*Aquila chrysaetos*),

[20] Durá Alemañ et at. La amenaza eólica se cierne sobre la Cabrera. Quercus 421. 2022.

[21] Comisión Europea (2020). Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2013-2018. Bruselas, 15.10.20.

el aguilucho cenizo (*Cyrcus pigargus*) y es una importante zona de invernada de milano real (*Milvus milvus*)[22].

Además, cabe destacar la riqueza de murciélagos con un mínimo de siete especies catalogadas vulnerables, como el murciélago de cueva (*Miniopterus scheribersii*) o el ratonero bigotudo (*Myotis mistacinus*), así como diversos anfibios y reptiles, entre ellos la lagartija leonesa (*Iberolacerta galani*), endémica de la Sierra de Cabrera y montañas próximas.

Foto 1. Termino de la Junta Vecinal de Valdavido (Truchas), en la comarca leonesa de Cabrera. Una de las iniciativas de custodia del territorio en España en este tipo de espacios tan presentes en el noroeste peninsular

5.3.1 **Marco legal de las juntas vecinales**

La Junta Vecinal de Valdavido es titular de 2500 has. de Monte de Utilidad Pública (MUP). En Castilla y León, las Juntas vecinales son las administraciones que de manera habitual tienen las competencias para la gestión de sus bienes. Su regulación se establece en el art. 50 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establece que «1. Las entidades locales menores tendrán como competencias propias: a) La administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.».

La Junta Vecinal de Valdavido es un ejemplo de figura colectiva de la propiedad de los montes[23]. Entre la propiedad privada y la

[22] Durá Alemañ *et al.* Op cit.

[23] Couto, S., & Gutiérrez, J. E. (2012). Recognition and support of ICCAs in Spain. Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies. Technical Series, (64).

pública existe una tercera alternativa: la propiedad colectiva. Esta forma de propiedad cuenta con gran relevancia en cuanto a superficie en áreas de monte del noroeste de la península ibérica. Los montes comunales son propiedades que podemos caracterizar como comunitarias (legalmente son privado-colectivas) y que se enmarcan en el ámbito de los comunes. Esta figura tiene su inicio en la tradición germánica de gestionar los montes de forma mancomunada entre todos sus vecinos. Este origen en la gestión del territorio ha ido derivando con el paso del tiempo hacia múltiples figuras legales de propiedad colectiva de sus montes y por consiguiente de su gestión: Montes de socios, montes proindiviso, montes comunales, juntas vecinales, etc, etc[24].

Todas ellas tienen el denominador común de ser propietarias de montes comunales colectivos, así como de otros bienes. Desde los ámbitos urbanos existe un cierto desconocimiento sobre esta singular figura de propiedad.

Los montes comunales cuentan con unas características singulares que posibilitan la utilización de lógicas y racionalidades vinculadas con el bien común y la colectividad. En este sentido, aunque predominan los aprovechamientos forestales, en los últimos años están surgiendo interesantes iniciativas. Experiencias que utilizan de manera sostenible sus recursos locales, creando actividad económica y dinamizando los entornos geográficos donde se localizan[25].

En definitiva, los montes comunales son propiedades con características singulares. Son bienes diferentes a otras formas de propiedad, privada o pública. Son bienes colectivos. Así, podemos encontrar diversos ejemplos de comunidades de montes comunales que realizan actividades de interés. Valdavido es un claro ejemplo, su Junta Vecinal es propietaria de montes comunales, en concreto en el inventario de bienes de la Junta Vecinal de Valdavido figura la propiedad del Monte de Utilidad Pública.

Los aprovechamientos de los montes comunales se realizan de manera regulada conforme al procedimiento establecido por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y con plena sujeción a la Ley 3/2009, de 6 de abril de Montes de Castilla y León, al

[24] Rubio Pérez, L. M. (2022). El poder del concejo y la justicia pedánea. El modelo de las comunidades rurales del Reino de León durante la edad moderna. En I. Dubert García & H. Sobrado Correa (eds.), Os traballos da vida: estudos sobre o mundo rural. Séculos XVI-XX (pp. 109-138). Servicio de Publicaciones = Servizo de Publicacións.

[25] Mendoza, J., Román, C., Hernández, M. (2018). Los contratos reservados: una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y cooperativa, 33, 2018, pp. 295-332.

Decreto 1/2012, de 12 de enero[26], por el que se regulan los aprovechamientos maderables y leñosos en montes y otras zonas arboladas no gestionadas por la Junta de Castilla y León y a la Orden FYM/985/2014, de 5 de noviembre por la que se desarrolla en Decreto 1/2012, o normas que las sustituyan[27].

Además, la Junta Vecinal de Valdavido se distingue, desde hace años por liderar en esta comarca una extraordinaria labor de conservación de su entorno urbano y natural, protagonizando numerosas actuaciones en fomento y defensa de sus montes comunales. Cabe reseñar, por ejemplo, los acuerdos de custodia del territorio alcanzados con la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), con la Fundación Oso Pardo, y con la Asociación para el Estudio y defensa de los Salmónidos. Ríos con Vida (AEMS Ríos con vida). Además, se ha declarado a Valdavido como «Reserva ornitológica», por SEO/BirdLife, figura que constituye una evidente declaración de sus intenciones en cuanto a la gestión de sus montes comunales.

En su dimensión forestal, la Junta Vecinal viene realizando repoblaciones forestales, creando «bosques islas», dentro de su programa Fantástico Bosque, programa en el que colaboran SEO/BirdLife y la propia Junta de Castilla y León, otorgando los permisos oportunos. Todo ello le ha valido para conseguir proyectos de gran interés por su papel innovador como ha sucedido en la última convocatoria de proyectos de Fundación Biodiversidad https://fundacion-biodiversidad.es/proyecto_prtr/fantastico-bosque-de-valdavido-fbv/. Interesa reseñar su abrumador éxito, tanto forestal como de público de estas iniciativas previas.

Evidentemente, esas reforestaciones se han llevado a cabo en sus montes comunales. Por todo lo expuesto, los montes vecinales o comunales, son propiedades colectivas localizadas en el mundo rural y gestionadas por los habitantes locales. Por sus singulares características tienen potencial para el desarrollo de iniciativas sostenibles a partir de la acción colectiva. La Junta Vecinal de Valdavido es un ejemplo.

Tan es así que recientemente, esta Junta Vecinal ha recibido el Premio El Escarabajo Verde otorgado por RTVE; cuya web (https://www.rtve.es/rtve/20240514/rtve-presenta-3a-edicion-premios-escarabajo-verde/16103251.shtml) reconoce a la Junta Vecinal de Valdavido como 'Iniciativa proveniente de la sociedad civil a favor

---

[26] Losa Muñiz, V. 2014. El régimen jurídico de las entidades locales menores en Castilla y León. http://hdl.handle.net/10612/4245 10.18002/10612/4245.

[27] Pérez Gallego, R. El derecho consuetudinario de Castilla y León y su conservación como patrimonio cultural inmaterial. Revista Jurídica de Castilla y León, 2024, Issue 61, p8

del medioambiente'. Con muy pocos recursos y muchos esfuerzos, esta junta vecinal ha demostrado que la iniciativa ciudadana es una pieza clave e inspiradora para proteger nuestros ecosistemas. El jurado valora especialmente «la capacidad transformadora de este grupo de vecinos». La Junta trabaja en distintos proyectos como el 'Fantástico bosque de Valdavido', y ha colaborado con la Fundación Oso Pardo para facilitar información relacionada con este animal en su territorio».

5.3.2 Aspectos relacionados con la gestión del proyecto. La recuperación de la biodiversidad y los conocimientos tradicionales sostenibles

Como ya se ha adelantado, las Juntas Vecinales, son entidades locales menores y propietarias de la mayoría de los montes españoles. Como tantos otros, vienen sufriendo la despoblación y el abandono de los usos tradicionales, con pérdida de valiosos hábitats asociados a las culturas pastoralistas, lo que conlleva unos paisajes excesivamente expuestos a los incendios. Una situación agravada por el cambio climático que urge a aplicar modelos de gestión que compatibilicen una producción de bienes y servicios ambientales de manera sostenible, a la vez que se mejora su estado de conservación y su capacidad de adaptación al cambio climático. Por consiguiente, la Junta Vecinal de Valdavido, en la Cabrera leonesa, en alianza con SEO/BirdLife y la Universidad de León pretenden establecer un modelo de gestión del monte enfocado a la biodiversidad, que reduzca el riesgo de incendio, que potencie nuevos productos forestales, el ecoturismo, con el objetivo último de crear posibilidades de futuro para los actuales y futuros habitantes de la comarca.

Se trata de emprender acciones encaminadas a potenciar los servicios ecosistémicos del monte a través de la gestión activa de los hábitats presentes, la recuperación de los usos tradicionales, la potenciación de los aprovechamientos tradicionales, el impulso a futuros aprovechamientos y el fomento del ecoturismo[28]. Todo ello mediante acciones encaminadas a la implementación de las Estrategias Europeas de Biodiversidad y la Estrategia Forestal Europea mediante una transición ecológica rentable implementando modelos de producción sostenible basados en la Silvicultura Próxima a

[28] Lozano Cutanda, B. y Rábade Blanco J. M., (2013). «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales». Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas. INAP.

la Naturaleza (con base científico-técnica). En este sentido, la custodia del territorio ha sido la herramienta clave como instrumento normativo de referencia para implementar dichas sinergias.

La motivación fundamental del proyecto es la de la mejora de la biodiversidad, por lo que la mayoría de las acciones van destinadas a la mejora de los hábitats y las especies presentes, la recuperación del bosque autóctono, la renaturalización de pastizales o el impulso al ecoturismo. Por este motivo consideramos que el proyecto Fantástico Bosque de Valdavido puede considerarse en esencia un proyecto de restauración ecológica.

Pero el proyecto tiene un componente transversal y transformador, ya que también incide en el fomento de paisajes de mosaico, así como el del fomento de la diversificación de los aprovechamientos forestales, la gestión forestal sostenible o la recuperación de zonas incendiadas.

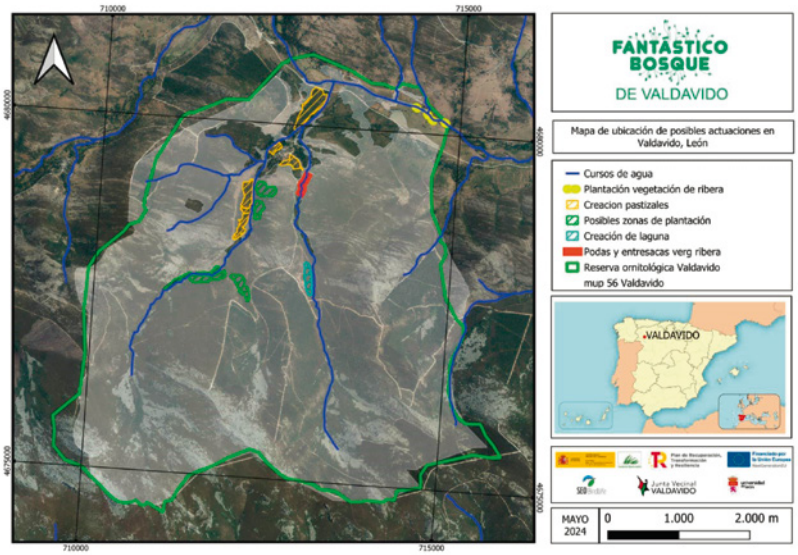
Tiene como objetivo dotar de un instrumento de gestión y planificación a la Junta Vecinal de Valdavido. Trata de mejorar la capacidad de acogida de los hábitats y la reducción del riesgo de incendios. Ya se ha adelantado que entre los objetivos previstos estaría contemplado la recuperación del hábitat de la perdiz pardilla y el aguilucho pálido. Esto se realizará mediante desbroces selectivos para recuperar pastizales y/o favorecer el desarrollo del mosaico brezal-pastizal y otras especies de interés para la especie como el arándano o la brecina. La recuperación de hábitats higroturbosos, recuperando zonas de turbera favoreciendo su encharcamiento en zonas con este potencial o la recuperación de hábitat fluvial, mediante la recuperación de bosque de ribera y la construcción de un azud temporal que sirva para refugio de peces y anfibios durante el estiaje.

El ámbito de la comarca de Cabrera es uno de los lugares más representativos de la denominada España vaciada, con una densidad de habitantes por kilómetro cuadrado de 0.4, por lo que es considerado como desierto humano. Al mismo tiempo, se trata de una joya natural tanto por sus valores naturales como por sus paisajes. Presenta un potencial para generar iniciativas sostenibles que contribuyan al desarrollo de la comarca y que pueden ser tenidas en cuenta por otras juntas vecinales contiguas. En este escenario, los objetivos planteados por el proyecto plantean una serie de actuaciones que serán ejecutadas por empresas locales mediante sinergias establecidas con otras entidades tanto de naturaleza pública como privada. Por todo ello, el proyecto presenta una singularidad que sin lugar a dudas servirá de inspiración para el futuro de la zona.

Las actuaciones prevén generar un total de 7 empleos en empresas cooperativas de ámbito local, como es la cooperativa Pinaster constituida por jóvenes residentes en la comarca, tanto mujeres como hombres. De manera más concreta se pretende desarrollar tareas relacionadas con el tratamiento forestal, la gestión y ordenación de los recursos naturales descritos en el proyecto. Con lo que sin lugar a dudas va a ayudar a que dicha empresa crezca y se consolide. También se prevé generar actividad económica en otras empresas locales de la mano de las acciones de ecoturismo, tanto empresas de guías, como negocios de hostelería o carpintería para la fabricación de paneles y señales. También con la acción de apoyo a la apicultura se espera aumentar el número de apicultores, así como la producción de miel en la zona.

Otra de las acciones prevé la recuperación del bosque autóctono con la plantación de 25.000 árboles. Además, se reducen los impactos, en este caso al reducir el riesgo de incendio, con los tratamientos preventivos en las masas de pinar y brezal continuo. Sin duda este proyecto contribuye a las cuatro cuestiones que se plantean. Mejora la resiliencia ya que contribuye a generar un paisaje más heterogéneo diversificando los hábitats predominantes (brezal y pinar), mejora la biodiversidad y la conservación ya que incide directamente en la mejora de los hábitats de varias especies y grupos faunísticos, y los conecta ecológicamente ya que incide por ejemplo en la mejora del hábitat fluvial a través de los bosques de ribera, pero también al fomentar la extensión del bosque autóctono mediante la plantación de 25.000 árboles autóctonos.

Es previsible que las acciones del proyecto encaminadas a fortalecer los usos tradicionales como la ganadería y la apicultura significarán consolidar esos ingresos. Del mismo modo el impulso a nuevos aprovechamientos (como el biochar o la explotación del brezo) de la acción también supondrán nuevos ingresos para la JV de Valdavido. Aunque uno de los nuevos mercados de los que estamos seguros se beneficiará Valdavido será el que se derive del informe sobre la capacidad de sus montes para convertirse en créditos de carbono a través de las reforestaciones. Por último, la apuesta por el ecoturismo atraerá visitantes a la comarca no solo a conocer su rico patrimonio natural sino también su singular modelo de gestión.



Mapa 1. Mapa de ubicación de actuaciones a llevar a cabo en el Proyecto «Fantástico Bosque», en la Junta Vecinal de Valdavido. Con la participación de SEO/BirdLife y la Universidad de León. Recibió el premio Medio Ambiente del programa de RTVE el escarabajo verde.

Sin duda el modelo que pretende implantar Valdavido es replicable a otras muchas entidades menores del ámbito de la cordillera cantábrica, ya que aporta una nueva visión hacia los montes, potenciando su valor como proveedor de servicios ecosistémicos, como destino ecoturístico y experimentando nuevos usos. Además, pone de manifiesto el valor de las alianzas entre propietarios de los montes y entidades conservacionistas a través de la custodia del territorio.

AGRADECIMIENTOS

CJDA obtuvo financiación para la presente publicación del programa RYC2022.

BIBLIOGRAFÍA

Barreira, A. (coord.) *et al.* (2010). Estudio jurídico sobre la custodia del territorio, Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad. http://www.custodia-territorio.es/content/se-ha-publicado-elestudio-jur%C3%ADdico-sobre-la-custodia-del-territorio. Recuperado el 22 de enero de 2024.

Basora Roca, X. y Sabaté i Rotés, X. (2006). Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje. Fundació Territori i Paisatge, Obra Social Caixa Catalunya, Xarxa de Custòdia del Territori. http://custodiaterritori.org/mm/xct_castella_web.pdf. Recuperado el 22 de enero de 2024.

Carreño, S. M. y Hernández López, S. M. (2011). «La custodia del territorio como instrumento complementario para la protección de espacios naturales». Revista Catalana de Dret Ambiental, 2(1). https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/326012 Recuperado el 22 de enero de 2024.

Comisión Europea (2020), Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2013-2018. Bruselas, uicn15.10.20.

Couto, S., & Gutiérrez, J. E. (2012). Recognition and support of ICCAs in Spain. Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies. Technical Series, (64).

Dudley, N. (Ed.). (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. UICN.

Durá Alemañ C. J., (2022) «Principales avances de la custodia en España en el periodo 2021-22». Observatorio de Políticas Ambientales 2022. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/11/2022-OPAM.pdf Recuperado el 22 de enero de 2024.

— (2015). La custodia del territorio y sus nuevas técnicas para la conservación del patrimonio natural, el paisaje y la biodiversidad. Cuadernos de sostenibilidad n.º23. Fundación Banco Santander.

— (2019). «La mediación como herramienta para la resolución del conflicto en torno al lobo». Actualidad Jurídica Ambiental, (95), 151-153. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/actualidad-al-dia-castilla-y-leon-lobo/ Recuperado el 22 de enero de 2024.

— (2020). «La custodia del territorio como herramienta de resolución de conflictos ambientales». Observatorio de Políticas Ambientales 2020. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf Recuperado el 22 de enero de 2024.

Durá Alemañ, C. J. y Capdeón Frías, M. (2018). «Introducción al concepto de conservación privada. " Nuevas» herramientas de protección de la biodiversidad». Ciudad y Territorio, 51(199), 27-42. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76713 Recuperado el 22 de enero de 2024.

Durá Alemañ, C. J. y López Precioso, B. (2019). «Análisis y diagnóstico de la evolución de los espacios naturales protegidos y la custodia del territorio». Informe sobre la situación en la Comunidad Valenciana. Universidad de Valencia.

Europarc-España, (2010) Mecanismos financieros innovadores para la conservación de la biodiversidad. Fundación Fernando González Bernáldez.

García, J. V. G., (2015) Cuestiones del régimen general del dominio público. In Derecho de los bienes públicos (pp. 90-161). Tirant lo Blanch.

Gónzalez, J. J., (2008) «Propuesta metodológica para el análisis de la pérdida de conectividad debido a planes y proyectos en un espacio de la Red Natura 2000: La propuesta ZEPA Campiñas de Sevilla». 9.º Congreso Nacional de Medio Ambiente.

Gonzáles García, J. (2017) «Ley de Contratos del Sector Público: aplicación a los contratos patrimoniales», en Global Politics and Law.

Gurrutxaga, M., Lozano, P. J. y Del Barrio, G. (2010). «GIS-based approach for incorporating the connectivity of ecological networks into regional planning». Journal for Nature Conservation, (18), 318-326.

Huergo Lora, A. (2017). Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 5 – 26.

Javaloyes Ducha, M. (2019) Los negocios patrimoniales en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Especial referencia a la gestión patrimonial en las entidades locales.

Jiménez Vacas, J. J., Padrón, L. M., & Romera, E. G. (2017). La figura del convenio administrativo en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y su tipología. Roberto Fernández Llera, (70), 119-126.

Jorge Guille, J. (2014). «La custodia del territorio como instrumento de preservación ambiental y desarrollo socioeconómico». Revista Catalana de Dret Ambiental, 5(2), 1-49. https://raco.cat/index.php/rcda/article/view/292879. Recuperado el 22 de enero de 2024.

Losa Muñiz, V. 2014. El régimen jurídico de las entidades locales menores en Castilla y León. http://hdl.handle.net/10612/4245 10.18002/10612/4245.

Lozano Cutanda, B. y Rábade Blanco J. M., (2013). «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural: los contratos territoriales». Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas. INAP.

Lucio, M. de, *et al.* (2002). Integración territorial de espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos. Junta de Andalucía.

Moreno, E. (2012). Formas jurídicas de colaboración público-privada en el derecho español: orígenes europeos y evolución de la regulación de los diferentes modelos de colaboración. Oñati Socio-legal Series[online], 2 (4), 83-102, 2012. http://ssrn.com/abstract=2043126.

Montesdeoca de la Fuente, M. (2014). «La custodia del territorio como estrategia de protección del medio ambiente». Actualidad Jurídica Ambiental, (31). https://doi.org/10.56398/ajacieda.00060 Recuperado el 22 de enero de 2024.

Parada, R. (2019). Derecho administrativo III. Bienes Públicos. Derecho Urbanístico. Dykinson.

Pérez Gallego, R. El derecho consuetudinario de Castilla y León y su conservación como patrimonio cultural inmaterial. Revista Jurídica de Castilla y León, 2024, Issue 61, p8

Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/09/16/1274/con Recuperado el 22 de enero de 2024.

Rubio Pérez, L. M. (2022). El poder del concejo y la justicia pedánea. El modelo de las comunidades rurales del Reino de León durante la edad moderna. En I. Dubert García & H. Sobrado Correa (eds.), Os traballos da vida: estudos sobre o mundo rural. Séculos XVI-XX (pp. 109-138). Servicio de Publicaciones = Servizo de Publicacións.

Ruiz, A.; Navarro, A. y Sánchez, A. (2018). Libro blanco: Construyamos el futuro de la custodia del territorio. Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio. https://www.custodiaterritorio.es/sites/default/files/recursos/libro- blanco_cdt.pdf Recuperado el 22 de enero de 2024.

XXIX. Montes resilientes frente a incendios forestales convectivos. Gestión, gestión y más gestión[1]

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO. 1. *La grave amenaza de los incendios forestales convectivos a la que nos enfrentamos*.–2. *Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España*.–3. *El Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales y normativa autonómica en materia de incendios forestales*.–4. *La gestión forestal en la Estrategia Forestal Europea 2030, la PAC 2023-2027 y la Ley de Restauración de la Naturaleza*.–5. *La gestión forestal en la Estrategia Forestal Española Horizonte 2050 y en el Plan Forestal Español 2022-2032. La necesaria articulación de instrumentos que vehiculen el PSA*.–6. *Bibliografía*.

RESUMEN

Los terrenos forestales desempeñan un papel principal ante los desafíos del Cambio Climático, así como para el desarrollo de la actividad económica y el empleo en las zonas rurales. Una de las principales amenazas que tiene nuestra sociedad son los incendios forestales. El cambio climático está generando situaciones de estrés en nuestros montes, lo que genera plagas, enfermedades, decaimiento forestal, y materia muerta que puede arder con más intensidad. Si esta vegetación no está gestionada se produce una ingente acumulación de combustible que ante un incendio forestal con las condiciones climáticas extremas que en muchos casos se dan por los efectos del cambio climático el incendio forestal es inatacable. Existe pleno consenso técnico y científico de que el problema de los incendios forestales ha variado y que se necesita un cambio de enfoque en las políticas de gestión de incendios. El legislador y las administraciones públicas competentes han de seguir una estrategia de lucha integral contra los incendios forestales que tenga como fin adaptar el territorio para prevenir los incendios forestales convectivos o inatacables, recuperando un paisaje en mosaico cuyas discontinuidades en la biomasa procurarán la diversificación agroforestal del territorio frenando o atenuando los efectos de los incendios con la implantación de actividad sostenible. En este trabajo se analiza desde esta

[1] This article has benefited from Project N. 101086202 («Speak4Nature: Interdisciplinary Approaches on Ecological Justice»), HORIZON-MSCA-2021-SE-01, funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the EU nor the granting authority can be held responsible for them.

perspectiva los documentos programáticos y la normativa europea e interna española aprobada en los dos últimos años.

ABSTRACT

Forest land plays a major role in the face of the challenges of climate change, as well as for the development of economic activity and employment in rural areas. One of the main threats to our society is forest fires. Climate change is generating stress situations in our forests, which generates pests, diseases, forest decay, and dead matter that can burn more intensely. If this vegetation is not managed, there is a huge accumulation of fuel that in the event of a forest fire with the extreme weather conditions that in many cases occur due to the effects of climate change, the forest fire is unassailable. There is full technical and scientific consensus that the problem of wildfires has changed and that a change of approach in fire management policies is needed. The legislator and the competent public administrations must follow a comprehensive strategy to combat forest fires that aims to adapt the territory to prevent convective or unassailable forest fires, recovering a mosaic landscape whose discontinuities in the biomass will seek the agroforestry diversification of the territory by slowing down or attenuating the effects of fires with the implementation of sustainable activity. This paper analyzes from this perspective the programmatic documents and the European and internal Spanish regulations approved in the last two years.

PALABRAS CLAVE

Gestión forestal sostenible, Sector UTCUTS, Desarrollo rural, Plan Estratégico, Pago por Servicio Ambiental, Multifuncionalidad.

KEY WORDS

Sustainable forest management, LULUCF sector, rural development, Payment for Environmental Services, Multifunctionality.

1. LA GRAVE AMENAZA DE LOS INCENDIOS FORESTALES CONVECTIVOS A LA QUE NOS ENFRENTAMOS

Nuestro país ha aumentado en más de un 30% su superficie forestal arbolada en los últimos 25 años. Este dato, que prima facie puede ser muy positivo, puede resultar también una amenaza frente a los grandes incendios forestales o las plagas y enfermedades forestales. El cambio climático está generando situaciones de estrés en nuestros montes, lo que genera plagas, enfermedades, decaimiento forestal, y materia muerta que puede arder con más intensidad. Si esta vegetación no está gestionada se produce una ingente

acumulación de combustible que ante un incendio forestal con las condiciones climáticas extremas que en muchos casos se dan por los efectos del cambio climático el incendio forestal es inatacable.

La realidad es que la gran mayoría de los montes españoles se encuentran en una situación de abandono. Y el ámbito rural, a medida pasan los años está más despoblado y abandonado[2]. Este abandono y la falta de gestión está provocando el un aumento de las zonas de interfaz urbano-forestal, que dificulta, además, en gran manera la gestión de estos incendios forestales [3].

Sufrimos grandes incendios forestales que no son como los que se producían en los años 90. Se trata de incendios convectivos que lanzan tanta energía que crean su propia climatología y hacen que estén fuera de nuestra capacidad de extinción. La acumulación de combustible en nuestros montes, por el abandono de la gestión forestal y el abandono rural es una «bomba de relojería» ante las nuevas condiciones climáticas provocadas por el cambio climático. Ante estos incendios poco pueden hacer los equipos de extinción que se ven desbordados frente a este tipo de incendios que desprenden tal cantidad de energía que es imposible que hacerlos frente[4]. Se trata de grandes incendios forestales

---

[2] Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Los montes además de su principal papel en la lucha contra el cambio climático, desde la mitigación y adaptación (en especial CO^2, sumideros permanentes en los bosques, sumideros temporales en productos forestales de larga duración, sustitución de emisiones de CO^2 vinculadas a las energías fósiles o materias primas minerales por uso de materias primas vegetales dentro de la bioeconomía foresta) ofrecen cobeneficios ambientales y sociales; también son un antídoto contra la despoblación. Sobre la función de los montes como sumideros de carbono vid. Sanz Rubiales (2018). «Mecanismos de mitigación», (Borràs Pentinat y Villavicencio Calzadilla), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida. Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Cizur Menor, Aranzadi, 125-147. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal. Vid. Rodríguez-Chaves Mimbrero (2020). «Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el Green New Deal y la nueva PAC 2021-2027», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (47), 10. Sobre la contribución de los montes al desarrollo rural es imprescindible, Casas Grande (2013). «Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual», *Foresta*, (56), 96 a 105 y Blasco Hedo (2020). «La defensa de los espacios forestales en la denominada «España vaciada»», *Actualidad Jurídica Ambiental*, (102), 457-475.

[3] En 2022, el 80 % de los grandes incendios tuvo consecuencias de protección civil, con más de 30.000 personas evacuadas y cuatro fallecidos. Ha de tenerse en cuenta que hay escenarios de interfaz urbano-forestal que no son humanamente defendibles. En lo referente a la interfaz urbano-forestal es imprescindible Pérez-Soba Díez del Corral y Jiménez Shaw (2019). «Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (53), 58-219.

[4] Al respecto, es muy importante tener en cuenta la posición de expertos en incendios forestales como Marc Castellnou Ribau, jefe del Área del Grupo de Actuación Forestal (GRAF) de los bomberos de la Generalitat de Cataluña, «Necessitem paisatge gestionat per poder apagar els incendis intensos quan es donen». https://el9nou.cat/osona-ripolles/

que se sitúan fuera de la capacidad de extinción. Son incendios de sexta generación, capaces de crear sus propias condiciones meteorológicas y generar tormentas de fuego, con comportamientos convectivos especialmente al atardecer. En estos casos, se forman pirocúmulos que hacen caer los vientos convectivos en todas direcciones expandiendo el fuego a una velocidad imposible de parar. No son incendios normales con un frente de llamas que se va moviendo. Estos incendios convectivos expanden el fuego de forma caótica e imprevisible en todas direcciones. En cinco años estos incendios forestales han pasado de ser una excepción a ser lo normal en Europa, especialmente virulentos en Portugal, Grecia y en España, así como en otras partes del mundo como California, Canadá, Australia o Chile[5].

En España estos fenómenos se daban hace años en incendios de miles de hectáreas, ahora se producen en incendios de decenas de hectáreas, que se transforman en megaincendios. Con mucha facilidad se forman pirocúmulos que transforman un simple incendio forestal en uno extremo que se lleva por delante toda la biodiversidad, todo lo que hemos protegido y lo que nos queda del mundo rural.

No obstante, frente a las nuevas condiciones climatológicas las administraciones siguen haciendo lo mismo que en el siglo pasado. Por más hidroaviones de los que se doten las administraciones no seremos capaces de reducir la agresividad de los nuevos incendios forestales. El reforzamiento de la extinción ya no es eficaz. España es el país que más presupuesto invierte en extinción por hectárea del mundo, pero las únicas medidas verdaderamente eficaces son las dirigidas a prevenir los incendios forestales. Si se gestiona la vegetación que está en nuestros montes lograremos que los incendios forestales que se produzcan estén bajo nuestra capacidad de extinción. Y, por supuesto, la gestión forestal no es esa idea recurrente de cuadrillas «limpiando el monte», sino una gestión forestal que «ponga a trabajar a los montes», que logre un sector activo con

actualitat/necessitem-paisatge-gestionat-per-poder-apagar-els-incendis-intensos-quan-es-donen/. Recuperado el 10 de febrero de 2024. Según Castellnou, 90.000 kw/m se corresponde con una carga de 30 toneladas de vegetación por hectárea. «Cuando tenemos 10 tn / ha no se producen más de 10.000 kw/m. El mayor problema no es el cambio climático, que produce episodios meteorológicos que generan las condiciones ideales para grandes incendios forestales, que tengamos esos incendios forestales es culpa de la carga de combustible por falta de gestión de los montes». Vid. también Bosch (2019). «Incendios forestales de sexta generación: Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse», *Seguritecnia*, (466), 30-31. Puede verse también GREENPEACE, Informe «Ante la nueva era de incendios: protege el bosque, protege tu casa», https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/informes/protege-el-bosque-protege-tu-casa/. Recuperado el 15 de febrero de 2024.

[5] Vid. Úbeda y Francos (2018). «Incendios forestales, un fenómeno global». *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, (1), https://raco.cat/index.php/Biblio3w/issue/view/25585. Recuperado el 3 de febrero de 2024.

inversiones y empleos dignos. Esto logrará la sostenibilidad de nuestros montes, haciendo posible su multifuncionalidad mediante una selvicultura multifuncional (tratamiento forestal gracias a los cuales la masa forestal produce de forma óptima sus diversos servicios ecosistémicos). Esta gestión forestal propicia no sólo que los montes resistan mejor los incendios sino también que se recuperen mejor de ellos.

Aún, profundizando más, se puede afirmar que las nuevas condiciones climatológicas causadas por el cambio climático, exige un replanteamiento integral de la gestión del paisaje. Las nuevas condiciones climatológicas exigen una normativa que de forma integral afronte dicha gestión del paisaje para adaptar el territorio, convirtiendo o recuperando un paisaje agroforestal mosaico y sostenible que dé margen a los dispositivos de extinción para lograr sus objetivos. La manera de mantener vivo el paisaje es invertir en bioeconomía y en agricultura; la enorme inversión que supone el aumento de medios de extinción sería mucho más eficaz y rentable si se invirtiera en la creación de oportunidades de actividad en el medio natural que ayuden a mantener la población rural. Se compadece totalmente con lo expuesto las «Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» aprobadas por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF) en 2019.

2. LAS ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS PARA LA GESTIÓN DE INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA

«Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» es un documento que fue aprobado por el Comité de Lucha contra Incendios Forestales (CLIF), el 21 de noviembre de 2019. Y, dada la relevancia que se le ha otorgado, posteriormente fueron aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el 28 de julio de 2022. Por tanto, cuenta con el consenso de todas las Comunidades Autónomas y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este documento busca ser un marco orientativo de coordinación a escala nacional, que sirva de herramienta para reducir los incendios forestales, gestionar de forma efectiva su desarrollo y minimizar sus consecuencias.

Estas orientaciones estratégicas parten de la constatación de que «el fenómeno del despoblamiento, íntimamente unido al abandono de usos tradicionales del territorio y la falta de aprovecha-

mientos forestales, da lugar a una transformación del paisaje que, en muchas ocasiones, origina estructuras forestales más susceptibles a la propagación de incendios donde se reducen las oportunidades de extinción» y que en la defensa contra incendios «es preciso trabajar con anticipación, considerando no sólo los escenarios de clima cambiante, sino también un territorio forestal en permanente transformación ecológica y social. La gestión de los incendios debe adecuarse a estos cambios y considerarlos en escenarios futuros». Con este fin, el documento establece seis principios que deberán ser guía para su aplicación, y establece un total de 50 líneas de actuación prioritaria estructuradas en torno a seis objetivos específicos: Gestionar el territorio rural para lograr su sostenibilidad; Reducir el riesgo de incendios, adaptar los ecosistemas y preparar a la sociedad frente su ocurrencia; Involucrar la gestión del riesgo por incendios forestales en las políticas sectoriales; Adaptar los dispositivos contra incendios a los nuevos escenarios y reforzar su cooperación; Profundizar sobre el conocimiento en incendios y la influencia del fuego en los ecosistemas; y Fomentar la participación y la sensibilización de la sociedad en la gestión de los incendios.

Ante la complejidad creciente del problema de los incendios, se establece un conjunto de orientaciones estratégicas que marquen los objetivos a seguir, definan las principales líneas de trabajo a desarrollar de forma común y conjunta, e identifiquen a los principales estamentos de la sociedad con algún grado de responsabilidad para abordarlos.

Entre las líneas de acción prioritarias se encuentran, en lo que aquí más nos interesa destacar los *Objetivos 1, 2 y 3.*

— *Objetivo 1: Gestionar el territorio rural para lograr su sostenibilidad ante los incendios forestales*:

Que engloba las líneas de acción enmarcadas en el valor multifuncional de los ecosistemas forestales, mediante la gestión del territorio rural para incrementar su resistencia y resiliencia a los incendios forestales, integrando prevención, extinción y desarrollo rural.

De tal forma, se señala la potenciación de la gestión forestal sostenible como herramienta para promover la puesta en valor de los ecosistemas forestales, mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos que proveen. Así como apoyar el mantenimiento de la agricultura tradicional, ganadería extensiva y selvicultura, por contribuir a generar territorios con valor natural, social y económico, menos vulnerables a los incendios forestales, y colaborar en la

reducción del despoblamiento en zonas rurales y de montaña. Siendo conveniente potenciar la figura de selvicultor activo[6].

Al mismo tiempo se señala la importancia de apoyar la puesta en valor de productos agrarios y forestales (maderables o no maderables), destacándose la biomasa. Dentro de los productos forestales incluye los servicios y externalidades que los montes proveen a la sociedad (servicios de apoyo, aprovisionamiento, regulación o culturales). Para ello, se insta a impulsar los pagos por servicios ambientales (PSA).

Del mismo modo, se señala como instrumento necesario el desarrollo de planes de ordenación de los recursos forestales y planes de defensa contra incendios; consensuar criterios para identificar las zonas de alto riesgo por incendio forestal, como base para la ordenación territorial. De tal forma, se recomienda incluir los incendios forestales como un factor a gestionar en los planes de áreas naturales protegidas (planes de ordenación de los recursos naturales, planes de uso y gestión, planes de gestión Red Natura 2000, planes de autoprotección de los Parques Nacionales, etc.), previendo alternativas de intervención en atención a las necesidades de conservación y del riesgo sobre personas y bienes.

— *Objetivo 2: Reducir el riesgo de incendio forestal y preparar a los ecosistemas y la sociedad ante su ocurrencia:*

Bajo este objetivo se incluyen líneas de acción que contribuyan a evitar la ocurrencia de incendios o reducir sus efectos, dotando a los ecosistemas y a la sociedad de mayores capacidades para enfrentar las situaciones de riesgo en condiciones favorables, minimizar las consecuencias negativas y, en su caso, aprovechar los posibles efectos positivos. Con este fin se insta a integrar el fuego en la planificación forestal (PORF) y en las actuaciones de prevención, con objeto de minimizar los posibles efectos de gran-

[6] En Galicia esta figura ya ha sido regulada en la ORDE do 26 de abril de 2022 pola que se desenvolve a tramitación electrónica das solicitudes para o recoñecemento como agrupación forestal de xestión conxunta (código de procedemento MR608B) e como persoa silvicultora activa (código de procedemento MR608C). En virtud de esta Orden podrán solicitar el reconocimiento como silvicultores activos las personas o entidades, con o sin personalidad jurídica, ya sean propietarias, titulares o gestoras de los aprovechamientos y servicios ecosistémicos de unidades de gestión forestal que cuenten con un instrumento de ordenación o de gestión forestal y que dispongan de un certificado de gestión forestal sostenible emitido por un sistema de certificación forestal reconocido internacionalmente.

El reconocimiento del estatus de silvicultor activo facilitará el acceso prioritario a las ayudas vinculadas al cumplimiento de los instrumentos de ordenación y gestión forestal o medidas públicas de apoyo al sector forestal, el acceso a la cesión de los montes vecinales en mano común que sean declarados en estado de grave abandono o degradación, con preferencia de los silvicultores activos que sean comunidades de montes, y en todas aquellas situaciones en que se requiera una gestión sostenible del monte, en particular en los procesos de declaración de abandono o infrautilización de tierras agroforestales.

des incendios forestales. Se propone la ejecución de actuaciones que contribuyan a la disminución de la intensidad potencial de los incendios y al aumento de las condiciones de seguridad para las acciones de extinción, con base en conceptos tales como definición e identificación de incendios tipo, factores y nodos de propagación del fuego, determinación de puntos críticos o establecimiento de puntos estratégicos de gestión[7]. Para ello se recomienda la elaboración y mantenimiento de índices de predicción y cartografía asociada junto con la gestión del territorio (a meso y macro escala) para reducir la carga y continuidad de combustible, favoreciendo paisajes en mosaico donde se reduce la probabilidad de incendios que se sitúan fuera de capacidad de extinción. Y, al mismo tiempo, en el marco de la gestión forestal practicada en el territorio, potenciar la resistencia y resiliencia de las masas ante el fuego, mediante actuaciones diversas que vayan más allá de la selvicultura preventiva clásica (claras, clareos, fajas, cortafuegos, puntos de agua, etc.) e incorporen el uso de quemas prescritas, cuando sea conveniente, como herramienta de diversificación del paisaje. Así como otras técnicas como la sustitución de especies por otras más adecuadas, favoreciéndose ecosistemas mixtos más resistentes, crear paisajes heterogéneos mediante recuperación de zonas agrarias, promover y potenciar la ganadería extensiva, etc. Se señala que el apoyo financiero ha de buscarse en herramientas existentes como la Política Agraria Común, otros fondos estructurales, programa financieros nacionales o internacionales o iniciativa privada, entre otros. Es esencial la gestión participativa y el apoyo a la propiedad particular.

— *Objetivo 3: Involucrar en la gestión del riesgo por incendios forestales a políticas sectoriales estratégicas:*

Este objetivo tiene como fin la alineación de algunas políticas sectoriales consideradas estratégicas, entre ellas, la política territorial, la política agraria, la Política Agrícola Común y las políticas medioambientales.

Política territorial: con el fin de lograr un medio rural cohesionado, se señalan como necesarias la adopción de medidas institucionales que promuevan incentivos demográficos, promoción de empleo y el desarrollo de servicios públicos, infraestructuras y comunicaciones, así como el refuerzo a la identidad cultural en estos territorios.

---

[7] Madrigal, Romero-Vivó y Rodríguez y Silva (2019). *Definición y recomendaciones técnicas en el diseño de Puntos Estratégicos de Gestión. Decálogo de Valencia para la defensa integrada frente a los incendios en la gestión del mosaico agroforestal*. Sociedad Española de Ciencias Forestales y Generalitat Valenciana.

Política agraria: Se afirma que los sectores agrícola, ganadero y forestal son esenciales para mantener un tejido socioeconómico estable en el medio rural contribuyendo, cuando se basa en modelos productivos de alto valor natural, a generar externalidades positivas, beneficios sociales y paisajes dinámicos que limitan o reducen el avance del fuego. No obstante, se señala que determinadas prácticas agrícolas y ganaderas están detrás del 43% de los incendios y del 40% de la superficie incendiada anualmente, lo que requiere articular mecanismos para reducir este impacto.

La Política Agraria Común: Se señala que, a través de sus dos pilares, apoya de manera desigual actividades agrarias y forestales y, de entre las primeras, las intensivas y las extensivas, lo que implica no integrar adecuadamente el problema de los incendios forestales entre sus mecanismos de asignación de ayudas y establecen como un instrumento para corregir estas disfuncionalidades el reforzamiento de la condicionalidad, favoreciendo buenas prácticas para el sector forestal, así como mejorar el sistema de control y sanción a fin de retirar ayudas a superficies afectadas por incendios intencionados. Del mismo modo se insta a rediseñar las ayudas directas y superficies elegibles cuando estas penalizan, mediante el coeficiente de admisibilidad de pastos, a prácticas ganaderas extensivas que aprovechan superficies con cobertura leñosa, así como potenciar los ecoesquemas para la ganadería extensiva, priorizando en zonas de alto riesgo de incendios. La elevada importancia del ganado menor en la gestión del combustible forestal recomienda potenciarlo con pagos específicos. Asimismo, desde las ayudas al desarrollo rural es conveniente reforzar el paquete forestal y favorecer los pagos enmarcados en la figura de contratos territoriales por explotación.

Políticas medioambientales. Se indica que la amplia superficie terrestre protegida en España (más del 27%) y la gran contribución a la Red Europea Natura 2000, aporta una exigencia y una oportunidad en la gestión de los incendios desde esta política. Indicando que los instrumentos de gestión deberían incorporar aspectos relacionados con la gestión del fuego (planes de quemas y uso del fuego acordes con los requerimientos de protección de cada tipo de hábitat) y el desarrollo de estrategias de prevención y actuación anticipada, de forma acordada entre los responsables de conservación y de extinción, simplificando procedimientos para lograr su ejecución armonizando los objetivos de conservación con las necesidades de intervención derivadas del riesgo de incendios forestales. Y para ello se insta a crear órganos de coordinación que faciliten el trabajo entre los diferentes profesionales.

3. EL REAL DECRETO-LEY 15/2022, DE 1 DE AGOSTO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE INCENDIOS FORESTALES Y NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE INCENDIOS FORESTALES

Tres días después de la aprobación de las «Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España», el Consejo de Ministros, aprobó del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales[8]. Ha de recordarse que el Real Decreto-ley 15/2022 se aprobó en unos días en los que se vivía una alarma social por los incendios sufridos durante el año 2022 (hasta el 24 de julio de 2022, se habían quemado 135.147,32 ha., la superficie más extensa desde 2012 (149.015,38 ha). Se habían producido 31 grandes incendios. Es más, el 26 de julio de 2022 acababa de controlarse el incendio de Ateca (Zaragoza) y en el momento de la aprobación del Real Decreto-ley estaban activos, entre otros, los incendios forestales de Losacio (Zamora), Santo Domingo de Silos (Burgos), Malagón y Saceruela (Ciudad Real), Almonte (Huelva) y el Parque Nacional del Teide (Tenerife).

En este contexto, el Real Decreto-ley 15/2022 introduce modificaciones en la Ley Básica de Montes de 2003 desde tres ámbitos a partir de los cuales se han de abordar los incendios forestales: prevención, extinción y mantenimiento, y restauración de los terrenos forestales afectados, y otorga a las Comunidades Autónomas un plazo de cinco meses para adaptar sus servicios de prevención, vigilancia y extinción a lo previsto en la norma.

En lo que aquí nos interesa, nos vamos a centrar en las medidas que se enmarcan en la «prevención» de los incendios forestales. En este ámbito el Real Decreto-ley 15/2022 suprime un asentado sistema de zonificación del territorio según el riesgo de incendios (planes de defensa de las zonas de alto riesgo de incendio (ZAR) y sus planes de defensa) sustituyéndolos por unos planes anuales para el conjunto de cada región (art. 48 Ley Básica de Montes 2003). Los ZAR y los planes de defensa tenían una clara vocación de perma-

[8] Vid. Pérez-Soba Díez del Corral (2023). «Comentarios al Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, de medidas urgentes sobre incendios forestales», *Revista Montes*, (153), 36-40. González Iglesias (2023). Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales [BOE-A-2022-12926] La Importancia de una Regulación Eficiente en Materia de Incendios Forestales. *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 11, núm. 1, pp. 136-138. Disponible en: https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/31610. Recuperado el 8 de enero de 2024.

nencia y de ordenación territorial. A partir de la Ley Básica de Montes de 2003, muchas Comunidades Autónomas procedieron a realizar la zonificación conforme a esta figura de los ZAR –aunque algunas emplearan otra denominación–, si bien fueron menos las que aprobaron los planes de defensa. El Real Decreto-ley 15/2022 ha suprimido este modelo. En la redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2022 al nuevo art. 48 bis.1. de la Ley de Montes, se establece que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá elaborar «una herramienta» para esa función, pero, hasta que exista, nada aclara acerca de la vigencia de las zonificaciones previamente aprobadas.

Y, en cuanto a los planes de defensa de las ZAR, el Real Decreto-ley 15/2022 elimina en su disposición adicional Tercera cualquier referencia normativa a ellos, sustituyéndolos por unos «planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales», que «comprenderán la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de la comunidad autónoma correspondiente» (art. 48.1 Ley Básica de Montes). En cumplimiento del art. 48.2 de la Ley 43/2003, de Montes, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico deberá aprobar las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales que tendrán que ser elaborados por las Comunidades Autónomas. Por ahora, se ha elaborado un borrador de Real Decreto para la aprobación de dichas directrices en octubre de 2023, pero las Comunidades Autónomas han ido aprobando en el año 2023 sus planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales[9]. Además, se prevé la elaboración por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de una herramienta de zonificación de incendios forestales, con la información recogida en los planes de las Comunidades Autónomas.

Se comprobará la oportunidad y eficacia de esta nueva regulación, pero supone un riesgo evidente eliminar los planes de incendios en zonas de alto riesgo en favor de unos planes anuales que cubran todo el territorio de una Comunidad Autónoma, ya que se corre el peligro de una rutinaria reiteración de estos, año tras año. Lo cierto es que deberían ser las Comunidades Autónomas las que

[9] Así, vid. el Plan anual para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en la Comunidad Autónoma de Aragón para la campaña de 2023 en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aragon.es/documents/20127/2556250/Plan-anual-incendios-forestales-2023.pdf/2aa4eb5f-0a3f-14b3-21cd-86956b680720?t=1685433039424. Recuperado el 4 de febrero de 2024. Así como el Plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de la Comunidad de Madrid 2023 en https://www.comunidad.madrid/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/plan-anual-prevencion-vigilancia-y-extincion-incendios.

deberían evaluar la idoneidad de un modelo único de emergencias en un país con un territorio tan diverso como el nuestro. Además, ha de señalarse que estos nuevos planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales tiene un contenido mucho más ambicioso que los antiguos ZAR. Deben incluir la totalidad de las actuaciones a desarrollar y abarcarán la totalidad del territorio de cada comunidad autónoma y deben recoger aspectos como el diseño general del dispositivo para atención global durante todo el año; la determinación de los puntos críticos de gestión, así como de las áreas de actuación singularizada; la asignación estable y permanente, de medios técnicos y profesionales singularizados; el establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie de la Comunidad Autónoma; las prohibiciones o limitaciones a la circulación de vehículos y al acceso de personas ajenas a la vigilancia, extinción y gestión de incendios; o las condiciones generales, tanto climatológicas como de cualquier otro tipo, que justifiquen la intensificación de los operativos y de los medios de vigilancia y extinción. Puede afirmarse que, en muchos aspectos, su contenido es más estratégico que ejecutivo (como sería un plan sencillo en el que se zonifica las zonas forestales atendiendo al riesgo de incendio). Por lo que será más dificultoso encajarlos con el sistema de zonificación y planificación en materia de incendios que se llevaba aplicando desde 2003, y que ya estaba incorporado a la legislación de protección civil[10].

No obstante, ha de señalarse que el verdadero problema de esta norma no se refiere a lo relacionado con la extinción, sino a las omisiones del Real Decreto-Ley en lo que se refiere al problema de fondo ya sobradamente identificado en las propias «Orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» que se acababan de aprobar; el estado de excesiva densidad por abandono de los montes, incluyendo las zonas periféricas de los mismos tanto de terrenos agrícolas abandonados como de interfaz urbano-forestal. Se necesita modificar la estructura de nuestros montes para hacerlos mucho más resilientes, y de esta manera se podrá extinguir los incendios, evitando situaciones explosivas y

[10] Vid. el Real Decreto 893/2013, de 15 de noviembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil de emergencia por incendios forestales y el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales (aprobado por Resolución de 31 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales). Sobre la normativa de protección civil ante un incendio forestal vid. Sarasíbar Iriarte (2022). «El derecho ante los riesgos y desastres naturales», *Revista General de Derecho Administrativo*, (61), 10 y 11.

facilitando su restauración posterior. Para ello, se requiere de una prevención que vaya mucho más allá de la actual, apenas limitada a actuaciones lineales (cortafuegos), mantenimiento de los accesos, depósitos de agua y vigilancia.

En el ámbito autonómico en los dos últimos años se han aprobado normas relativas a la prevención y extinción de los incendios forestales centradas básicamente en la regulación de los servicios de prevención y extinción de los incendios forestales. Entre estas normas se encuentran: Decreto-ley 2/2023, de 11 de abril, por el que se adoptan medidas en materia de emergencias y gestión, prevención y extinción de incendios forestales y se autoriza la creación de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía; Decreto-Ley 2/2023, de 13 de abril, de Medidas Urgentes sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales de Castilla y León; y Ley 12/2023, de 23 de noviembre, de los servicios de prevención y extinción de incendios del País Vasco. Una regulación más integral del sector se encuentra en: Decreto-Ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana para la creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal y Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana; Ley 8/2023, de 10 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha y Decreto 45/2023, de 4 de mayo, por el que se regulan los fondos y los planes de mejoras de los montes catalogados de utilidad pública de Castilla-La Mancha.

Existe pleno consenso técnico y científico de que el problema de los incendios forestales ha variado y que se necesita un cambio de enfoque en las políticas de gestión de incendios. El legislador y las administraciones públicas competentes han de seguir una estrategia de lucha integral contra los incendios forestales que tenga como fin adaptar el territorio para prevenir[11] los incendios forestales convectivos o inatacables, recuperando un paisaje en mosaico cuyas discontinuidades en la biomasa procurarán la diversificación agroforestal del territorio frenando o atenuando los efectos de los incendios con la implantación de actividad sostenible. Con el fin propiciar «Paisajes cortafuegos» sería muy deseable aprobar una Ley Básica estatal para la Gestión Integral de los Incendios Fores-

[11] En este aspecto, téngase muy en cuenta Sarasíbar Iriarte (2023) «Restauración y compensación en la protección de los bosques», *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Dir. García Ureta y Soro ateo), Iustel, 219-245.

tales que vaya más allá del contenido del Real Decreto-Ley 15/2022 e incorpore las acertadas indicaciones contenidas en las «Las orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» (2022), y de esta manera se apliquen en todo el territorio español. No, obstante vamos a acercarnos a los documentos programáticos y la normativa europea para comprobar si contribuyen a los objetivos fijados por dichas orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España.

4. LA GESTIÓN FORESTAL EN LA ESTRATEGIA FORESTAL EUROPEA 2030, LA PAC 2023-2027 Y LA LEY DE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

El 16 de julio de 2021 se aprobó la Comunicación de la Comisión titulada «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030»[12]. Dicha Estrategia constituye uno de los pilares del Pacto Verde Europeo y se basa en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030.

La pausa obligada por la pandemia de la COVID-19 supuso un cambio relevante en el enfoque hacía un concepto de gestión forestal estática, dando un peso crucial al que se considera el proyecto estrella del Nuevo Pacto Verde: la Estrategia de Biodiversidad de aquí a 2030[13], en la que se establece la protección de, al menos, el 30% de los ecosistemas terrestres y marinos en la UE, someter al 10 % de los bosques europeos a una estricta protección o repoblar 3.000 millones de árboles durante el presente decenio. La consecuencia es que nueva Estrategia forestal de la UE para 2030, podría decirse que tiene dos almas, que lleva a contradicciones internas. Por un lado, asume una perspectiva ambiental, que comprende acríticamente el grueso de lo previsto en la Estrategia de Biodiversidad (que sigue la perspectiva de la acción climática sobre los bosques enfocada principalmente desde la conservación, sobre la base de modelos inertes que separan los bosques y su gestión de las cadenas de valor de los productos forestales, debido principalmente a que el relato forestal internacional se centra en la deforestación y pérdida de biodiversidad) y, al mismo tiempo, asume la importancia de la gestión forestal y de los recursos forestales para

[12] Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones EMPTY, Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030, de 16 de julio de 2021 (COM (2021) 572 final).

[13] Vid. Sarasíbar Iriarte (coord.) y García Ureta (dir.) (2022), *La Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea 2030*, Marcial Pons.

la bioeconomía y su rol clave para las zonas rurales y el empleo. No se parte de un concepto «sano» y real de la gestión forestal. La gestión forestal sostenible activa incluye el cuidado del recurso natural, contamos con legislación vigente en Europa y España que minimiza los riesgos de malas prácticas forestales[14]. En el sentido que marca la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 2 de marzo de 2023, asunto C-432/21, ni en la UE ni en España puede regir ninguna presunción de que establezca que el cumplimiento de las exigencias de buenas prácticas en materia de gestión forestal en ningún caso pueda vulnerar las normativa que regula la conservación de recursos naturales (por ejemplo, Directiva Hábitats o Directiva Aves, como se establece en la STJUE). En este sentido, ha de señalarse que en España se ha reforzado la garantía de la evaluación ambiental en el ámbito de la gestión forestal a través del Real Decreto 445/2023, de 13 de junio, por el que se modifican los anexos I, II y III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental[15].

---

[14] A estos efectos, juega un papel muy importante la Certificación Forestal. Esta figura de certificación forestal bajo los estándares FSC acredita que en España los bosques gestionados de forma responsable se han incrementado en 2022 un 39% (respecto al año anterior), abarcando a finales de enero de 2023 un total de 613.768 hectáreas. Sobre la certificación forestal vid. García-Moreno Rodríguez (2021). *La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible*, Thomson Reuters Aranzadi. El razonamiento que se defiende en este trabajo es el siguiente. Por ejemplo, en lo que se refiere a la bioeconomía forestal circular. La bioeconomía forestal circular supone que los procesos se producen en cascada, pero que sea circular no significa necesariamente que sea sostenible, hay que hacerla sostenible. Que será cuando la bioeconomía sea compatible con los Servicios ambientales. Por ello, es muy importante a la hora de gestionar una explotación forestal establecer los umbrales de los servicios ambientales de esa explotación que no pueden sobrepasarse o menoscabarse (ha de establecerse la obligación de mantener umbrales de aprovechamiento a las empresas productoras para no comprometer los servicios ambientales. Estos umbrales hay que elaborarlos, en algunos países se están ya elaborando como en Noruega. El sector debe fortalecer los servicios de los ecosistemas como base de la bioeconomía en una situación de cambio ambiental y social que genera incertidumbre en la toma de decisiones. Para ello, los servicios ecosistémicos de los sistemas forestales deben integrarse en los modelos selvícolas y en las decisiones técnicas de gestión. Para ello es necesario seguir avanzando en el estudio y cuantificación de la influencia de la gestión en cada uno de estos servicios. Desde un punto de vista general, dado que los servicios ambientales suponen en sí mismos la protección de los ecosistemas, de cuya salud depende la del planeta, podría afirmarse que representan el mayor valor de los bosques. Dicho lo anterior, se puede afirmar que asegurar la rentabilidad económica de los bosques a través del aprovechamiento sostenible de sus bienes directos es una forma de asegurar los servicios ambientales que proporcionan, pero siempre teniendo en cuenta la determinación de umbrales de aprovechamiento que no comprometan los servicios ambientales de los montes. Sobre este extremo vid. Borras Pentinat (2015). «Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿»vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»?», *Revista General de Derecho Europeo*, (1), 35.

[15] Así, vid. ANEXO II, dentro de los Proyectos sometidos a la evaluación ambiental simplificada regulada en el título II, capítulo II, sección 2.ª, Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, se incluyen: a) Proyectos de concentración parcelaria; b) Repoblación forestal con especies alóctonas, que caracterizan la vegetación preexistente, separándose de la dinámica vegetal natural o cambiando el tipo de funcionalidad o uso del suelo, siempre que tengan 25 o más hectáreas, así como por debajo de esta superfi-

La Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 apuesta, por primera vez, por el uso en cascada y la preferencia de usos de largo plazo, como la madera en la construcción, en detrimento de la biomasa y de los productos de las biorrefinerías (textiles, bioplásticos, bioquímicos) que pueden alcanzar incluso una mayor aportación de substitución que la madera en la construcción. Los materiales y productos sostenibles de madera almacenan carbono durante todo su ciclo de vida útil, lo que les convierte en el material ideal para la construcción sostenible y «climáticamente neutra», en sustitución de materiales más contaminantes como el acero o el hormigón. De tal forma, la Estrategia propone «promocionar la bioeconomía forestal para productos de madera de larga duración». Al mismo tiempo que propone el aprovechamiento de biomasa como prevención de incendios, fines energéticos y gestión sostenible de los montes y «garantizar el uso sostenible de los recursos derivados de la madera para la bioenergía». La bioenergía producida con biomasa forestal es actualmente la principal fuente de energía renovable en la UE (téngase en cuenta que la biomasa se regula en el Reglamento UTCUTS[16] como neutral en emisiones de carbono, en coherencia con las directrices del IPCC acordadas a nivel internacional que establecen que las emisiones de la combustión de biomasa pueden contabilizarse como cero en el sector de la energía, a condición de que se contabilicen en el sector UTCUTS). Sin embargo, la Estrategia se manifiesta en contra de que se utilicen «árboles enteros» para producción de energía y establece un uso en cascada: primero para productos madereros de larga duración y después, en quinto lugar, el uso para bioenergía. Ello supone el establecimiento de unas medidas restrictivas en lo referido a la

cie cuando cumplan los criterios generales 1 o 2, o utilicen especies alóctonas a escala local y su empleo no haya sido previamente autorizado en Planes de Ordenación de Recursos Forestales sometidos a evaluación ambiental estratégica. Tala o destrucción masiva de vegetación forestal para cambiar el tipo de funcionalidad o uso del suelo de 10 o más hectáreas, así como las comprendidas entre 1 y 10 h, que cumplan los criterios generales 1 o 2, o que supongan la eliminación de arbolado en más de 1 ha, se desarrollen en zonas con niveles erosión hídrica >10 t/ha*año (Inventario Nacional de Erosión de Suelos, INES) o se realicen en zonas en que la vegetación natural o seminatural ocupe menos del 5 % de la superficie (círculo de 1 km de radio). d) Proyectos para destinar áreas incultas o con vegetación natural o seminatural a la explotación agrícola de 10 o más hectáreas, así como las comprendidas entre 1 y 10 hectáreas que cumplan los criterios generales 1 o 2, o que supongan la eliminación de arbolado en más de 1 ha, o que ocupen cauces o humedales permanentes o estacionales representados en el mapa IGN a escala 1:25.000, o se desarrollen en zonas con niveles de erosión hídrica >10 t/ha*año (INES), o se realicen en zonas en que la vegetación natural o seminatural ocupe menos del 5% de la superficie (círculo de 1 km de radio).

[16] Vid. Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE.

gestión forestal (que pueden suponer en última instancia, cercenar la cadena forestal) para amplios territorios poco poblados –justo los más forestales– sin abordar el efecto territorial regresivo que pueden provocar para el ámbito rural forestal frente a las ciudades.

En la misma línea, la nueva Estrategia forestal de la UE prevé el desarrollo de sistemas de pago a los propietarios y gestores forestales a cambio de la prestación de servicios ecosistémicos, como la función de sumidero de carbono, para supuestos como el mantenimiento de algunas partes de sus bosques intactas, ¿referido solo a bosques primarios? Por su excepcionalidad, parece que subyace la idea de ampliar la medida a masas forestales antropizadas, donde se pretende que no se pueda realizar ningún aprovechamiento (¿volvemos al concepto de monte como florero?) ¿Y con esta visión estática del monte se garantizaría la conservación del sumidero de carbono? ¿Es que, acaso está garantizado que ese bosque no resulte dañado por fenómenos naturales (viento, fuego, nieve) que lo dañe y libere el carbono? De tal forma, se prevén pagos por «no tocar», en cambio esos pagos por servicio ambiental no se prevén por gestionar. De tal forma, la selvicultura de carbono queda orillada. Parece que se ha optado más por un concepto estático que dinámico de los bosques, no apostando por una gestión forestal sostenible y activa, como si en el fondo se desconfiara de la gestión forestal, cuando se ha demostrado que la gestión forestal optimiza la plurifuncionalidad del monte y su capacidad como sumidero de carbono[17]. Este planteamiento, desde luego, lastra la multifuncionalidad del monte. En esta línea, la medida de repoblar 3.000

[17] Vid. De la Cruz, Calama, Montero, Rubio (2016). *Posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de CO² de los sistemas forestales mediante la gestión forestal*, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016, 4 y ss. (http://www.conama2016.org. Recuperado el 12 de febrero de 2024); Herrero y Rodríguez de Prado (2017). *QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (http://7cfe.congresoforestal.es/. Recuperado el 12 de febrero de 2024); Martínez Fernández (2016). *Proyecto LIFE FOREST CO_2. Impulsando la gestión forestal como pieza clave en la mitigación del cambio climático*, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (http://www.conama2016.org. Recuperado el 12 de febrero de 2024); y Martínez, Jordán, Velamazán y Martínez-Fernández (2017). *Proyecto LIFE FOREST CO_2; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (http://7cfe.congresoforestal.es/. Recuperado el 12 de febrero de 2024). En este sentido, el 10 de agosto de 2022, los colegios profesionales de ingenieros forestales y de montes, los propietarios forestales y la asociación de empresas forestales junto con el gobierno regional de Murcia y en un manifiesto solicitaron del Gobierno de España que los trabajos de selvicultura en las masas forestales arboladas sean actividades que contabilicen para el cálculo de las absorciones de CO^2, en el marco de la compensación y el registro de la huella de carbono.

millones de árboles durante el presente decenio ¿es para que luego sin gestión forestal se mantengan en perfecto estado?[18]

Bajo estas medidas subyace ese concepto de «adicionalidad» que sólo considera que una medida es una acción climática cuando «solo se destina a la mitigación», esto claramente no encaja con una gestión forestal multifuncional. Este planteamiento, además, claramente dificulta la conceptualización de «cobeneficios»[19] a las externalidades ambientales que genera un selvicultor con la gestión forestal multifuncional que realiza[20]. Lo que es claramente disfuncional, pues la consecuencia es que estas externalidades son «gratis» y desincentivan la gestión forestal. Lo efectivo es que el enfoque fuera justo al revés: que la sociedad pagara a los selvicultores los servicios ambientales (externalidades ambientales) que proporcionan los montes y que son mejorados con la gestión forestal mediante estructuras de Pago por Servicio Ambiental (PSA), como señalaba la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo el 7 de septiembre de 2020 en su informe «Sobre la Estrategia Forestal Europea: El camino a seguir» (2019/2157(INI)), con el fin de promover bosques multifuncionales.

---

[18] En la Estrategia Forestal Española Horizonte 2050 se recogen los siguientes datos. En España los terrenos forestales representan más de la mitad de su superficie terrestre. Según el Mapa Forestal de España (MFE) y el Inventario Forestal Nacional (IFN), «algo más de 28 millones de hectáreas son espacios forestales que responden a la condición legal de montes», es decir el 55,8 % del territorio. Más de 18,7 millones de hectáreas se encuentran arboladas, lo que representa el 66 % de la superficie forestal y cerca del 37 % del territorio terrestre. Desde la aprobación de la EFE en 1999, la superficie forestal arbolada, ha aumentado en casi 1,5 millones de hectáreas. Entre las razones para ese crecimiento se encuentran las 430.579 hectáreas de repoblaciones forestales entre 2000 y 2020, así como la forestación de tierras agrarias favorecida por la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea en la última década del siglo XX, lo que supusieron 298.482 hectáreas desde 2000 hasta 2020. A estos trabajos de recuperación se suma «la regeneración natural de arbolado y matorral a costa de cultivos y pastos o eriales marginales abandonados al compás de la despoblación rural». Entre 1940 y 1999 se repoblaron alrededor 4 millones de hectáreas. Con estas cifras ¿Se puede afirmar que la solución pasa por seguir repoblando y reforestando?

[19] La Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética que establece como uno de los objetivos la puesta en marcha de los llamados «cobeneficios». Se recoge la necesidad de incentivar la participación de los propietarios y gestores públicos y privados en el aumento de la capacidad de captación de CO^2 de los sumideros de carbono terrestres y marinos, especialmente los del sector agrario y forestal. Para ello, junto con su identificación, evaluación y seguimiento se fomentarán sus cobeneficios como motor de desarrollo de las zonas rurales (art.26, apartados 2 y 3).

[20] Reconocido en los arts. 4 y 65 de la Ley Básica 43/2003, y sobre concepto de externalidad ambiental o servicio ambiental, art. 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En la planificación y ordenación de los terrenos forestales, se instituye la multifuncionalidad como garantía de plasmación de ordenación sostenible. Dicho de otra forma, la planificación y gestión será sostenible si el monte se ordena y explota, teniendo en cuenta todo su potencial multifuncional. Vid. Karrera Egialde (2014). «Sobre la función de los montes y su planificación», *Revista Vasca de Administración Pública*, (99-100), pp. 1795-1803; Martín Mateo (2002). «Los servicios ambientales del monte», *Revista Española de Administración Local*, (288), 57-78; y Plaza Martín (2001). «La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación», *Revista de Estudios Locales*, núm. Extraordinario, julio, 350-362.

La posición actual de la Unión Europea actual sobre la gestión de nuestros montes contrasta también con la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una estrategia de la Unión Europea para el sector forestal (1998)[21] en la que ya se señaló que los incendios forestales son uno de los principales factores que ponen en peligro el desarrollo sostenible casi en la mitad de los bosques de la Unión Europea.

En definitiva, la Estrategia Forestal de la UE para 2030 debería de partir de la gestión forestal activa sostenible como componente clave para dirigir las diversas y multifuncionales tareas de los bosques en el presente y en el futuro, tal y como se define en el proceso FOREST EUROPE. Pero, lejos de ello, la Estrategia altera significativamente el equilibrio actual entre las funciones socioeconómicas y ecológicas de la selvicultura multifuncional y avanza hacia un exclusivo enfoque ambiental, lo que conlleva dejar en segundo plano los aspectos económicos, siendo los montes cada vez menos rentables para sus propietarios. Y hay una máxima que siempre se cumple: un monte no rentable, tarde o temprano arde. Este enfoque puede llegar a poner en peligro la viabilidad a largo plazo los montes y la selvicultura[22].

El enfoque adoptado por la Nueva Estrategia Forestal Europea (2030) sobre el papel de los montes y la gestión forestal incide directamente en la nueva PAC (2023-2027), de acuerdo con en el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC que, expresamente dispone que las intervenciones relativas a la selvicultura deben contribuir a la aplicación de la «Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030». Esta disposición tiene una gran importancia pues la PAC (2023-2027) constituye la fuente de apoyo financiero más importante para la gestión forestal. Los montes cada vez tienen más peso en la política comunitaria pero no tienen un instrumento propio. La PAC es una política agraria, no es una política forestal. Nunca ha sido un instrumento de Política Forestal porque la UE no tiene competencia forestal comunitaria. Esta es la razón de la exclusión de los bosques del Pilar I de la PAC. No obstante, el Pilar II de la PAC –ayuda al desarrollo rural– ofrece una amplia variedad de instrumentos que pueden ser beneficiosos para el medio ambiente y el clima en los que se pueden incluir claramente los montes[23].

---

[21] Documento COM (1998) 649, 3 de noviembre de 1998, p. 12.

[22] Y decimos a largo plazo porque el acierto o error de las decisiones en materia forestal se ven a largo plazo.

[23] Dentro de las medidas forestales correspondientes a los 9 Objetivos Específicos, que pueden ser incorporadas en el Plan Estratégico, el Reglamento (UE) 2021/2115 de la PAC (2023-2027) regula las que siguen:

Pero ¿en qué medida, se ha avanzado hacia la integración de los bosques en la PAC? La PAC es una política agraria y, en consecuencia, los aspectos forestales que se recogen en la PAC tienen un claro carácter accesorio y complementario. No contempla el sector forestal como un todo sino como algo accesorio a lo agrario. Además, al incluirse los montes en el segundo Pilar los fondos de los que se pueden beneficiar son sensiblemente menores que los destinados a la agricultura. El principal montante de financiación se va al Pilar I.

Dada la evolución que ha tomado la PAC, no se vislumbra grandes posibilidades en la PAC para posibilitar una gestión sostenible de los montes. El contexto de la PAC va a ser cada vez más restrictivo en cuanto recursos y el montante principal cada vez más se va a concentrar en el Pilar I (pagos directos) porque la capacidad de presión que tiene el sector agroalimentario es mucho mayor que la del sector forestal (lo mismo ocurre para la gestión y conservación de la Red Natura 2000).

Por ello, hay que abogar para que en un futuro el sector forestal se financie por instrumentos que estén fuera de la PAC. Por dos vías: o bien demandar a la UE una política forestal común en el marco del Pacto Verde Común o bien concentrar todos los esfuerzos en la política de cohesión, cuyos fondos serán cada vez más cuantiosos (como el FEDER).

En lo que corresponde al Objetivo Específico d) contribuir a la adaptación al cambio climático y a su mitigación, también mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorando la captura de carbono, así como promover la energía sostenible:

— Producción sostenible de energía renovable procedente de la agricultura y la selvicultura;

— Energía renovable procedente de la agricultura y la selvicultura y de otras fuentes renovables: inversiones subvencionadas en capacidad de producción de energía renovable, incluida la basada en la biomasa (en megavatios);

— Tierras forestadas: superficie subvencionada para forestación, agroselvicultura y recuperación, con datos desglosados;

— Ayudas a la inversión destinadas al sector forestal: inversión total para mejorar el rendimiento del sector forestal.

En lo que corresponde al Objetivo Específico e) promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales como el agua, el suelo y el aire, incluyendo la reducción de la dependencia química:

Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas».

En lo que corresponde al Objetivo Específico f) contribuir a detener y revertir la pérdida de biodiversidad, potenciar los servicios relacionados con los ecosistemas y conservar los hábitats y los paisajes:

Promover el empleo, el crecimiento, la igualdad de género, incluida la participación de las mujeres en la agricultura, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, entre ellas la bioeconomía circular y la selvicultura sostenible;

Apoyo a la gestión forestal sostenible: porcentaje de tierra forestal objeto de compromisos para apoyar la protección de los bosques y la gestión de los servicios relacionados con los ecosistemas.

Centrándonos en el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España (PEPAC), se puede afirmar que las intervenciones adoptadas no parten de la consideración del sector forestal como un todo sino como algo accesorio a considerar para la mejora de la agricultura, la lucha contra el cambio climático y la regulación del clima, o la conservación de otros recursos naturales como las aguas continentales (disponibilidad y calidad de las aguas) y la protección de suelos. Parece que las múltiples funciones que ofrecen los montes a la sociedad impiden que sean valorados como un fin en sí mismos, como ocurre con otros recursos naturales como el agua o el aire.

En el PEPAC, es cierto, se incluye la intervención: «Inversiones para el aprovechamiento, transformación, movilización y comercialización de productos forestales», pero no se han concretado con la mayor eficacia posible. El sector forestal debe afianzarse como origen de riqueza desde el sector primario hasta la industria y como proveedor de materias primas a múltiples cadenas de valor. Además de su valor en sí, muchas de estas cadenas como la madera, la resina, el corcho, son clave para sustituir materias no renovables en sectores como la construcción y la edificación, la energía, la industria química o farmacéutica y otras, desarrollando la bioeconomía y mitigando el cambio climático. La movilización y protección de los recursos forestales es de las pocas actividades económicas que realmente es capaz de crear y anclar empleo y por lo tanto población a entornos rurales, permitiendo luchar contra el desafío demográfico y mejora el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos. Se está perdiendo la vinculación con ese ámbito, sin pensar que es «algo vivo», donde hay gente detrás y que necesita recursos para poder gestionarlo. Se hace muy necesario trasmitir a la sociedad en general el mensaje de que los montes gestionados de forma sostenible por los habitantes de las zonas rurales son una gran fuente de riqueza, dignificando a estos trabajadores desde el reconocimiento de su valor en un contexto global.

Cuestión aparte, y muy preocupante, es la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos en nuestros montes, en lugares acechados por la despoblación y, por lo tanto, con poca resistencia social. Destaca los proyectos de implantación de estas plantas de energía renovable en los montes de Aragón, a pesar de que en la reciente Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón expresamente se dispone en su art. 43.1, en materia de energías renovables, que se «impulsará las medidas de fomento y despliegue de las energías renovables, especialmente de autoconsumo, cooperativas energéticas y comunidades energéticas locales, procurando el equilibrio territorial del medio rural,

mediante procesos de planificación y participación. Para dichos procesos, se tendrán en cuenta criterios de sostenibilidad, paisajísticos y de conservación del patrimonio natural, procurando el menor impacto en la biodiversidad y contando con la actividad económica existente». Quizás el camino que deberían seguir las diferentes Comunidades Autónomas lo marca la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja que establece una moratoria en la autorización y declaración de utilidad pública de este tipo de instalaciones, hasta que se planifique y consensue una implantación ordenada y respetuosa con todos los valores ambientales y sociales y se apruebe la Ley del paisaje de La Rioja.

En la actualidad está en tramitación un Proyecto de Ley por la que se crean los impuestos medioambientales sobre parques eólicos y sobre parques fotovoltaicos en la Comunidad Autónoma de Aragón[24]. Habrá que estar al texto final de esta norma para determinar si, al menos un porcentaje de los ingresos provenientes de estos nuevos impuestos, se destinan a la compensación de los impactos medioambientales que estos parques ocasionan en los terrenos forestales.

En contraposición a la posición europea y española de despliegue masivo de plantas de energía renovable en medio rural y en el mar (off shore) con una relajación sin precedentes de la evaluación ambiental[25] ha de mencionarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 22 de junio de 2023, que analiza la Ordenanza Municipal del Aprovechamiento de Bienes Comunales de Manzanal de Arriba (Zamora). En el artículo 7 de la Ordenanza se pretende ampliar el aprovechamiento de los bienes comunales a un uso especial. A tal efecto, a los aprovechamientos ya reconocidos, micológico, de leñas, de pastos, de caza y apícolas, se añade el «aprovechamiento especial o extraordinario» pensando el Ayuntamiento en la instalación de plantas fotovoltaicas que impedirá el uso del terreno para otro aprovechamiento forestal. El tribunal llega a la conclusión de que la figura adoptada *ex novo* por el municipio, de « aprovechamiento especial o extraor-

[24] Pionera en este ámbito fue la Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de La Rioja, por la que se creó el impuesto sobre impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas. Dichos impuestos fueron consolidados por la Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos.

[25] Así queda patente con la aprobación del Reglamento (UE) 2022/2577, del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables. Y en el derecho interno español, con la aprobación del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

dinario» no tiene cabida si se trata de montes comunales porque el uso le corresponde al común de los vecinos y la construcción de una planta fotovoltaica impide el aprovechamiento forestal que se venía desarrollando por los vecinos, destacando el aprovechamiento micológico.

Nuestro país vecino, Portugal, desde 2020 está emprendiendo iniciativas que nos deben llevar a la reflexión. Por un lado, la aprobación de Programas de Ordenación y Gestión del Paisaje, con el presupuesto de intervención de que los montes son un sumidero de carbono que Portugal necesita para ser neutro en carbono y esta función de sumidero es un bien público que tiene que ser remunerado (se remunerará por año y por hectárea, previo contrato por 20 años, a los propietarios forestales que gestionen su monte, sin perjuicio de que los propietarios de montes pueden ser obligados a arrendar sus montes al Estado, en el caso de que no quieran gestionarlos). Además, el plan incluye la sustitución eucaliptos por especies más pirofitas que puedan aumentar la captura de CO_2. Se trata de tener una política básica para propiciar un territorio resistente al fuego en un paisaje construido en mosaico con muchas discontinuidades, con una presencia muy fuerte del bosque pero con árboles adaptados al territorio. Todas estas actuaciones se integran en el Plan Nacional para el Manejo Integrado de Incendios Rurales aprobado con una duración de 10 años. Del mismo modo se han movilizado 100 millones de euros del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y 68 millones del Fondo Ambiental para plantar y gestionar el bosque.

Por su parte, el 27 de febrero de 2024, el Parlamento Europeo ha aprobado la Ley de Restauración de la Naturaleza, para su entrada en vigor solo queda su votación final en el Consejo. El futuro Reglamento formará parte integrante de la Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030. La Ley de Restauración de la Naturaleza tiene por objeto poner en marcha medidas de recuperación que cubrirán al menos el 20 % de las zonas terrestres y el 20 % del mar de la UE para 2030, y todos los ecosistemas que necesitan restauración para 2050. Establece objetivos y obligaciones jurídicamente vinculantes específicos para la restauración de la naturaleza en cada uno de los ecosistemas enumerados, desde tierras agrícolas y bosques hasta ecosistemas marinos, de agua dulce y urbanos.

El Consejo ha optado porque los estados miembros presenten en primer lugar planes nacionales de restauración que cubran hasta junio de 2032, con una visión estratégica para el período posterior a esa fecha. A partir de junio de 2032, los estados miembros deberán presentar planes de restauración hasta 2042 con un panorama

estratégico hasta 2050 y para junio de 2042 presentarían planes hasta 2050. Los Estados miembros podrán tener en cuenta en sus planes las especificidades nacionales en términos de requisitos sociales, económicos y culturales, características regionales y locales y densidad de población, incluida la situación específica de las regiones ultraperiféricas.

En España, la aprobación de este Reglamento europeo podría suponer que alrededor del 40% de la superficie total que está bajo la Red Natura 2000 quede improductiva, y que gran parte de nuestros montes queden como parques temáticos a los que les cercenamos toda su multifuncionalidad y les exponemos a sufrir incendios forestales inatacables.

5. LA GESTIÓN FORESTAL EN LA ESTRATEGIA FORESTAL ESPAÑOLA HORIZONTE 2050 Y EN EL PLAN FORESTAL ESPAÑOL 2022-2032. LA NECESARIA ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS QUE VEHICULEN EL PSA

La Estrategia Forestal Española Horizonte 2050 (EFE) tiene como objetivo principal «la gestión integral forestal-rural». La Estrategia cuenta con cinco ejes generales: I. Conservación de la biodiversidad y la conectividad; II. Adaptación de los bosques a cambio climático e incendios forestales; III. Bioeconomía forestal. Desarrollo socioeconómico del sector forestal; y IV Desarrollo y mejora del conocimiento y de la cultura forestal.

Por su parte, el Plan Forestal Español 2022-2032 (PFE)[26], como instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal española, desarrolla la Estrategia Forestal Español (EFE) y tiene como principal objetivo conseguir en España montes gestionados, es decir, bien conservados activamente, más resilientes frente al cambio climático, protegidos de las amenazas principales (abandono forestal, incendios, enfermedades y plagas) y que proporcionen los bienes y servicios ecosistémicos necesarios para nuestro bienestar y para hacer posible que la economía inicie una necesaria transición ecológica.

Del mismo modo, se han aprobado las «Directrices básicas comunes para la ordenación y el aprovechamiento de montes»[27],

[26] Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, el 20 de diciembre de 2022.

[27] Vid. art. 32.2 de la Ley Básica de Montes de 2003 (en la redacción dada por la Ley 10/2006). Estas Directrices básicas comunes serán aprobadas por el Gobierno, previa consulta del Consejo Nacional de Bosques, la Comisión Nacional de Protección de la

que marcan los contenidos mínimos de los proyectos de ordenación de montes y de los planes dasocráticos en todo el territorio español.

Todos estos instrumentos pueden suponer la base para un impulso de la necesaria y acuciante necesidad de ordenación de nuestros montes y su gestión forestal sostenible. Para conseguir este fin deben establecerse medidas que favorezcan la rentabilidad de la gestión. Paradójicamente, las zonas más afectadas por la despoblación son precisamente las que tienen una mayor riqueza forestal. Un país como España, en la que los espacios forestales cubren el 55% del territorio, la movilización de los recursos forestales permitiría dinamizar la actividad económica en el medio rural. Para abordar el reto de la despoblación es fundamental poner en marcha una adecuada política forestal que ayude a crear puestos de trabajo en zonas rurales y a fijar población. No existe otra actividad con un grado de solapamiento territorial tan estrecho como la forestal. De ahí que se pueda afirmar el alto componente de cohesión territorial que tiene la actividad forestal[28].

La existencia de una actividad económica sostenible asociada al aprovechamiento y utilización de los recursos forestales permitirá que la población pueda mantenerse en estas zonas haciendo viable su desarrollo, y convirtiendo a sus gentes en principales valedores del territorio. El sector forestal español dispone de suficiente materia prima para, en el marco de la bioeconomía, satisfacer las cada vez más exigentes demandas sociales sin poner en riesgo la sostenibilidad de los sistemas forestales ni comprometer sus otros usos y funciones. Por ello, crear políticas activas que incentiven su aprovechamiento racional constituye la primera solución a los retos planteados en muchas de las áreas rurales españolas, entre los que se encuentran la despoblación y la lucha contra el cambio climático. Al mismo tiempo, será la mejor medida preventiva para aminorar la incidencia de incendios forestales[29]. En España, sobre todo, el potencial del bosque mediterráneo

---

Naturaleza y las Comunidades Autónomas (arts. 33.4 y 32.2). Hubo que esperar al año 2022 para que se aprobaran las «Directrices básicas de gestión forestal sostenible» previstas en la Ley de Montes de 2003 (aprobadas por el Consejo de Ministros, el 20 de diciembre de 2022).

[28] Vid. Gómez-Zamalloa (2015): Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 39, pp. 29 a 34. Y así ha sido puesto de manifiesto en la Nueva Estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo, de 30 de junio de 2021, que resalta la bioeconomía como uno de los factores que pueden capitalizarse para un mejor futuro rural. Vid. sobre la nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales Fernández de Gatta Sánchez (2021): La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus (1), *LA LEY Unión Europea,* núm. 98, 1 de diciembre.

[29] Vid. Martínez Navarro (2023). «Las políticas de gestión forestal sostenible y bioeconomía frente a los incendios forestales en la Unión Europea y España», *Revista de*

es altamente inflamable debido a que se halla a medio camino de los procesos de regeneración natural en condiciones iniciales y, en muchos casos, no hay ecosistemas forestales maduros. Y para favorecer la regeneración natural y promover masas más maduras, la única herramienta es gestionar el bosque[30].

No obstante, la realidad es que a lo largo del territorio español apenas se han desarrollado instrumentos de planificación forestal y la mayoría de los montes no cuentan con un instrumento de gestión forestal. Esta situación se ve agravada por el alto porcentaje de superficie forestal privada en España (una media cercana al 70% de la superficie forestal nacional). A pesar de su exigencia legal (art. 33 Ley Básica 43/2003, de 21 de noviembre, de montes) la gran mayoría de los montes privados de pequeño tamaño no estén ordenados. Esta ausencia de planificación supone una falta de criterios o referentes técnicos de gestión para el pequeño propietario forestal que, en muchas ocasiones, no sabe qué hacer con su monte. Si a esto se une que la legislación forestal exige un mayor control administrativo para las actuaciones en montes sin instrumento de planificación, y que estos montes no ordenados no pueden acceder a las ayudas del Pilar II de la PAC, el resultado es la ausencia total de gestión o abandono.

Una dificultad muy importante para lograr la ordenación efectiva de nuestros montes es la atomización del territorio forestal, en el ámbito forestal impera el minifundismo[31] y, en muchos casos la falta de conocimiento de la titularidad del monte. En ese contexto se presenta el reto de activar la propiedad forestal privada para lo que es preciso fomentar iniciativas de concentración o de agrupación de terrenos forestales de reducido tamaño con el objeto de facilitar una ordenación y gestión integrada y mejorar la productividad y rentabilidad de las explotaciones forestales para evitar su abandono. Con este fin se ha abogado por abordar una concentración parcelaria forestal (de altísima dificultad), o por impulsar las sociedades de fomento forestal (agrupaciones de gestión forestal conjunta)[32]. En Galicia y Navarra estas sociedades tienen prioridad para optar a subvenciones. Y también, por la Potenciación de los montes de propiedad en *pro indiviso*, en especial «Montes de Socios», los montes Comunales, y los Montes Vecinales en Mano

---

Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (362), junio 2023, pp. 115-162.

[30] Vid. Pérez-Soba Díez del Corral y Jiménez Shaw (2019): Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, junio, pp. 158-219.

[31] En la actualidad está en marcha dos Proyectos Horizonte Europa Small4good y Smurf con los que se intentarán buscar soluciones al problema del minifundismo.

[32] Vid. la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia.

Común. En la actualidad está en tramitación una Proposición de Ley del Senado de Montes de Socios (de 5 de abril de 2024).

El concepto de Gestión Forestal Sostenible se basa en tres pilares: económico, social y ambiental. Estos pilares se tratan a menudo como elementos separados. Sin embargo, para que una política sea verdaderamente sostenible, los tres componentes deben trabajar en sinergia. Una actividad económicamente rentable eventualmente fallará si los recursos en los que se basa se degradan. Y muchas estrategias de protección ambiental no tendrán éxito a largo plazo, a menos que promuevan el uso rentable y sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables (resina, aprovechamiento micológico). En este marco, como señalan las «orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» la biomasa tiene un papel muy relevante dentro del impulso de la Bioeconomía. En lo que se refiere al uso de la biomasa ha de señalarse que, con fecha 31 de octubre de 2023, se ha publicado en el DOUE la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica, entre otras, la Directiva (UE) 2018/2001 («Directiva RED III») en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables. El texto definitivo de la nueva Directiva RED III, tras más de un año de incertidumbre y varios meses de intensas negociaciones en la fase final (Trílogos) de la Directiva, no ha limitado hasta su eliminación en la práctica, como en un primer momento pretendía, el consumo de biomasa forestal mediante la introducción del concepto de «biomasa leñosa primaria»[33], que comprendía toda la biomasa forestal excepto la generada por las industrias forestales (que es un tipo de biomasa que generalmente se autoconsume en dichas industrias y no llega al mercado). Todo ello con el objetivo de establecer que no se pudiera valorizar energéticamente, ni retribuir o beneficiarse de medidas de apoyo esta denominada «biomasa leñosa primaria». Finalmente, este concepto ha sido eliminado y sigue manteniéndose la sostenibilidad de la biomasa.

Para España, el establecimiento del concepto «biomasa leñosa primaria» en la RED III hubiera impactado de forma muy negativa, no solo en el sector de la biomasa, sino en los montes y en la cade-

[33] En el proceso de actualización de la Directiva, el modelo de negocio de la biomasa en los países norte europeos, donde grandes centrales de carbón de cientos y miles de MW se reconvirtieron a centrales de biomasa tras las restricciones políticas al uso del carbón, ha condicionado en gran medida la posición del Parlamento Europeo, que optaba por limitar drásticamente el consumo de biomasa forestal en la RED III mediante el establecimiento de una definición de «biomasa leñosa primaria». Pero ningún caso era el caso de España. Téngase en cuenta que la biomasa producida con fines energéticos es la principal fuente de energía renovable en la UE (60%). Vid. COM (2021) 572 final, p. 8.

na de valor del sector forestal, con derivadas muy arriesgadas sobre los incendios forestales[34].

En lo que concierne a los productos forestales maderables, ha de tenerse también presente la aprobación del Reglamento (UE) 2023/1115 Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n. 995/2010. Este Reglamento EUDR (EUTR por sus siglas en inglés)[35] establece que los operadores, es decir, las empresas que colocan productos de madera en el mercado de la UE, así como los grandes comerciantes, deben demostrar debida diligencia. Esto implica realizar un análisis de riesgos y la puesta en marcha de medidas para mitigarlos antes de colocar los productos en el mercado.

Además, se han establecido procedimientos específicos para cumplir con la debida diligencia, que incluyen recopilar información sobre la geolocalización de los terrenos donde se produjo la madera, así como la fecha o periodo de producción. Los operadores deben presentar una declaración de debida diligencia a través de un Sistema de Información implementado por la Comisión Europea.

Para las empresas del sector forestal, el cumplimiento de estas regulaciones presenta tanto desafíos como oportunidades. Por un lado, el proceso de debida diligencia puede requerir inversiones significativas en términos de recursos humanos y tecnológicos para recopilar y verificar la información necesaria. Por otro lado, el cumplimiento del EUDR puede mejorar la reputación de las empresas al demostrar su compromiso con la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental.

No obstante, como también señalan las «orientaciones estratégicas para la gestión de incendios forestales en España» para asegurar la rentabilidad de los montes es indispensable que se paguen los servicios ambientales que presta el monte y que son tan esenciales para el bienestar de la sociedad.

En este sentido, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, dispone en su Disposición final séptima que el «Gobierno aprobará, en el plazo máximo de un año, las

---

[34] Esta situación que fue analizada en el Manifiesto Científico promovido por BIOPLAT y firmado por más de un centenar de científicos y académicos españoles, que se remitió a la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera, a finales de 2022.

[35] Este Reglamento EUDR entrará en vigor aproximadamente a finales de 2024 (mediados de 2025 para las PYME), con una aplicación adicional del Reglamento de la UE sobre la Madera (EUTR) durante tres años más, bajo ciertas condiciones.

normas necesarias para el desarrollo de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, entre ellas, el mandato de su artículo 65 «Incentivos por las externalidades ambientales» de regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de los montes ordenados». Sobradamente se ha cumplido este plazo de un año. Ahora bien, lo primero que se podría decir es que no debería de hablarse de «incentivo» sino de «pago» por ese servicio ambiental. Por ello, una de las figuras a través de las cuales se podría instrumentar este «pago» sería a través de un sistema de Pago por Servicio Ambiental (PSA). Nuestro Derecho positivo articula dos instrumentos que constituyen sistemas PSA: Los Contratos Territoriales[36] y la Custodia del Territorio.

El Plan Forestal Español 2022-2032 fomenta para apoyar la gestión forestal sostenible el impulso del Contrato Territorial, en concreto recoge la «revisión de la figura del contrato territorial» vinculado a la gestión forestal sostenible, como medio para canalizar la retribución a los titulares de explotaciones forestales por las externalidades positivas no remuneradas por el mercado y favorecer el desarrollo socioeconómico sostenible del medio rural[37]. En el mismo sentido se recoge en la Estrategia Forestal Horizonte 2050[38]. Es importante que se incida en la utilización de esta figura prevista por la ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo

---

[36] Sobre la conceptualización de los servicios ecosistémicos vid. García García (2022). *Los servicios ambientales en el Derecho español*, Tirant lo Blanch. Sobre los sistemas PSA vid. Rodríguez-Chaves Mimbrero (2013). «Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, (24), 82-127. Sobre uno de los sistemas PSA específico, el contrato territorial, vid. Lozano Cutanda y Rábade Blanco (2013), «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural. Los contratos territoriales», *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, (Francisco Javier Sanz Larruga (dir.), Marta García Pérez (dir.), Juan José Pernas García (dir.), Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (pr.), 337-357 y Rodríguez-Chaves Mimbrero (2012). «La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, (273), 153-192. Centrado en el ámbito rural, Muñoz Amor (2017), *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, Reus, y en el ámbito Forestal, García Asensio (2020). «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental», (47), 127 a 171.

[37] Vid. V.3. C.08. En el apartado OR. V.3.03 literalmente se establece «Impulsar mecanismos para incorporar la financiación privada a la gestión forestal sostenible y facilitar las estrategias de inversión mediante la colaboración público-privada. Se podrá así apoyar la retribución de externalidades positivas a los titulares de explotaciones forestales (mecenazgo, custodia del territorio, contrato territorial, mercados de carbono y otros sistemas de pagos por servicios ambientales)».

[38] Vid. OR. V.3.03. Impulsar mecanismos para incorporar la financiación privada a la gestión forestal sostenible y facilitar las estrategias de inversión mediante la colaboración público- privada. Se podrá así apoyar la retribución de externalidades positivas a los titulares de explotaciones forestales (mecenazgo, custodia del territorio, contrato territorial, mercados de carbono y otros sistemas de pagos por servicios ambientales).

sostenible del medio rural (art. 16)[39] y desarrollado por Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. Disponemos de una regulación suficiente desde 2011, no hace falta revisar ni repensar esta figura. Solo hace falta aplicarla de una vez por todas por las Comunidades Autónomas y para ello, es muy importante que el Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 de España (PEPAC) apueste por esta figura.

Por último, ha de señalarse una norma pionera en lo que respecta al PSA, el Decreto 31/2023, de 28 de marzo, por el que se crea la Alianza por los Servicios de los Ecosistemas de Castilla-La Mancha, que es la plataforma de diálogo y cooperación público-privada que el Gobierno regional ha puesto en marcha, junto a las cinco capitales de provincia, para reconocer el valor de los servicios que los ecosistemas de la región aportan al bienestar de la ciudadanía y al conjunto de la economía. No se trata de una medida normativa de carácter integral pero sí tiene un valor claramente simbólico o testimonial.

La supervivencia de la gestión forestal sostenible en España demanda que se paguen los servicios ambientales de los que nos proveen los selvicultores. Para ello es muy necesario que se regule un Fondo Forestal y se establezca una adecuada contabilidad de los servicios ecosistémicos.

Nuestros montes son «Infraestructura Verde[40]». La concepción del monte como Infraestructura Verde, contempla a los montes desde las externalidades o servicios ambientales, como parte de su multifuncionalidad o plurifuncionalidad, que ofrecen a toda la sociedad (art. 4) lo que conduce a uno de los objetivos de la Ley 43/2003, que es contribuir a la imbricación del territorio forestal como una parte muy importante del mundo rural, al que pertenece, y a cuyo desarrollo ha de coadyuvar de forma activa por su multifuncionalidad. Desde este elemento de multifuncionalidad la sostenibilidad se asienta en los tres pilares social, económico y ambiental. Dicha multifuncionalidad tiene que ser potenciada por

[39] Ha de señalarse que desde el año 2005, el modelo contractual francés de los «contratos territoriales de explotación», con variantes, había sido incorporado al Derecho interno español bajo distintas denominaciones, pero siempre con carácter voluntario, por algunas Comunidades Autónomas. Cataluña fue la primera Comunidad autónoma que incorporó la figura de los contratos territoriales, bajo el nombre de «contrato global de explotación» (Decreto 50/2007, de 27 de febrero, que regula el contrato global de explotación, derogado por el Decreto 2/2012, de 3 de enero, por el que se regula el contrato global de explotación), cuyo régimen se asemeja mucho al de los contratos territoriales franceses. Siguió los pasos de Cataluña, Galicia, y otras Comunidades Autónomas como Asturias y Baleares.

[40] La primera vez en la que se incorpora el concepto jurídico de «Infraestructura Verde» en el derecho interno español es en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje es (art. 19 bis).

la gestión forestal que sólo podrá considerarse que es sostenible cuando se logre con dicha gestión el equilibrio entre las funciones económicas, ecológicas y sociales, incluyendo las culturales (materiales e inmateriales), sin que ninguna de ellas vaya en detrimento de las demás. Y dicha gestión forestal tiene que existir, adaptada a las diferentes clases de montes.

Ha de resaltarse que el reconocimiento de la plurifuncionalidad de los montes obliga a las Administraciones públicas a velar en todos los casos por su conservación, protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento. Dicho de manera contraria, la degradación de los ecosistemas forestales y la pérdida de valores naturales, culturales y económicos debido a la recurrencia e intensidad de incendios, atentan contra su función social y su multifuncionalidad, como fuente de recursos, servicios ambientales y sustento de actividades económicas[41]. Así, el art. 43 de la Ley Básica de montes establece que corresponde a las Administraciones públicas competentes la responsabilidad de la organización de la defensa contra los incendios forestales. Por ello, deberán adoptar, de modo coordinado, medidas conducentes a la prevención, detección y extinción de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes[42]. En este sentido es urgente la mejora en la coordinación de las políticas forestales, yendo más allá de los enfoques centrados en la conservación para apoyar el desarrollo del sector y la bioeconomía.

Hay que restaurar porque no hemos sido capaces de conservar. Conservemos nuestros montes, pero no como si estuvieran en conserva, sino aplicando una gestión forestal activa. Conservar es gestionar[43]. No existe una dicotomía real entre restaurar y gestionar; para restaurar necesitaremos de más gestión. Tenemos que restaurar nuestros ecosistemas forestales con gestión; propiciando una naturaleza que preste servicios de prevención. Apliquemos medidas preventivas ante una de las principales amenazas que tiene nuestra naturaleza y nuestra sociedad: Los incendios forestales.

---

41 Vid. Sarasíbar Iriarte (2007), *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona; y Moreno (2014). *Los incendios forestales en España en un contexto de cambio climático: información y herramientas para la adaptación (INFOADAPT)*, Memoria final del proyecto financiado por la Fundación Biodiversidad.

42 Vid. Sarasíbar Iriarte (2022), «El derecho ante los riesgos y desastres naturales», *Revista General de Derecho Administrativo*,(61), 10. Así también se considera en el informe del Defensor del pueblo, «Medidas para la prevención y extinción de incendios forestales», 19 de junio de 2023 https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/medidas-para-la-prevencion-y-extincion-de-incendios-forestales/. Recuperado el 31 de enero de 2024.

43 Imprescindible, López Ramón (2019). *Conservar el patrimonio natural*, Madrid, Reus.

6. BIBLIOGRAFÍA

Blasco Hedo, E. (2020). «La defensa de los espacios forestales en la denominada «España vaciada»», *Actualidad Jurídica Ambiental*, (102), 457-475.

Borras Pentinat, S. (2015). «Retos de la política ambiental de la UE hasta 2020: ¿»vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta»?», *Revista General de Derecho Europeo*, (1), 35.

Bosch, R. M. (2019). «Incendios forestales de sexta generación: Un nuevo tipo de incendio que ha llegado para quedarse», *Seguritecnia*, (466).

Casas Grande, J. (2013). «Una reflexión sobre la contribución de los montes al desarrollo rural de la España actual», *Foresta*, (56), 96 -105.

De la Cruz, S., Calama, R., Montero, G., Rubio, A. (2016). *Posibilidad de aumentar la capacidad de absorción de CO^2 de los sistemas forestales mediante la gestión forestal*, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016, pp. 4 y ss. (http://www.conama2016.org. Recuperado el 12 de febrero de 2024).

Fernández de Gatta Sánchez, D. (2018). «La Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad», *Actualidad Jurídica Ambiental*, (81), 57-120.

— (2021). La nueva estrategia de la Unión Europea sobre las zonas rurales: pacto verde, visión a largo plazo y nueva Bauhaus (1), *LA LEY Unión Europea,* núm. 98, 1 de diciembre.

García Asensio, J. M. (2020). «El contrato territorial en España aplicado al sector forestal», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, (47), 127- 171.

García García, S. (2022). *Los servicios ambientales en el Derecho español*, Tirant lo Blanch.

García-Moreno Rodríguez, F. (2021). *La certificación forestal: un instrumento económico de mercado al servicio de la gestión forestal sostenible*, ed. Thomson Reuters Aranzadi.

González Iglesias, M. A. (2023). Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales [BOE-A-2022-12926] La Importancia de una Regulación Eficiente en Materia de Incendios Forestales. *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 11, núm. 1, pp. 136-138. Disponible en: https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/ais/article/view/31610. Recuperado el 8 de enero de 2024.

Gómez-Zamalloa, M. G. (2015). Políticas forestales y desarrollo rural: visión desde la UE, *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, núm. 39, pp. 29 a 34.

Herrero, C. y Rodríguez de Prado, D. (2017). *QuantC, una herramienta informática para la cuantificación de carbono en los bosques*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (http://7cfe.congresoforestal.es/. Recuperado el 12 de febrero de 2024).

Karrera Egialde, M. M. (2014). «Sobre la función de los montes y su planificación», *Revista Vasca de Administración Pública*, (99-100), pp. 1795-1803.

López Ramón, F. (2019). *Conservar el patrimonio natural*, Madrid, Reus.

Lozano Cutanda, B. y Rábade Blanco, J. M. (2013). «El pago por servicios ambientales para el desarrollo sostenible del medio rural. Los contratos territoriales», *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, (Francisco Javier Sanz Larruga (dir.), Marta García Pérez (dir.), Juan José Pernas García (dir.), Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (pr.), 337-357.

MADRIGAL, J., Romero-Vivó, M. y Rodríguez y Silva, F. (2019). *Definición y recomendaciones técnicas en el diseño de Puntos Estratégicos de Gestión. Decálogo de Valencia para la defensa integrada frente a los incendios en la gestión del mosaico agroforestal*. Sociedad Española de Ciencias Forestales y Generalitat Valenciana.

MARTÍN MATEO, Ramón (2002). «Los servicios ambientales del monte», *Revista Española de Administración Local*, (288), 57-78.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. F. (2016). *Proyecto LIFE FOREST CO_2. Impulsando la gestión forestal como pieza clave en la mitigación del cambio climático*, Comunicación presentada en CONAMA, Madrid, 28 de noviembre a 1 de diciembre de 2016 (http://www.conama2016.org. Recuperado el 12 de febrero de 2024).

MARTÍNEZ NAVARRO, J. A. (2023). «Las políticas de gestión forestal sostenible y bioeconomía frente a los incendios forestales en la Unión Europea y España», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (362), junio 2023, pp. 115-162.

MARTÍNEZ, R., JORDÁN, E., VELAMAZÁN, M. y MARTÍNEZ-FERNÁNDEZ, F. (2017). *Proyecto LIFE FOREST CO_2; una propuesta desde la Gestión Forestal Sostenible para una economía baja en carbono*, Comunicación presentada en el 7.º Congreso Forestal Español (CFE), Plasencia, 23 a 30 de junio 2017 (http://7cfe.congresoforestal.es/. Recuperado el 12 de febrero de 2024).

MORENO, J. M. (2014). *Los incendios forestales en España en un contexto de cambio climático: información y herramientas para la adaptación (INFOADAPT)*, Memoria final del proyecto financiado por la Fundación Biodiversidad.

MUÑOZ AMOR, M.d. M. (2017). *El contrato territorial en la agricultura multifuncional*, ed. Reus.

PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL y JIMÉNEZ SHAW, (2019). «Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (53), 58-219.

PÉREZ-SOBA DIEZ DEL CORRAL, I. (2023), «Comentarios al Real Decreto-Ley 15/2022, de 1 de agosto, de medidas urgentes sobre incendios forestales», *Revista Montes*, (153), 36-40.

PLAZA MARTÍN, F. J. (2001). «La función ambiental de los montes: gestión, restauración y conservación», *Revista de Estudios Locales*, núm. Extraordinario, julio, 350-362.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2012). «La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, (273),153-192.

— (2013). «Pagos por Servicios Ambientales (PSA) en el Derecho Europeo y en el Derecho interno español. Apuntes sobre su situación actual y perspectivas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, (24), 82-127.

— (2020). «Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el Green New Deal y la nueva PAC 2021-2027», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* (47), 23-69.

SANZ RUBIALES, I. (2018). «Mecanismos de mitigación», (Borràs Pentinat y Villavicencio Calzadilla), *El Acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida. Análisis jurídico y perspectivas futuras*, Cizur Menor, Aranzadi, 125-147.

SARASÍBAR IRIARTE, M. (2007), *El derecho forestal ante el cambio climático: las funciones ambientales de los bosques*, Aranzadi, Pamplona.

Sarasíbar Iriarte, M. (2022). «El derecho ante los riesgos y desastres naturales», *Revista General de Derecho Administrativo*, (61).

— (2023). «Restauración y compensación en la protección de los bosques», *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica* (Dir. Garcia Ureta y Soro Mateo), Iustel, 2023, pp. 219-245.

Sarasíbar Iriarte, M. (coord.) y García Ureta, A. M. (dir.), (2022). *La Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea 2030*, Marcial Pons.

Úbeda, X. y Francos, M. (2018). «Incendios forestales, un fenómeno global». *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, (1), https://raco.cat/index.php/Biblio3w/issue/view/25585. Recuperado el 3 de febrero de 2024.

XXX. Red Natura 2000: el nuevo marco mundial de biodiversidad Kunming-Montreal

EVA BLASCO HEDO
FERNANDO LÓPEZ PÉREZ

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *El Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal de 2022. Aires renovados para la protección de la biodiversidad.* 2.1 Planteamiento. 2.2 La financiación de Natura 2000. 2.3 Superficie mínima objeto de protección y la cuestión de la gestión eficaz.–3. *El Plan estratégico estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad a 2030*.–4. *Ampliación de las Zonas de Especial Conservación de La Rioja y segunda aprobación de planes de gestión y ordenación de los recursos naturales.* 5. *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 10 de noviembre de 2023. Informe de afección a la Red Natura 2000 proveniente de cultivos de viñedo y su repercusión en aves esteparias.–Bibliografía*.

RESUMEN

El presente trabajo se centra en la actualización de los instrumentos normativos y programáticos relacionados con Red Natura 2000 durante los dos últimos años. Se destacan algunos de los hitos fundamentales que marcan el futuro de la Red. Como ejemplos, la 15.ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica, donde sobresalen dos cuestiones importantes: la financiación de la Red y la superficie mínima a proteger, terrestre y marítima. En segundo lugar, el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, que determina los principales problemas que en materia de biodiversidad se sufren en España. Hemos considerado conveniente baremar la eficacia de los planes de gestión a través del ejemplo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que no solo ha ampliado sus Zonas de especial conservación, sino que ha sustituido los planes originariamente aprobados por unos nuevos. Para concluir, se ha seleccionado una sentencia en la que de nuevo afloran los problemas dimanantes del derecho de propiedad cuando se pretende ejercitar en espacios Red Natura 2000.

ABSTRACT

This paper focuses on the updating of regulatory and programmatic instruments related to the Natura 2000 Network over the last two years. Some of the fundamental milestones that mark the future of the Network are highlighted. For example, the 15th Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, where two important issues stand out: the financing of the Network and the minimum area to be protected, both terrestrial and marine. Secondly, the State Strategic Plan for Natural Heritage and Biodiversity to 2030, which identifies the main problems affecting biodiversity in Spain. We have considered it appropriate to evaluate the effectiveness of management plans through the example of the Autonomous Community of La

Rioja, which has not only extended its Special Areas of Conservation, but has also replaced the originally approved plans with new ones. To conclude, a judgment has been selected in which the problems arising from the right of ownership when it is intended to be exercised in Natura 2000 Network areas are once again brought to the surface.

PALABRAS CLAVE

Derecho de propiedad. Espacios naturales protegidos. Lugares de importancia comunitaria. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación. Zonas de especial protección para las aves.

KEY WORDS

Protected sites; Green Infrastructure; Sites of Community Importance (SCIs); Natura 2000 Network; Management plans; Special Areas of Conservation (SACs); Special Protection Areas (SPAs)

1. INTRODUCCIÓN

Tras un año en *barbecho* retomamos el capítulo dedicado a Red Natura 2000, destacando algunos hitos que vienen a marcar el futuro de la red en los próximos años. Periodo que pretende consolidar esta iniciativa que, surgida hace ya más de tres décadas, no ha conseguido parar (aunque sí desacelerar) la pérdida de biodiversidad, tal y como quedó acreditado a nivel mundial en el Informe de la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) de 2019. En este sentido, como en otros muchos ámbitos de la disciplina del derecho ambiental, el armazón jurídico de la Red Natura 2000 está completo, aunque puedan detectarse algunas disfunciones a corregir[1]. Pero los resultados de su puesta en marcha y cumplimiento de los objetivos, aún quedan lejos de la finalidad de Natura 2000, esto es, garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo –artículo 2 de la Directiva de Hábitats de 1992–.

En este contexto, es inevitable comenzar con la finalización, tras más de dos años de continuos retrasos por causa de la pandemia, de la 15.ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (COP-15). Cabe señalar que finalmente se dividió la celebración de esta Conferencia en dos partes, una primera en la sede ini-

[1] Un ejemplo de ello lo encontraríamos en las divergencias en la legislación española respecto de la evaluación de planes y proyectos y su coherencia con el artículo 6 (apartados 3 y 4) de la Directiva de Hábitats, como pone de manifiesto García Ureta (2023: *in totum*).

cialmente prevista, la ciudad china de Kunming, y una segunda parte en Montreal en diciembre de 2022. En esta última fecha se aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal de 19 de diciembre de 2022, que viene a ser llamado el *Acuerdo de París por la Naturaleza*, firmado por 188 gobiernos, y que marca las líneas maestras a nivel mundial en materia de biodiversidad hasta 2050.

Forzoso resulta hablar también del Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, aprobado en esas mismas fechas, plasmación nacional de la Estrategia de la Unión Europea sobre biodiversidad 2030 «Reintegrar la Naturaleza en nuestras vidas» de mayo de 2020. Documento comunitario que ya fue analizado en nuestra aportación a este Observatorio en su edición de 2021, y que forma parte esencial del conocido como Pacto Verde Europeo de 2019.

Más allá, se ha realizado un análisis de los nuevos planes de gestión de espacios Natura 2000 en La Rioja, como plasmación de la *segunda generación* de estos instrumentos de gestión que comienzan a aprobarse en las Comunidades Autónomas. En otras ediciones se ha sido crítico con la gestión de la Red, por lo que se estima como esencial examinar comparativamente esta nueva *hornada* de planes, debiendo estar atentos a futuro sobre su éxito o no.

Para finalizar, se ha procedido al examen de una interesante sentencia acerca de nuevos usos agrícolas en espacios Natura 2000, en este caso viñedo en espaldera, donde subyace la tensión entre conservación de la biodiversidad, esencia de la Red, y actividades privadas (incluidas las primarias), que se ven entorpecidas por su inclusión como espacio natural.

Además, en el análisis de estas cuestiones, se han intercalado datos y otras consideraciones de interés para mantener actualizada la aportación a este Observatorio de la Red Natura 2000, la mayor y más grande iniciativa a nivel mundial para la protección de la biodiversidad.

2. EL MARCO MUNDIAL DE BIODIVERSIDAD KUNMING-MONTREAL DE 2022. AIRES RENOVADOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

2.1 PLANTEAMIENTO

La 15.ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (COP-15) tenía su fecha de celebración prevista para mayo de 2020 en la ciudad china de Kunming, siendo retrasada por causa de la pandemia. De este modo, finalmente se acordó realizar-

la en dos partes: una primera parte virtual, en octubre de 2021; y una segunda parte, esta vez presencial, en abril-mayo de 2022, cuyo objetivo principal iba a ser la aprobación de los nuevos objetivos en materia de biodiversidad post 2020.

En esta primera parte de la Conferencia, se aprobó la denominada Declaración de Kunming (ya referenciada en el Observatorio de 2022), bajo el título «Civilización ecológica: construir un futuro compartido para toda la vida en la Tierra», posponiendo las grandes decisiones gubernamentales a la segunda parte de la Conferencia, a celebrar en 2022.

Finalmente, también esta segunda parte de la COP-15 se dividió en dos fechas distintas, una primera en la sede inicialmente prevista, Kunming, y una segunda parte en Montreal en diciembre de 2022. Es en esta segunda donde se aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal el 19 de diciembre de 2022, a través del cual se han fijado los nuevos objetivos y metas, que se aspiran alcanzar en 2030 y 2050.

Hay que hacer notar que, pese al retraso, la Unión Europea continuó su propia hoja de ruta fijada en el Pacto Verde Europeo de 2019, aprobando la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 «Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» –Bruselas, 20 de mayo de 2020 COM (2020) 380 final–. Esta estrategia, en cierta manera, se anticiparía a este nuevo Marco Mundial de Biodiversidad, incluso, yendo más allá al aprobar propuestas aún más ambiciosas, tal y como se examina.

Volviendo al Marco Mundial de la Biodiversidad Kunming-Montreal, a través de este documento se propone detener y revertir la pérdida de la naturaleza, en un (crónico) contexto de peligroso declive que amenaza la supervivencia de un millón de especies y afecta a la vida de miles de millones de personas, influenciado claramente, así se reconoce en su parte expositiva, por el fracaso de las denominadas *20 Metas de Aichi* (COP-10 celebrada en Nagoya en 2010). Y es que, es preciso recordar, el Informe IPBES 2019 al que antes hemos hecho referencia, concluía que sólo un 20% de los objetivos propuestos en esta COP-10 de Nagoya podrían considerarse cumplidos[2].

En cualquier caso, el objetivo principal de este Marco Mundial Kunming-Montreal se fija en salvaguardar y utilizar de manera sostenible la biodiversidad, para lo cual plantea 4 grandes objetivos que deben alcanzarse en 2050, y 23 metas a lograr para 2030. No se trata aquí de realizar un análisis riguroso por razones de espacio

[2] Este Informe IPBES 2019 ya fue ampliamente examinado en nuestra aportación a este Observatorio en su edición de 2020.

de todos y cada uno de los objetivos y de las metas, más allá de hacer alusión genérica a ellos en cuanto puedan constituir una mayor proximidad con los planteados a nivel de la Unión Europea para la Red Natura 2000.

En este sentido, en los cuatro objetivos fijados para 2050, se vuelve a insistir en ideas ya concebidas en el inicio de la Red Natura mediante la Directiva de Hábitats de 1992 y en su puesta en marcha, como lo es el mantenimiento, aumento o restablecimiento de la integridad, la conectividad de los ecosistemas, así como la detención de la extinción de especies amenazadas por la actividad humana (Objetivo 1 de Kunming-Montreal); o la utilización y gestión de la biodiversidad de manera sostenible (Objetivo 2 de Kunming-Montreal).

Al margen, nos detenemos en dos cuestiones contempladas en el Marco Mundial que por su importancia e influencia en Natura 2000 queremos destacar. La financiación de la Red y la superficie mínima a proteger.

2.2 LA FINANCIACIÓN DE NATURA 2000

En relación a la financiación, nos topamos con el Objetivo 4 del Marco Mundial Kunming-Montreal, concerniente a, entre otras cuestiones, la obtención de medios de implementación adecuados, incluidos recursos financieros, para ejecutar plenamente este Marco. A nivel mundial, se plantea la reducción progresiva del déficit de financiación de la biodiversidad, en la cantidad de 700.000 millones de dólares.

Se ha venido advirtiendo de forma sistemática en nuestras aportaciones a este Observatorio, acerca de la cuestión de la financiación de la Red y de las medidas necesarias para su eficaz implantación. Valga como ejemplo los análisis más extensos sobre esta temática y el uso de fondos europeos[3]. La problemática de la financiación no ha quedado resuelta por el momento ni a nivel español ni europeo. A la vista está dada la valoración general del estado de la Red treinta años después de su puesta en marcha. Veremos cómo resultan los nuevos objetivos y planteamientos del Marco Mundial, en los que se manejan cifras estratosféricas.

Así, en este Marco se establece que para el año 2030 (Metas 18 y 19 de las previstas para este periodo), se deben eliminar gra-

[3] Por ejemplo, en la edición de 2022, al analizar el Marco de Acción Prioritario para la financiación de la Red Natura en España; o, más lejano en el tiempo, en la edición de 2018, a través del análisis del Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la financiación de la Red Natura 2000.

dualmente o reformar los incentivos perjudiciales para la biodiversidad en al menos 500.000 millones de dólares por año, al tiempo que se aumentan los incentivos positivos para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Así, con este mismo horizonte temporal de 2030, se aspira a la movilización de al menos 200.000 millones anuales de dólares de fuentes públicas y privadas para la financiación de la ejecución de planes y estrategias relativas a la biodiversidad. Por último, se quiere aumentar el total de flujos financieros internacionales procedentes de los países desarrollados hacia los países en desarrollo a, por lo menos, 30.000 millones de dólares cada año. Estas cuestiones de financiación, por cierto, acapararon buena parte de las negociaciones del acuerdo final que desembocó en el Marco Mundial Kunming-Montreal, no sin pocas tensiones[4].

Al respeto de la financiación, es habitual leer infinidad de documentos, incluyendo planes o informes de carácter público, en los que se afirma que la inversión en biodiversidad augura un retorno magnífico[5], pronosticando multiplicar los beneficios por cada euro invertido en biodiversidad. No se duda de la veracidad de los estudios, pero es necesario advertir que, en las ponderaciones del retorno económico, se hacen cuantificaciones de bienes intangibles, de gran valor (vital para la supervivencia del ser humano), como la calidad del aire, del agua, etc. Pero es difícil dedicar dinero público (y no hablemos del privado), a lo que no tiene un retorno inmediato, constatable y «vendible» al electorado. Dicho de otro modo, en cuestiones de naturaleza solo se suele valorar (monetariamente) aquello de lo que se carece, como por ejemplo el contar con aire o el agua sin contaminaciones.

[4] https://efeverde.com/cop-15-montreal/. Destacar también uno de los cinco documentos que acompañan al Marco Mundial de Biodiversidad Kunming-Montreal, el relativo a la Estrategia de Movilización de Recursos, en el que se destaca la importancia de aumentar de forma urgente la movilización de recursos financieros que procedan de todas las fuentes, nacionales o internacionales, públicas o privadas, a fin de reducir el déficit de financiación de la biodiversidad y proporcionar recursos suficientes y previsibles para la implementación del Marco Mundial. Dentro de esta Estrategia se establece el Fondo para el Marco Mundial de Biodiversidad, formalizado en agosto de 2023 en la Séptima Asamblea del Fondo Mundial para el Medio Ambiente dedicado exclusivamente a conseguir los objetivos y metas del Marco Mundial. A este Fondo España ha aportado en febrero de 2024 la cantidad de 10 millones de euros (https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2024/febrero/espana-contribuye-con-10-millones-al-fondo-del-marco-global-de-b.html).

[5] Ejemplos no faltan: según la Comisión Europeo, la nueva ley de restauración que pretende aprobarse reportaría importantes beneficios económicos, ya que cada euro invertido se traduciría en al menos ocho euros de beneficios (https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240223IPR18078/nueva-ley-para-restaurar-el-20-del-suelo-y-el-mar-de-la-ue. En el Informe «Beneficios económicos de la Red Natura 2000 en España» (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019), se llega a afirmar que «los recursos que necesariamente deberán movilizarse tendrán un coste social, pero por cada euro que la sociedad invierta en la Red Natura 2000 obtendrá entre 34 y 52 euros de beneficio».

En cualquier caso, en el Plan estratégico nacional del patrimonio natural y de la biodiversidad 2030, al que nos referimos más adelante, se habla de garantizar «la movilización de los recursos necesarios, de las diferentes fuentes posibles, para la financiación de todas las actividades y prioridades identificadas en el Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España, de acuerdo con el cual se precisa, al menos, una inversión de 1.408 millones de euros anuales para una gestión efectiva de esa red»[6]. Habrá que estar atentos, pues, a la plasmación real de esta promesa de inversión y su efectividad.

2.3 SUPERFICIE MÍNIMA OBJETO DE PROTECCIÓN Y LA CUESTIÓN DE LA GESTIÓN EFICAZ

En relación al segundo punto en el que nos queremos detener, concerniente a la superficie terrestre y marina mínima que debe ser objeto de protección, se fija en el Marco Kunming-Montreal, que para 2030, se consiga una conservación y gestión efectiva del 30% de la superficie, mediante una red de áreas protegidas (el denominado *Objetivo 30 por 30*).

Comenzando por las superficies terrestres, en el momento presente, a nivel mundial, han sido declaradas áreas protegidas el 17% de las zonas terrestres, por lo que aún se anda lejos de una meta a conseguir en poco más de 5 años. Mejores resultados se obtienen si consideramos el ámbito de la Unión Europea, siendo que el porcentaje de superficie terrestre integrada en Natura 2000 alcanza el 18,6%[7], porcentaje que aumenta hasta el 26% si se añaden otros espacios objeto de algún tipo de protección[8]. En España, se alcanza el 27,39% de la superficie terrestre integrada en Natura 2000, la posición sexta si nos ceñimos al porcentaje en el escalafón comunitario (aunque en términos netos, somos el país que más aporta a la

[6] A lo que habría que añadir la cantidad contemplada en el Plan Estratégico para la Política Agrícola Común en España 2023-2027 (PEPAC), que recoge 5.500 millones de euros para el periodo 2023-2027, para los denominados «eco-regímenes», de acogida voluntaria, que permiten el diseño de medidas para contribuir a una mejora neta de la biodiversidad en el territorio cubierto por las actividades agrícolas y ganaderas. Al margen, conviene nombrar la guía publicada por la Comisión Europea Financing Natura 2000. EU funding opportunities 2021-2027. Documento cuya finalidad es la de asistir a los Estados en la captación de fondos de la Unión Europea para la gestión y restauración de sus espacios Red Natura 2000, en el marco financiero plurianual de la Unión. Destacar que para este periodo la Unión Europea ha duplicado su financiación externa para la biodiversidad hasta 7.000 millones de euros en este periodo 2021-2027. Se alcanzaría así en el periodo 2021-2027 el 10% del presupuesto total de la UE dedicado a la biodiversidad, previendo además un 30% destinado a la acción climática –Comisión Europea (2022c: p. 15)–.

[7] https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/natura-2000-barometer.

[8] Según datos del The European inventory of Nationally designated areas de la Agencia Europea de Medio Ambiente (Fuente: https://www.eea.europa.eu/en/datahub/datahubitem-view/f60cec02-6494-4d08-b12d-17a37012cb28?activeAccordion=1086849).

Red con 22,3 millones de hectáreas). En cualquier caso, este porcentaje de territorio protegido asciende al 36,7% de la superficie terrestre si se añaden otras figuras de protección –Europarc-España (2024: p. 11)–, cumpliendo sobradamente, en consecuencia, con lo postulado en el Marco Mundial Kunming-Montreal.

No obstante, cualquier síntoma de autocomplacencia al respecto debería ser desterrado. Sobre todo, si nos atenemos a la nueva Carta de emplazamiento enviada a España por la Comisión Europea [INFR (2023)2037] por haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva de Hábitats. Así, indica la Comisión que «España no ha propuesto ni transmitido una lista exhaustiva de LIC, ya que el número, el tamaño y la ubicación de los LIC propuestos por España y las especies y hábitats protegidos en ellos no son suficientes». Es sabido que la ausencia de una respuesta satisfactoria por parte de España a esta Carta, abriría la puerta a que la Comisión pudiera decidir emitir un dictamen motivado, previo a su remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En lo concerniente a la superficie marítima, que también debe ser protegida en un 30%, a nivel mundial se está aún más lejos de cumplir, al alcanzarse un exiguo 8% de la superficie marina. En España, se han dado pasos notables en los últimos tiempos. Significativamente a través de la Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, que aprueba la propuesta para la inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) de la Red Natura 2000, declarando además dos zonas de especial protección (ZEPA) para las aves en aguas marinas españolas. Así, a través de esta declaración se han conseguido 9,3 millones de hectáreas adicionales, lo que supone un aumento del 8,7 % de superficie marina protegida integrada en la Red Natura 2000. Contando Natura 2000 y otros espacios protegidos, en la actualidad, se habría llegado al 21% de la superficie marina bajo algún tipo de protección[9], lejos aún de la aspiración del 30%.

Destacar también que, sobre este compromiso del 30%, hay que señalar que en Europa se añade en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad que, en al menos el 10% de la superficie terrestre y marina, se establezca alguna figura de protección estricta[10] (obje-

[9] Al respecto, nótese también la aprobación del Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red. Este Plan es examinado por Del Castillo Mora (2023: pp. 582-583) en este Observatorio.

[10] Sobre qué debe entenderse por «figura de protección estricta», pueden citarse las palabras de De Sadeleer (2023: p. 5), en el sentido de que «la Comisión no define qué se entiende por zona estrictamente protegida». Según la categorización elaborada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, se trata de reservas naturales

tivo, este sí, lejano en Europa, pues no se alcanza más que el 3% en la terrestre y el 1% en la marina).

El objetivo del 30% de superficie objeto de protección en el ámbito terrestre para 2030, ya está conseguido en España. Y en el ámbito marino, aunque más lento, se va recorriendo el camino para cumplirlo. Pero cabe insistir en que la declaración de un espacio como integrado en Natura 2000, no deja de ser un instrumento jurídico de carácter formal. No es desde luego un proceso exento de dificultad técnica, en cuanto a lo trabajoso que resulta esta designación de espacios, pero lo importante y esencial es qué se hace en ese espacio una vez declarado. Esto es, cómo se gestiona materialmente para alcanzar los objetivos fijados en la Directiva de Hábitats. No puede olvidarse que, precisamente, el objetivo establecido en el Marco Mundial Kunming-Montreal, es que en este porcentaje del 30% de zonas protegidas, se consiga una conservación y gestión efectivas. Y esto último no es tan sencillo. Bien es cierto que los avances al respecto de la planificación de los espacios Red Natura son notorios en la última década, alcanzando el 90% de los espacios con Plan aprobado –añadiéndose un 4% más en tramitación (Europarc-España 2024, pp. 21 y 22)–. Otra cuestión es que esta planificación sea eficaz, como hemos venido advirtiendo en otras ocasiones en este Observatorio.

Así, como hemos señalado, la declaración de espacios protegidos integrados en la Red puede ser relativamente sencillo, sin desdeñar la complicación técnica que conlleva[11]. Pero donde está el núcleo del éxito de Natura 2000 es en la gestión. También hemos advertido sobre la calidad de los instrumentos de gestión y su efectividad. Efectividad que no sólo puede ponerse en duda en España, sino también a nivel comunitario. Sirva como ejemplo el estudio publicado por la Comisión Europea (2022b), el cual advierte, circunscrito a las Zonas de Especial Protección para las Aves, de importantes deficiencias en la gestión de estos ámbitos, mediante el análisis de varios ejemplos reales de planificación[12]. De hecho, el plan estratégico nacional al que hacemos referencia en el apartado siguiente, dedica no poca extensión al tema de los planes de gestión y la mejora de su calidad y revisión de resultados.

---

estrictas (categoría Ib), parques nacionales (categoría II), monumentos naturales (categoría III) y zonas de gestión de hábitats o especies (categoría IV)».

[11] Y es que no puede ignorar el notable esfuerzo desempeñado por los países de la Unión al respecto, teniendo en cuenta que, en el momento de aprobación de la Directiva de Hábitats en 1992, se calcula que menos del 5% del territorio de la Unión Europea estaba protegido –Comisión Europea (2022c: p. 10)–.

[12] Este estudio de la Comisión Europea consiste en un profundo análisis de 100 ZEPA de hasta 10 países de la Unión, y cuyos resultados se publicaron en octubre de 2022 en el documento *Assessment of the measures established in Special Protection Areas and their effectiveness*.

Sobre esta cuestión de los instrumentos de gestión de Natura 2000, transcurridos unos cuantos años de la aprobación de los primeros planes autonómicos, comienza a detectarse la tramitación de nuevos planes de gestión por algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de La Rioja, tal y como se analiza en el apartado 5 de este trabajo. Veremos si esta nueva generación de planeamiento de Natura 2000 corrige los males detectados y consolida y potencia lo bien hecho.

Especialmente cuidadosos hay que ser con los límites o limitaciones que pueden acabar imponiéndose en los instrumentos de gestión de Natura 2000, y es que muchos años después de su creación, aún seguimos preguntando cuáles y con qué intensidad pueden establecerse, es decir, las restricciones al derecho de propiedad privada y sobre su indemnización o no[13]. Todo ello sin comentar en demasía la conflictividad social y judicial que levanta la aprobación de planes de gestión, cuyo último ejemplo lo hallaríamos en Aragón con la aprobación masiva de planes en 2021 –Herráiz Serrano (2023: p. 728)–.

Al respecto, se vuelve a insistir que dado el porcentaje de integración en Natura 2000 en España, cercano al 30%, no puede efectuarse una planificación basada en medidas coercitivas, donde las claves de la intervención pública se cimenten en la prohibición y la limitación, muchas veces marcada por una visión urbanita de la naturaleza, presidida por un veto cuasi absoluto de la actividad humana en esta clase de espacios. Y ello pese a lo contradictorio que resulta que, en no pocas ocasiones, es la propia actividad del ser humano la que precisamente ha configurado esos espacios hasta el punto de hacerlos merecedores de una protección jurídica como lo es Natura 2000. Piénsese, por ejemplo, en actividades ganaderas extensivas.

En este sentido, hay que tener en cuenta las palabras del Marco adoptado en la COP-15, en el sentido de reconocer «los importantes roles y contribuciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales como custodios de la biodiversidad y como socios en su conservación», señalando igualmente que «en la implementación del Marco, se ha de garantizar que se respeten y documenten y preserven los conocimientos, incluidos los conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad, las innovaciones, las cosmovisiones, los valores y las prácticas de los pueblos indígenas y las comunidades locales, con su consentimiento libre, previo e informado».

[13] Véanse al respecto los comentarios conclusivos de García Ureta (2022: p. 13) sobre una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En este mismo sentido, el propio Plan Estratégico nacional para el 2030 que se analiza más abajo, se expone que «existe una estrecha interrelación entre el patrimonio natural y la biodiversidad y la presencia y actividad humana. Por un lado, la forma en que las poblaciones locales realizan sus actividades en el territorio es, en muchos casos, clave para el mantenimiento y conservación del patrimonio natural y la biodiversidad».

3. EL PLAN ESTRATÉGICO ESTATAL DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD A 2030

Tal y como se ha comentado más arriba, a través del Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, se aprobó el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, a fin de dar cumplimiento al mandato de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sustituyendo al anterior Plan de 2011 (Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre).

Como quiera que este Plan ya fue analizado por CASTILLO MORA (2023: pp. 579 a 582) en la edición de este Observatorio de 2023, nos ceñimos a comentar aquello que más afecta a Natura 2000, al margen de algunas otras reflexiones genéricas.

Por otro lado, conviene advertir que este Plan estratégico nacional es posterior al Marco Mundial Kunming-Montreal, pero tan solo en unos días, y desde esta perspectiva no puede decirse que se acomode plenamente a él en sus términos definitivos. No obstante, como se indica en el preámbulo del Real Decreto aprobatorio del Plan, «adelanta los compromisos de España en la materia en el ámbito internacional […], en especial de los derivados del futuro Marco global sobre la biodiversidad […]». En cualquier caso, se deja la puerta abierta a su revisión y adaptación al resultado final del Marco Mundial (apartado 6).

Antes de comenzar con el análisis del Plan en lo que más afecta a Red Natura 2000, conviene indicar que en el documento se referencian los principales problemas que en materia de biodiversidad se sufren en España, y que en modo alguno resultan una novedad respecto a lo ya detectado en otro tipo de informes o estudios, incluyendo afirmaciones como que «en las últimas décadas, la biodiversidad española ha sufrido una disminución significativa» o que «el 45% de los servicios de los ecosistemas se ha degradado o se están usando de manera insostenible». De este modo, se recogen igualmente las principales presiones y amenazas para el patrimo-

nio natural y la biodiversidad, extrapolables por tanto a Natura 2000, tales como los cambios de uso del suelo, la sobreexplotación de recursos naturales, las especies exóticas invasoras o el cambio climático, entre otras. Además, se destaca la necesidad de reforzar la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales, en línea con los nuevos objetivos en estas materias que se establezcan a nivel global y europeo[14].

En lo que se refiere estrictamente a la Red Natura 2000, el alineamiento con los compromisos internacionales derivados del Marco Mundial Kunming-Montreal es pleno, aludiendo a la necesidad de «disponer de una red completa y ecológicamente representativa de espacios protegidos, eficazmente gestionados y bien conectados en términos ecológicos»; o el objetivo de alcanzar el porcentaje del 10% de superficie sujeta a protección estricta, esta vez recogido en la Estrategia 2030 de biodiversidad de la Unión Europea, en los términos ya expuestos.

Además, se recogen medidas que, resumidamente, atienden a los diferentes problemas que, una vez implantada la Red, han ido surgiendo. Así:

a) En materia de gestión de los espacios se introducen medidas que pretenden hacer frente a un déficit de calidad en los instrumentos de gestión de la Red. De este modo, se propone la revisión de las Directrices de gestión para los espacios de la Red Natura 2000 (que datan de 2011) –se analiza más abajo en el apartado 5–, el examen de los objetivos y medidas del 100 % de los espacios ZEC y que para el año 2030, el 100% de los espacios protegidos Red Natura 2000 evalúen regularmente la efectividad de las medidas adoptadas. Cuestión esta capital a la vista de los resultados desalentadores que se han ido obteniendo sobre la conservación de la biodiversidad desde la implantación de Natura 2000.

b) Destacar también las medidas que se prevén en este plan nacional para la conocida como Infraestructura Verde, a fin de asegurar la funcionalidad de la biodiversidad del territorio terrestre y marino a largo plazo, en aras a su plena implantación en 2050. Así

[14] Al respecto de la integración sectorial, cabe referir aquí a la conocida (y polémica) Ley de Restauración de la Naturaleza, proyecto de reglamento europeo (aún no aprobado) entre cuyos objetivos se hace mención a los hábitats protegidos por la Directivas de Hábitats, a fin de poner en marcha medidas de restauración para mejorar los hábitats degradados y restablecer las zonas que se han perdido. Y es que esta norma lo que busca es dotar de una visión holística, frente a los enfoques ad hoc o sectoriales en relación a la normativa de conservación de la naturaleza, tal y como como indica, De Sadeleer (2023: p. 4). De esta manera, a modo de ejemplo, la gestión de las políticas comunitarias de agricultura, tendrían que tener en cuenta esta visión que busca la protección de la biodiversidad, lo que indudablemente, y resulta ello notorio, genera no pocas tensiones con los colectivos de agricultores, ganaderos, etc.

se estipula la aprobación de sucesivos programas trianuales de trabajo, en los que se establezcan las acciones concretas a llevar a cabo por el Estado para identificar, desarrollar y mantener una Infraestructura Verde para el territorio espª̃ñol.

c) Por último, en relación a las áreas marinas integradas en la Red, se adquiere el compromiso de avanzar en la aprobación de sus planes de gestión, además de poner en marcha un sistema de seguimiento y vigilancia en este medio marino y de aprobar unas Directrices de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para la mejora de la gestión de la biodiversidad marina.

4. AMPLIACIÓN DE LAS ZONAS DE ESPECIAL CONSERVACIÓN DE LA RIOJA Y SEGUNDA APROBACIÓN DE PLANES DE GESTIÓN Y ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

A través del Decreto 9/2014, de 21 de febrero, la Comunidad Autónoma de La Rioja declaró seis zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 y aprobó sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales (en adelante, planes de gestión). Transcurridos ocho años, se ha convertido en una de las comunidades pioneras al haber decidido no solo ampliar la superficie de tres de los seis espacios protegidos que conforman la Red Natura 2000 en La Rioja, sino que también ha aprobado nuevos planes de gestión que sustituyen a los anteriores, tal y como se infiere del Decreto 46/2022, de 17 de agosto. Se trata de un hecho relevante del que vamos a dar cuenta.

Al espacio ES0000064 *Peñas de Iregua, Leza y Jubera* se han incorporado algo más de 200 hectáreas. El espacio ES0000067 *Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros* se ha ampliado en casi 11.500 hectáreas abarcando la sierra de Moncalvillo y el Serradero en terrenos pertenecientes a quince términos municipales. En función de la presencia de la vegetación ripícola y de la delimitación del dominio público hidráulico, con el fin de dar continuidad ecológica, se han incluido todas las riberas del río Ebro a su paso por La Rioja dentro del espacio ES2300006 *Sotos y Riberas del Ebro*, lo que ha supuesto un incremento total de 675 hectáreas. Al mismo tiempo, este espacio ha sido declarado ZEPA.

Con estas ampliaciones, la superficie protegida de La Rioja aumenta en 12.364 hectáreas, lo que supone un incremento del 7,5%, que representa el 36% del territorio, cerca de 180.000 hectáreas en total; un porcentaje superior a la media nacional.

Sin embargo, como ya hemos apuntado anteriormente, la delimitación y ampliación de espacios no es suficiente, al no implicar sin más el éxito de la protección. Para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de interés comunitario, se requiere de una gestión activa. De ahí que, tal y como hemos adelantado, a través del Decreto 46/2022, de 17 de agosto, en paralelo a la ampliación de la Red Natura 2000 en La Rioja, se aprueban los planes de gestión, cuya función es básicamente establecer su régimen de protección y definir el programa de actuaciones a desarrollar en los próximos seis años con el fin de garantizar la conservación de sus valores naturales. Ni que decir tiene que este Decreto 46/2022 deroga al anterior Decreto 9/2014.

En esta estela, se debe puntualizar que la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja ha sido derogada por la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, con una regulación mucho más detallada en relación con estos planes de gestión. En esta nueva norma, Red Natura 2000 se reconoce expresamente como una categoría que forma parte de la red de espacios naturales protegidos de La Rioja.

A diferencia de la Ley 4/2003, en la que se preveía de forma generalizada que los instrumentos de protección y gestión de las Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria, serían los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales; lo cierto es que la nueva Ley reconoce la singularidad de los planes de gestión, con un contenido más esclarecedor. Se debe puntualizar que contempla junto a los planes de gestión otros instrumentos adecuados de gestión, por lo que en principio da entrada a otras posibles fórmulas –art. 95-

Entre los elementos mínimos que deben incluir los planes de gestión, destacamos los siguientes: a) ámbito de aplicación; b) identificación e inventario de los hábitats y especies; c) identificación, descripción y diagnóstico de los problemas de conservación que les afecten de manera significativa; d) definición de los objetivos de conservación; e) definición de las medidas de gestión para hábitats y especies, que incluirán, en su caso, la regulación de ciertas actividades sectoriales, el régimen de usos adaptado al ámbito territorial del plan, el calendario de aplicación de las medidas y una estimación presupuestaria para las mismas; f) prioridades de conservación y zonificación para la aplicación de las medidas de ges-

tión; g) mecanismos de seguimiento y evaluación del estado de conservación –art. 97-

Las medidas que se adopten en estos planes de gestión deben evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como el deterioro o la contaminación de los hábitats fuera de la Red Natura 2000, lo que afortunadamente repercutirá en las zonas colindantes con aquel espacio protegido. En definitiva, una protección intramuros y extramuros. Restablecer aquellos hábitats hasta alcanzar un estado de conservación favorable es otro de los objetivos de dichas medidas.

Por otra parte, los posibles tipos de usos o actividades en la Red Natura 2000 tendrán la consideración de permitidos, prohibidos y autorizables, según los artículos 53 a 56 de esta ley, y deberán contemplarse como tales en los instrumentos de protección o gestión. Los usos y actividades definidos como «prohibidos», al tratarse de actividades que son susceptibles de causar perjuicio a la integridad del lugar, y no resultar compatibles con sus objetivos de conservación, solo podrán aprobarse, en su caso, mediante el procedimiento previsto en el artículo 46.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Con independencia de la relación de usos prohibidos prevista en el art. 55, lo cierto es que con arreglo a su apartado l), se considerarán prohibidos todos aquellos que se contemplen como tales en los instrumentos de planificación o normativa preventiva del espacio natural protegido y demás normativa de aplicación; de lo que se deduce que también lo serán aquellos que se determinen en un plan de gestión.

Efectuado este breve paréntesis sobre la nueva Ley, reiteramos la importancia que representa el que una Comunidad Autónoma haya aprobado por segunda vez unos nuevos planes de gestión para cada uno de los seis espacios protegidos Red Natura 2000 en su territorio junto con el Plan de Actuaciones para los próximos seis años. No es el caso de reproducir ahora su contenido, aunque sí consideramos conveniente centrarnos en uno de los espacios y efectuar un estudio comparativo entre los planes de gestión aprobados a través de los Decretos 9/2014 y 46/2022. Para ello hemos seleccionado el espacio protegido Red Natura 2000 «Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros», debido a que su superficie representa, aproximadamente, el 83,5% de la Red Natura 2000 en La Rioja.

Con carácter general, aunque estos planes fueron aprobados con anterioridad a la Ley 2/2023, de 31 de enero, lo cierto es que ya estaba en vigor la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, en la que se contempla la «biodiversidad

frente al cambio climático», y en cuyo artículo 24.4 se prevé que las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben incluir en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los espacios de la red Natura 2000 un apartado sobre adaptación de los mismos al cambio climático con, al menos, un diagnóstico que incluya un listado de especies y hábitats especialmente vulnerables, objetivos, acciones e indicadores de progreso y cumplimiento, así como un plan de conectividad con otros espacios protegidos.

Veamos a continuación el devenir del plan de gestión individualizado y si se han contemplado estos aspectos.

Con carácter previo a la redacción del segundo plan de gestión, se llevó a cabo una Memoria de Seguimiento del primer plan de gestión 2014-2020, que revisó el grado de ejecución de las medidas y actuaciones contempladas en el Programa de Actuaciones y evaluó el grado de consecución de los objetivos de conservación a partir de un sistema de indicadores. En esta línea, la Memoria incluye, por una parte, una revisión y actualización de datos del inventario y diagnóstico territorial del espacio protegido Red Natura 2000; y por otra, el diagnóstico del estado de conservación de cada uno de sus valores naturales. En base a los resultados obtenidos, se procedió a la elaboración de un nuevo plan de gestión y un nuevo Programa de Actuaciones para el siguiente periodo de aplicación (2021-2027).

Uno de los puntos que centran nuestra atención son precisamente las presiones y amenazas en el conjunto del espacio protegido, cuya intensidad se mide en niveles de importancia elevada, media o baja. Mientras que en el plan de gestión de 2014 se subsumen en el apartado II «Inventario y Diagnóstico», en el plan de gestión de 2022 se les dedica un apartado específico.

Si comenzamos por el plan de gestión de 2014, las presiones y amenazas derivadas de la agricultura, como los cultivos, el pastoreo no intensivo de ganado o la ausencia de pastoreo eran en general bajas, pero existentes. Lo mismo sucedía con las provenientes de la silvicultura; transportes y redes de comunicación; urbanización, desarrollo residencial y comercial; procesos naturales bióticos y abióticos; y catástrofes naturales. En el apartado intrusión humana y perturbaciones se detectó una presión media representada por la utilización de vehículos todoterreno, y baja en la realización de actividades de uso público en el medio natural. La contaminación difusa de aguas superficiales causada por actividades agrícolas y forestales representaba una amenaza media, al igual que las especies invasoras y las

especies alóctonas. Las alteraciones del sistema natural se calificaron como una amenaza media y el cambio climático se contempló entre las presiones y amenazas únicamente para señalar que traía causa del incremento de las temperaturas medias y el descenso de las precipitaciones.

En aquel plan de gestión se consideró como principal presión y amenaza el riesgo de incendios. También se contemplaron como amenazas las infraestructuras relacionadas con el abastecimiento de agua y energía –embalses de regulación y minicentrales–.

A raíz de la Memoria de Seguimiento, el plan de gestión de 2022 considera que una de las principales amenazas en este espacio protegido es el abandono de la actividad ganadera extensiva que provoca cambios en el paisaje, pasándose de un espacio con amplios pastizales hacia ecosistemas más cerrados de matorral y bosque que aumentan el riesgo de incendios y suponen una amenaza media. Con carácter general, han aumentado las presiones y amenazas en la práctica totalidad de los sectores, sobremanera la presión de las infraestructuras de regulación y uso del agua, de las líneas de transporte de energía y carreteras y de la contaminación difusa de aguas superficiales. La captura con trampas, venenos y caza furtiva requieren concienciación y vigilancia, al igual que sucede con la proliferación sin control de especies exóticas e invasoras. Por último, ciertas actividades de ocio y uso público, como la utilización de vehículos todoterreno, esquí, incluido el de fuera de pista, u otros deportes al aire libre representan una amenaza alta que precisa una adecuada ordenación. Lo mismo sucede con futuros proyectos como el de ampliación de la estación de esquí de Valdezcaray.

A diferencia del anterior, en este Plan de gestión de 2022, el cambio climático supone una gran presión y amenaza para algunos hábitats y especies que retroceden en número y/o área de distribución. Los períodos de clima frío y lluvioso se limitan por el incremento de las temperaturas medias y el descenso de precipitaciones, lo que provoca la sustitución de formaciones vegetales por otras mejor adaptadas. Estas circunstancias afectan mayoritariamente a las comunidades higrófilas de alta montaña como la de los humedales, y también a los anfibios que dependen de las condiciones de humedad más que otros organismos. Otra secuela asociada es el aumento de la radiación ultravioleta B, que provoca efectos nocivos en algunos seres vivos, como las plantas.

Ambos planes contemplan los aspectos estratégicos para la gestión del espacio, si bien en el plan de 2022 se han seleccionado aquellos que requieren una intervención prioritaria para alcanzar

los objetivos de conservación: 1. Bosques de frondosas. 2. Pastizales y matorrales de alta montaña. 3. Humedales de alta montaña. 4. Flora y fauna amenazada. 5. Prevención de incendios. 6. Mejora del conocimiento.

Consideramos necesario traer a colación el exhaustivo informe llevado a cabo por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022c) bajo el título «Los incendios en la Red Natura 2000: situación, prevención y propuestas para una gestión integral» por ser una de las peores amenazas para estos espacios.

En cuanto al régimen de protección, dentro del apartado zonificación general, el plan de gestión de 2022 ha optado por delimitar en exclusiva las zonas de uso restringido (conservación prioritaria). Ello es debido a que, con carácter general, el aprovechamiento de los recursos naturales, preferentemente forestales y ganaderos, resulta compatible con la conservación de los valores Red Natura 2000; a lo que se suma el hecho de que el territorio esté sujeto a una ordenación urbanística a través de la Directriz de Protección del Suelo no Urbanizable de La Rioja, y en su mayor parte, catalogado como monte de utilidad pública.

Si nos detenemos en la regulación de usos y actividades, el Plan de Gestión de 2022 nos ofrece una mejor sistematización. En el conjunto del espacio están prohibidos aquellos que supongan una destrucción o deterioro irreversible de hábitats y/o especies –difícil de baremar-; la instalación de parques eólicos en la totalidad del ámbito territorial; a lo que se añaden las restricciones a operaciones aeronáuticas, especialmente con drones.

En las zonas de uso restringido/conservación prioritaria quedan prohibidas las actividades sujetas a licencia urbanística excepto las que resulten autorizables; las instalaciones para producción de energía solar, salvo las de autoconsumo; determinadas actividades deportivas en zonas sensibles para nidificación en los roquedos durante determinado período; el ejercicio de la caza en los cortados rocosos y en una franja en torno suyo de cien metros durante un período determinado; y el ejercicio de determinadas actividades cinegéticas, recreativas y forestales que pudieran afectar a la reproducción del buitre negro en un radio de 300 metros en torno a los puntos de nidificación –del 15 de enero al 15 de julio–.

Asimismo, se proporcionan criterios orientadores para la gestión de las actividades sectoriales que se desarrollen en el territorio de la ZEC, como la actividad minera y extractiva, o la producción de energías renovables.

Por último, en el Programa de Actuaciones se relacionan las acciones que lo configuran y su estimación presupuestaria. El total del presupuesto estimado para su realización es de 6.691.250 euros y las partidas más elevadas se destinan a tratamientos selvícolas en masas forestales para ordenación del combustible y prevención de incendios; así como a la creación y mantenimiento de pistas forestales.

Como conclusión, si bien es cierto que, en general, los planes de gestión para espacios Red Natura 2000 no pueden ser uniformes a la vista de la variedad de enfoques, recursos, prioridades o capacidades que inciden en su desarrollo; también es cierto que lo esencial es la implementación de la gestión y la valoración de su eficacia, de ahí que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico esté abordando una serie de acciones para su mejora en los espacios protegidos Red Natura 2000 en España[15], y en línea del Plan estratégico nacional de 2022 más arriba reseñado.

En esta misma estela, uno de los aspectos centrales del programa de mejora de la Red Natura 2000 es la actualización de las vigentes Directrices de conservación aprobadas en 2011. Por este motivo, el Comité de Espacios Naturales Protegidos acordó revisarlas, incorporando diversos apartados para mejorar la coherencia de los contenidos de los planes de gestión con las exigencias recogidas en las notas orientativas de la Comisión Europea sobre la declaración de ZEC y establecimiento de objetivos y medidas de conservación, así como en los documentos derivados de los procedimientos, sentencias y doctrina jurisprudencial aparecidos a lo largo de los últimos once años[16].

En nuestra opinión, la Comunidad Autónoma de La Rioja ha invertido un gran esfuerzo en la elaboración de los segundos planes de gestión de sus Zonas de Especial Conservación y del correspondiente Plan de Actuaciones por cuanto ya contaba con los elementos suficientes y la información adecuada para efectuar un balance de la eficacia de la gestión aplicada durante seis años. Al mismo tiempo, aunque su aprobación fue posterior, en la redacción de estos planes se ha tenido en cuenta el contenido de la nueva Ley de Biodiversidad y Patrimonio Natural en lo concerniente a los espacios Red Natura 2000.

Habitualmente, estos planes de gestión se dotan de un alto contenido científico y técnico patrocinado por una serie de datos complejos sobre distribución de hábitats, especies y su nivel de protección, que responden a trabajos de campo efectuados por expertos

[15] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022a).
[16] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022b).

en la materia. Sus resultados son esenciales para baremar la implementación de los planes de gestión.

Sin embargo, nos da la sensación de que se margina la participación de aquellos que se consideran los auténticos gestores activos de estos espacios, agricultores, ganaderos o silvicultores, sin cuyo trabajo no se lograría un estado ambientalmente favorable; o de aquellos otros con intereses directos o indirectos. En fin, las «comunidades locales» a las que se refiere el Marco Mundial Kunming-Montreal. Así, no se determinan las herramientas necesarias para conseguir involucrar a la propiedad privada en las acciones de conservación recogidas en el plan, ni tampoco se especifican o cuantifican los servicios ecosistémicos o las posibles compensaciones que pudieran corresponderles.

Se cumple parcialmente con lo establecido en el párrafo 4 del art. 24 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. Aunque el plan de gestión se refiere a la relación con otros espacios protegidos e instrumentos de conservación, lo cierto es que se lleva a cabo de manera descriptiva y no contempla un verdadero plan de conectividad con otros espacios protegidos, tal y como marca la Ley. No existe un apartado concreto sobre la adaptación de los espacios Red Natura 2000 al cambio climático, sino que esta realidad se contempla esencialmente entre las amenazas y presiones, si bien se apuntan las formas en que reaccionan determinadas especies arbóreas frente al cambio climático, su posible evolución y puntuales estrategias de adaptación.

Se debería haber efectuado un especial hincapié máxime cuando Red Natura 2000 debe concebirse como un espacio para mitigar el cambio climático y su mera existencia contribuye a luchar contra sus efectos.

En otro orden, más allá de la localización de los municipios, sus normas urbanísticas o la titularidad de bienes –en su mayoría montes de utilidad pública–, lo cierto es que no se especifica cómo se integran en estos espacios, su participación o los factores que pueden influir en el desarrollo socioeconómico de sus términos municipales. Las zonas periféricas de protección y las áreas de influencia socioeconómica no se contemplan como tales, cuando más allá de la delimitación del espacio la protección es esencial, tanto desde la perspectiva conservacionista como, sobremanera, del desarrollo social y económico de la zona y sus habitantes.

Quizá se ha perdido una oportunidad para ahondar en aquellos aspectos sobre los que incluso ya existen pronunciamientos de nuestros Tribunales en orden al alcance de la potestad de intervención de la administración.

5. SENTENCIA N.º 517/2023 DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2023: INFORME DE AFECCIÓN A LA RED NATURA 2000 PROVENIENTE DE CULTIVOS DE VIÑEDO Y SU REPERCUSIÓN EN AVES ESTEPARIAS

En lugar de llevar a cabo una recopilación de las sentencias de mayor interés relacionadas con Red Natura 2000 como veníamos efectuando en otras aportaciones; en esta ocasión hemos considerado conveniente seleccionar un supuesto concreto donde la cuestión controvertida se centra en la necesidad de llevar a cabo un informe de afección a la Red Natura 2000, la viabilidad de su contenido, y su conexión con la presencia de aves esteparias en cultivos de viñedo.

En esta elección ha coadyuvado la aprobación en 2022 de la Estrategia de conservación de aves amenazadas ligadas a medios agro-esteparios en España[17]. Entre las amenazas sobre el hábitat de estas especies esteparias se encuentra la intensificación y transformación agrícola que incluye, entre otras, la transformación de viñedo y olivar tradicionales a cultivos en espaldera, dado que el desarrollo de este tipo de cultivo de porte elevado es evitado por las aves al limitar su visibilidad, además de incrementar el riesgo por colisión.

En la misma línea, existen estudios científicos demostrativos de que el proceso de reforma del viñedo, que en muchas regiones de España está pasando de su forma tradicional de cultivo en vaso (de baja altura) a la forma de espalderas (viñedos elevados soportados por estructuras metálicas), está afectando negativamente a la avutarda (*Otis tarda*); lo que también repercute en la distribución espacial de estas aves.

Otro antecedente relacionado con la cuestión que se discute, aunque se trate de distinta Comunidad Autónoma, es el hecho de que Castilla-La Mancha haya aprobado un proyecto de orden para la revisión del Plan de gestión de las zonas de especial protección para las aves de ambientes esteparios, con la finalidad de adaptarlo a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la agricultura y el medio ambiente europeo y así acompasarlo a su política agraria común para el periodo 2023-2027.

Con estos antecedentes, vamos a examinar el supuesto concreto resuelto por la Sala. El recurso contencioso-administrativo formu-

[17] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022d).

lado por una mercantil deviene de la petición de un informe de afección a la Red Natura 2000 y la Biodiversidad que cursó la propia recurrente en relación a una plantación de viñedo en espaldera de 20,36 hectáreas. Es parte demandada la Junta de Extremadura.

El informe de afección a Red Natura 2000 fue desfavorable al considerar que la tipología de plantación en espaldera afecta negativamente a la comunidad de aves esteparias, máxime cuando la superficie solicitada es de gran interés para éstas y su hábitat, cuya pérdida es una de las más graves amenazas existentes en la actualidad.

Asimismo, los recintos solicitados se incluyen dentro del elenco previsto en la Resolución de 13 de agosto de 2021, de la Dirección General de Sostenibilidad, por la que se formula declaración de impacto ambiental del proyecto de transformación de Tierra de Barros de Badajoz, donde se destaca que la plantación de cultivos permanentes en tierra arable o la intensificación de cultivos de marcos tradicionales a más intensivos puede tener efectos negativos sobre las aves esteparias en algunas zonas, de ahí que se deba recabar el informe de afección ambiental.

Por su parte, la recurrente considera que la superficie solicitada se encuentra fuera de la Red Natura 2000 y de cualquier otra zona de calificación de área protegida para aves esteparias, conforme a lo dispuesto en el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, que regula esta Red en Extremadura, entendiendo que la calificación ambiental de afección es unilateral, subjetiva, genérica y carente de la más mínima motivación o evaluación técnica.

A sensu contrario, la Administración demandada entiende que su resolución se basa en los datos obtenidos durante los años 2016 a 2023 por los Agentes de Medio Ambiente y, en concreto, cita el avistamiento de avutardas y de otras especies en distintos años y a distintas distancias del terreno agrícola.

La Sala considera que el informe de afección resulta necesario. Sin embargo, anula la resolución recurrida para que la Administración, con retroacción de las actuaciones, realice un informe adecuado que permita a la recurrente conocer las causas concretas por las que resulta desfavorable. En opinión de la Sala, la cuestión afecta a sus propios intereses y los restringe, por lo que tiene derecho a una información pormenorizada en vía administrativa, e incluso a presentar un contrainforme.

Una información que no se puede posponer hasta llegar a la vía judicial, máxime teniendo en cuenta que ha sido el propietario y el cultivador de los terrenos el que por su propia iniciativa ha solicitado el informe de afección ambiental de conformidad

con lo dispuesto en el art. 8 y en el anexo I del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura. Al hilo de esta cuestión, en la solicitud del informe, el interesado debe describir la actividad, justificarla y determinar la repercusión sobre los valores naturales, incluida la fauna, así como proponer las medidas preventivas y correctoras que eviten la afección.

En definitiva, previa estimación del recurso planteado, la Administración deberá efectuar un informe sobre los aspectos críticos a los que se refiere la Resolución de 13 de agosto de 2021, totalmente insuficiente y carente de las explicaciones pertinentes. De hecho, no justifica ni razona por qué se trata de áreas críticas vitales para la supervivencia y recuperación de cada especie, compuestas por territorios de reproducción, nidificación y crianza de pollos, ya que simplemente se habla de un avistamiento.

Es más, la Resolución recurrida dice que «lo realmente peligroso es llevar a cabo la plantación de cultivos permanentes en la tierra arable o la intensificación de cultivos en marcos tradicionales a más intensivos, es decir, ya existe viñedo en la zona y lo importante es cómo esta intensificación puede afectar a los bienes jurídicos protegidos con relación a estas aves para las que, en principio, no basta su simple avistamiento, en la mayoría de los casos a varios cientos de metros».

Sobre la base de estas afirmaciones, aflora de nuevo el conflicto de intereses entre la normativa sobre la conservación de la biodiversidad y el derecho de propiedad privada. La restricción de este derecho fundamental debe ser proporcionada, de ahí que en este caso concreto se considera imprescindible un informe de afección a Red Natura 2000, que además fue solicitado por la propia recurrente; y que sea lo suficientemente motivado en base a una información fehaciente que justifique ampliamente aquella afección.

Es necesario evitar la pérdida de biodiversidad, pero también hay que valorar la implicación de los agricultores en la conservación y gestión activa del territorio, sobremanera, cuando se trata de limitar su derecho de propiedad y, por ende, su modus vivendi. Una cuestión que, a pesar del tiempo transcurrido, no está resuelta.

BIBLIOGRAFÍA

Casas, F., Gurarie, E., Fagan, W. F., Mainali, K., Santiago, R., Hervás, I., Palacín, C., Moreno, E., Viñuela, J. 2020. Are trellis vineyards avoided? Examining how vineyard types affect the distribution of great bustards. Agriculture, Ecosystems and Environment 289, 106734.

De Sadeleer, N., El nuevo Pacto por la Naturaleza de la UE. De la ambición a la realidad. *Revista Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 136, 2023, 16 pp.

Del Castillo Mora, D. Espacios Naturales Protegidos: una estrategia para una década. En Observatorio de Políticas Ambientales 2023. Madrid: Agencia estatal Boletín Oficial del Estado. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT). Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), 2023, pp. 575-597.

Europarc-España (2024), *Anuario 2023 del estado de las áreas protegidas en España*. Madrid, Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 56 pp.

García Ureta, A.:

— La inadaptación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de las Leyes 42/2007 (Patrimonio Natural) y 21/2013 (Evaluación ambiental) a la Directiva de Hábitats de la Unión Europea. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, n. 131, 2023, 27 pp.

— Propiedad privada, compensación por daños a actividades económicas y Natura 2000. Comentario al Asunto C-238/20, SATINI-S SIA, STJUE (Sala Tercera) de 27 de enero de 2022. Revista Actualidad Jurídica Ambiental, n. 121, 2022, 13 pp.

Herráiz Serrano, O. La política ambiental de Aragón durante 2022: siguen los avances en la declaración de espacios protegidos al tiempo que se mantiene la polémica por la planificación aprobada de muchos de ellos. En Observatorio de Políticas Ambientales 2023. Madrid: Agencia estatal Boletín Oficial del Estado. Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT). Centro Internacional de Estudios de derecho Ambiental (CIEDA), 2023, pp. 727-753.

OTROS DOCUMENTOS DE INTERÉS

COMISIÓN EUROPEA:

— (2022a). Financing Natura 2000. EU funding opportunities in 2021-2027. Disponible en: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/686e40b8-e089-11ec-a534-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-259034635

— (2022b). Assessment of the measures established in Special Protection Areas and their effectiveness. Disponible en: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b81bea2f-8fd0-11ed-b508-01aa75ed71a1/language-en

— (2022c). Boletín de Información de la Naturaleza Natura 2000. Número 52. Disponible en: https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/e516153c-2e59-11ed-975d-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-314775708

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO:

— (2022a). Boletín Red Natura 2000 en España, n.º 4. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/rn2k/boletines/boletinrn2000_n4_tcm30-545893.pdf

— (2022b). Boletín Red Natura 2000 en España, n.º 5. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/boletinrn2000_n5_ok_tcm30-549365.pdf
— (2022c). Los incendios en la Red Natura 2000: situación, prevención y propuestas para una gestión integral. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/publicaciones/miteco-librolosincendiosenrednatura-pdfdigital2022_tcm30-550138.pdf
— (2022d). Estrategia de conservación de aves amenazadas ligadas a medios agro-esteparios en España. Disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/publicaciones/estrategias/pbl_estrategia_aves_esteparias_tcm30-542262.pdf

XXXI. Transición energética en curso[1]

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS
UMA
CARMEN MARÍA ÁVILA RODRÍGUEZ
UMA

SUMARIO: 1. *Del fomento de las energías renovables a su aceleración progresiva*.–2. *El nuevo impulso a la eficiencia energética del año 2023*.–3. *Buenos datos y novedades normativas sobre energías renovables en la Unión Europea y en España*. –4. *Avances en el régimen jurídico del cambio climático y la energía*. A. El Fondo social para el clima y el Fondo Nacional de Eficiencia energética. B. Avances en el régimen jurídico del transporte sostenible: combustible renovables e hipocarbónicos para la aviación y el transporte marítimo y la fijación de nuevos objetivos para la instalación de infraestructuras para carburantes sostenibles. C. Obligaciones de contenido y formato para los Planes de neutralidad climática. D. Novedades normativas autonómicas en materia de transición energética y clima.–5. *Conclusiones*.

RESUMEN

En este estudio hemos analizado los principales avances normativos producidos en el año 2023 en materia de transición energética a nivel comunitario e interno. Hemos centrado nuestra atención en el Reglamento (UE) 2024/223 y en la Directiva (UE) 2023/2413, que contienen medidas de aplicación simultánea para acelerar la implantación de proyectos de energías renovables; así como, en la nueva Directiva (UE) 2023/1791 relativa a la eficiencia energética, que aumenta los edificios públicos que deben reformarse para mejorar la eficiencia energética y contiene importantes medidas para la incorporación de energías renovables en el sector de la calefacción y refrigeración.

Otros aspectos como la penetración de combustibles sostenibles, especialmente en el sector marítimo y aéreo, la aprobación de fondos específicos para garantizar una transición justa, la fijación de los objetivos a nivel europeo para implantar las infraestructuras para los combustibles alternativos, las modificaciones de normas internas de concesión de ayudas para adaptarlas al marco europeo de ayudas de Estado y el régimen autonómico de la Comunidad Autónoma de Aragón para promover el consumo energético de cercanía, residencial o productivo, y el desarrollo legislativo del régimen de las líneas directas, el autoconsumo, las comunidades de energía, las redes cerradas de distribución y determinados aspectos de las plantas hibridadas de generación, son tratados también en este estudio.

[1] Esta publicación es parte del proyecto de investigación de Excelencia PID2021-124031NB-C42, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/FEDER, UE.

ABSTRACT

In this study, we have analyzed the main regulatory advances that occurred in 2023 regarding energy transition at both the community and internal levels. Our focus has been on Regulation (EU) 2024/223 and Directive (EU) 2023/2413, which contain simultaneous implementation measures to accelerate the deployment of renewable energy projects. Additionally, we have examined the new Directive (EU) 2023/1791 on energy efficiency, which expands the scope of public buildings requiring renovation to improve energy efficiency and includes significant measures for the integration of renewable energy in the heating and cooling sector.

Other aspects addressed in this study include the penetration of sustainable fuels, particularly in the maritime and aviation sectors; the approval of specific funds to ensure a just transition; the setting of European-level objectives to deploy infrastructure for alternative fuels; internal modifications to grant aid rules to align them with the European framework for state aid; and the autonomous regime of the Autonomous Community of Aragon to promote local, residential, or productive energy consumption. Legislative developments regarding direct lines, self-consumption, energy communities, closed distribution networks, and certain aspects of hybrid generation plants are also discussed in this study.

PALABRAS CLAVE

Transición energética, aceleración de renovables, combustibles sostenibles y fondos para la transición justa.

KEYWORDS

Energy transition, acceleration of renewables, sustainable fuels, and funding for a just transition.

1. DEL FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES A SU ACELERACIÓN PROGRESIVA

En el año 2022 un hecho irrumpe en el escenario internacional con graves repercusiones para la política energética de la Unión Europea, la invasión rusa de Ucrania. Este acontecimiento obliga a adoptar medidas para garantizar el abastecimiento energético. Entre ellas se incluye acelerar el proceso de penetración de las energías renovables y de la eficiencia energética en la actividad económica, lo que conlleva un avance más rápido en la transición energética. Asistimos a un impulso a contrarreloj que viene a unirse a otros hitos previos más pausados y reflexivos. Nos referimos al año 2009 en que se aprueba la primera directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y la directiva sobre nor-

mas comunes para el mercado interior de la electricidad (que introduce medidas para el acceso al mercado eléctrico de dichas fuentes energéticas), a los años 2010 y 2012 en los que las directivas de eficiencia energética en los edificios y de eficiencia energética, respectivamente, amplían el ámbito de sectores en los que se debe hacer un uso más eficiente de la energía. Normas que imponían objetivos de introducción de renovables y de eficiencia energética con el horizonte 2020. Antes de alcanzar el mismo, en 2018 y 2019, la UE lanza un nuevo paquete energético en el que se aumentan aquellos objetivos, se establecen como obligatorios y se fija un nuevo plazo para lograrlos, el año 2030. En este contexto se aprueba la Legislación europea sobre el clima en el año 2021, un reglamento comunitario que fija el objetivo de neutralidad climática a largo plazo, para el año 2050. Esta norma viene a reafirmar la apuesta comunitaria por la transición energética, por el cambio de un modelo basado en las energías fósiles altamente contaminante a otro basado en las energías renovables y en el ahorro y eficiencia energética, para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.

Este panorama normativo teníamos cuando Rusia inicia una guerra a las puertas de Europa que afecta al abastecimiento europeo con gas ruso[2]. Ello lleva a la aprobación del *Reglamento (UE) 2022/2577 para acelerar el despliegue de energías renovables*[3]. Aquella aceleración pasa por dos medidas esenciales: una, presumir de interés público superior la planificación, construcción y explotación de instalaciones que usen las energías renovables con objeto de darles prioridad; y otra, relajar los requisitos que se venían exigiendo para autorizar los proyectos de energías limpias, tanto ambientales como de instalación, durante un periodo de 18 meses. Se reducen los plazos del procedimiento autorizatorio en caso de proyectos de energía solar o repotenciación de instalaciones de producción a partir de energías renovables y se establece el silencio positivo en esos procedimientos cuando los equipos no superen una determinada potencia (50 kW en caso de equipos de energía solar o 15% en caso de repotenciación). Pero quizás lo más llamativo y criticado ha sido la exoneración en algunos supuestos de la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos que tienden a implantar el uso de las energías renovables[4], dando primacía

[2] Los principales hitos de la transición energética en los años 2021 y 2022 pueden consultarse en Galero Rodríguez, S. «Transición energética en tiempos de policrisis (2021-2022), *Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales*.2023, BOE, CIEMAT, CIEDA, Madrid, 2023, pp.403-444.

[3] Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables.

[4] Véase el Considerando 14 del Reglamento 2024/223. Sobre esta materia, entre otros, Ruíz de Apodaca Espinosa, A. «Evaluación de impacto ambiental: la aceleración

al interés energético sobre el ambiental. Se da preferencia a la necesidad de cubrir el abastecimiento energético, con la incidencia directa que tiene en la actividad económica, sobre los posibles daños ambientales (p. ej. a las especies).

Aunque el citado reglamento comunitario es de aplicación directa, para una correcta implementación de las medidas se aprueba a nivel interno el Real Decreto-Ley 20/2022[5] con el que adoptan medidas para favorecer el autoconsumo eléctrico, se modifica el procedimiento de afección ambiental y se simplifican los procedimientos de autorización[6]. En materia de autoconsumo se acoge una reivindicación del sector de ampliar la distancia para considerar instalaciones de producción próximas las situadas a 2000 metros de los puntos de consumo; se exime de evaluación ambiental los proyectos de competencia estatal sujetos a un procedimiento de afección ambiental.

El citado Reglamento (UE) 2022/2577 fue objeto de revisión por la Comisión europea en su *Informe de 28 de noviembre de 2023*[7] en el que este organismo constató que se daban las condiciones para prorrogar las medidas excepcionales para la aceleración de los proyectos de energías renovables aprobadas por dicho Reglamento. Ahora bien, el hecho de que en octubre de 2023 se hubiese aprobado la Directiva 2023/2413 de modificación de la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Directiva 2018/2001) que acogía algunas de las medidas introducidas por el citado Reglamento, lleva a la Comisión a aconsejar la prórroga de medidas no incluidas en dicha normativa y que tienen un potencial importante en aquella aceleración.

Con apoyo en el citado Informe y atendiendo al art.122. 1 del TFUE que permite al Consejo adoptar medidas en atención a la situación económica cuando se produzcan riesgos en el suministro de productos a la UE, tales como la energía, se procede a la modificación del Reglamento (UE) 2022/2577 por el *Reglamento (UE) 2024/223*[8], cuya entrada en vigor será el 1 de julio de 2024. En este

---

de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación», *en Anuario. Observatorio de Políticas Ambientales*, BOE, CIEMAT, CIEDA, Madrid, 2023, pp.364-380.

[5] Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad.

[6] Un análisis sobre el procedimiento de afección ambiental en Lozano Cutanda, B. «Legislación básica de medio ambiente: la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el impulso (a cualquier precio) de las energías renovables», *Anuario de derecho ambiental, OPAM,*2023, BOE, CIMAT, CIEDA, Madrid, 2023, pp.213-219.

[7] Informe de la Comisión al Consejo sobre la revisión del Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables.

[8] Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo de 22 de diciembre de 2023, que modifica el Reglamento (UE) 2022/2577 por el que se establece un marco para acelerar el desplie-

último se procede a prorrogar las medidas temporales previstas en el anterior hasta el 30 de junio de 2025, con algunos ajustes en su regulación para hacerlo compatible con la Directiva 2023/2413, que analizamos más adelante. Esta Directiva 2023/2413 -por la que se modifica la anterior Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables de 2018- contiene importantes previsiones sobre los plazos máximos para resolver los procedimientos autorizatorios, que serán aplicables a partir de fin de la validez de la regulación contenida en el Reglamento (UE) 2022/2577 de aceleración de renovables, o sea, a partir del 1 de julio de 2024; ello salvo para los proyectos ubicados en zonas de aceleración de renovables donde los plazos aplicables se posponen en tanto no sean determinadas las mismas. Mientras tanto, para no ralentizar y entorpecer los procesos de repotenciación en estas zonas, el Reglamento (UE) 2024/223 fija un plazo de 6 meses para resolver dichas autorizaciones, plazo que estará vigente hasta el 30 de junio de 2025[9].

El nuevo Reglamento (UE) 2024/223 mantiene la prioridad de los proyectos de energías renovables que se consideren de interés público superior, dando así prevalencia a los beneficios que aportan a la seguridad del abastecimiento energético y al cambio climático frente al posible impacto ambiental. A su vez se clarifica en qué casos puede admitirse la ausencia de soluciones alternativas o satisfactorias si se detecta un daño ambiental, con una regulación muy laxa y favorable a la implantación del tipo de instalación que se pretenda[10]. Así, además de comparar el proyecto con otro prácticamente igual en cuanto a plazo de ejecución, tecnología, misma capacidad y costes, admite la ejecución simultánea del proyecto y

---

gue de energías renovables.

Un comentario sobre esta norma en García García, S. «Reglamento (UE) 2024/223 del Consejo de 22 de diciembre de 2023 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DOUE L de 10 de enero de 2024), *Actualidad Jurídica Ambiental* n.º142, 2024.

[9] Con esta medida se permite que en los casos de repotenciación de instalaciones de energía renovable, los Estados miembros determinen qué zonas se consideran de aceleración de renovables en tanto se designan las mismas de conformidad con lo dispuesto en la Directiva (UE) 2023/2413 que fija de plazo hasta el 20 de febrero de 2026, lo que supone aplicar en las mismas un plazo reducido de 6 meses para autorizar la repotenciación. Medida aplicable hasta el 30 de junio de 2025. En el momento en que se concreten las zonas de aceleración de renovables se aplicarán los plazos autorizatorios que establece la Directiva 2023/2413, que mantiene los 6 meses para las instalaciones situadas en dichas zonas y lo amplía a un año para las externas.

[10] Esta medida es aplicable desde la entrada en vigor de la norma (11 de enero de 2024). Esta previsión facilita y da cobertura normativa a las Administraciones públicas encargadas de autorizar dichos proyectos cuando aprecien la ausencia de soluciones alternativas a dichos proyectos, que no olvidemos que conlleva excepciones a la aplicación de la normativa ambiental. En la misma medida es un parámetro a tener en cuenta por los tribunales en el caso de que se impugne la autorización de dichos proyectos por daño ambiental.

de las medidas compensatorias, con la única excepción en favor de la protección ambiental, que los Estados miembros consideren que:

> «existen pruebas evidentes de que el proyecto concreto afectaría de manera irreversible los procesos ecológicos esenciales para el mantenimiento de la estructura y las funciones del emplazamiento y pondría en peligro la coherencia de la Red Natura 2000 antes de que las medidas compensatorias se pongan en marcha» (art.3. bis).

Esta regulación evita al promotor -y a la propia Administración que debe autorizar el proyecto- estudiar y proponer proyectos más viables desde el punto de vista ambiental. Así, o se autoriza el proyecto prácticamente en las mismas condiciones que se presenta o, en caso de afectar irreversiblemente a procesos ecológicos, no se autoriza.

Se prorroga al mismo tiempo la posibilidad en manos de los Estados de excepcionar algunas obligaciones de evaluación ambiental para proyectos de energías renovables e infraestructuras conexas, medida que se compatibiliza con las previstas en la Directiva 2023/2413 sobre designación de zonas de aceleración de energías renovables; y se mantiene la posibilidad de los Estados de designar zonas específicas para la implantación de proyectos de energías renovables mientras se desarrolla todo el procedimiento para designar formalmente las zonas de aceleración de dichas fuentes de energía.

Una regulación comunitaria que hará francamente difícil a los tribunales suspender la ejecución de actuaciones amparadas en una autorización en atención a posibles daños ambientales[11]. Línea que ya se observa en el Auto del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 2022 en que se deniega la suspensión del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 si lo que se alega es «el pretendido deterioro de determinados paisajes con las instalaciones de producción de energía…», lo que en su caso se pospone a la efectividad de los correspondiente proyectos. Sin embargo, los concretos proyectos de energías renovables, previsiblemente no van a verse paralizados o entorpecidos. Buena muestra de ello es una política energética comunitaria que impulsa la generación a partir de fuentes renovables con una doble regulación a partir del 1 de julio de 2024 que considera dichos proyectos de interés público superior, que reduce los plazos autorizatorios y que facilita apreciar que

[11] Contrasta esa regulación con decisiones judiciales como el Auto de 19 de junio de 2023, del Tribunal Superior de Justicia de A Coruña que suspende la ejecución de la autorización previa y de construcción de un parque eólico ante el recurso interpuesto por una Asociación Ecologista. Para ello en la ponderación de intereses manifiesta la primacía de la protección ambiental sobre los intereses empresariales de la promotora y los inherentes a la crisis energética y promoción de las energías renovables.

no hay alternativas ante un posible daño ambiental, a salvo de las medidas compensatorias.

Ahora bien, ¿las medidas excepcionales favorables a la aceleración de las energías renovables se interrumpen el 30 de junio de 2025? La respuesta debe ser negativa por cuanto gran parte de las mismas continúan vigentes sin solución de continuidad al haber sido incorporadas- con algunas adaptaciones- en la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables[12]. La Directiva (UE) 2023/2413, que entró en vigor el 20 de noviembre de 2023[13], obliga a los Estados miembros a su transposición a más tardar el 21 de mayo de 2025, salvo en la designación de áreas de infraestructuras de red y de almacenamiento para integrar energía renovables en el sector eléctrico y en los procedimientos de concesión de autorizaciones fuera de zonas de aceleración renovables, para repotenciación, para instalación de equipos de energía solar y de bombas de calor, cuya fecha máxima se adelanta al el 1 de julio de 2024 (fecha en la que habrá acabado la vigencia de gran parte de las medidas temporales y excepcionales de aceleración de renovables previstas en el Reglamento (UE) 2022/2577). Se espera, por tanto, que a partir como máximo de 1 de julio de 2024 se racionalice y se de estabilidad al cómputo de los plazos máximos para otorgar autorizaciones para proyectos de energías renovables. Y ello, manteniendo el espíritu de facilitar el desarrollo de la actividad económica en el sector energético, reduciendo los plazos de autorización.

Como aspectos más relevantes de las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2023/2413 para fomentar el uso de energías renovables se encuentra la actualización de los objetivos obligatorios de cuota de tales energías en el consumo final bruto, que pasa del 32% al 42,5% con horizonte 2030[14]. Un aspecto novedoso en dicho objetivo es que al menos un 5% de la nueva capacidad de energía renovable instalada hasta 2030 debe corresponderse con

---

[12] Tal es el caso de la presunción refutable de que ciertos proyectos de energías renovables son de interés público superior, que a partir de esa fecha seguirá subsistiendo gracias al art.16 *septies* de la Directiva (UE) 2018/2001, en su modificación por la Directiva (UE) 2023/2413.

[13] Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023 por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

Un comentario sobre las modificaciones que introduce esta Directiva, puede consultarse en Serrat Panadero, G.¿Iremos más lentos con la aceleración del uso de energías renovables?, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 141, 2024.

[14] A ese objetivo se añade el mandato a los Estados miembros de alcanzar opcionalmente hasta el 45%.

una tecnología innovadora, con lo que pretende impulsarse la investigación e innovación pública y privada.

Para alcanzar el citado objetivo del 42,5% se prevén varios tipos de medidas. En primer lugar, las referidas a la creación de zonas de aceleración renovable. Para ello se aprobarán planes con el objetivo de concretar las áreas más adecuadas para la ubicación de instalaciones de energías renovables.

La aprobación de estas zonas exige ponerlas en conexión con la «Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables», con base en la cual se prioriza la evaluación ambiental de proyectos ubicados en zonas de sensibilidad baja y moderada según dicha zonificación[15].

Los proyectos que se implanten en estas zonas se beneficiarán de procedimientos autorizatorios más ventajosos (tanto por la reducción de los plazos como, en ciertos casos, por serles aplicable el silencio positivo) y de la exención de evaluación ambiental, aunque deban adoptarse medidas para la protección de la biodiversidad y hábitats. A ello se suma la previsión de otras medidas que tienden a priorizar los proyectos de energías renovables presumiendo su interés público superior y facilitando los procedimientos autorizatorios.

En segundo lugar, el impulso a combustibles renovables de origen no biológico (como el hidrógeno renovable), con un objetivo de al menos un 42% en 2030 y un 60% en 2035 para su uso con fines no energéticos. En esta línea, la Directiva desincentiva el uso de biomasa para la producción de energía basándose en el *principio de uso en cascada* que da prioridad a su uso como material antes que a un uso energético. Así, tratándose de biomasa leñosa, en aplicación de aquel principio y del de jerarquía de los residuos, la misma debe aplicarse siguiendo un orden en el que prime la obtención de productos derivados de la madera, la prolongación de su vida útil, su reutilización o reciclaje sobre el uso energético, el cual solo precede a la eliminación.

De forma coherente con la apreciación de los riesgos que conlleva el uso de biomasa -como fuente de energía limpia- en la transición energética, la UE apuesta por los combustibles renovables de origen no biológico tanto en el transporte aéreo como marítimo,

[15] Véase la Disposición Final Decimosexta del Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, por la que se modifica la Disposición Adicional decimonovena de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La citada zonificación puede consultarse en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental/zonificacion_ambiental_energias_renovables.html

como materia prima en procesos industriales o como sistema de almacenamiento de energía.

En tercer lugar, la penetración de las energías renovables en la edificación se fomenta mediante el establecimiento de una cuota indicativa de las mismas que debe alcanzarse a más tardar en 2030. También la integración de diferentes fuentes de energía renovables en los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración y el aumento en la formación de instaladores y diseñadores de estos sistemas son aspectos que los Estados miembros deben mejorar. De forma más específica se establece la obligación de aumentar el porcentaje de energías renovables en el ámbito de la calefacción y refrigeración, con un aumento medio vinculante anual mínimo de 0.8 puntos porcentuales entre 2021 y 2026 y de 1,1 puntos porcentuales entre 2026 y 2030 aplicable a todos los Estados miembros, debiendo aplicarse incrementos indicativos hasta alcanzar el 1,8 puntos porcentuales a nivel de UE.

En cuarto lugar, la industria, como sector altamente consumidor de energía, recibe una atención especial en esta Directiva para que transforme el uso de energías fósiles -especialmente para calefacción y refrigeración- por el empleo de energías renovables como combustible, y al mismo tiempo incorpore el uso de materias primas de origen no biológico en la fabricación de productos tales como el acero o sustancias químicas.

A nivel nacional, la celeridad que la normativa comunitaria dictada en 2022 y 2023 imprime a las instalaciones de energías renovables se ha visto acompañada de la necesidad de aumentar la capacidad de la red de transporte y distribución para facilitar el acceso y conexión de dichas infraestructuras, aspecto en el que ha incidido el Real Decreto-Ley 8/2023[16].

2. EL NUEVO IMPULSO A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DEL AÑO 2023

La eficiencia energética, junto con el fomento de las energías renovables, tiene como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que produce el uso de energías fósiles (carbón, petróleo o gas). Su regulación se inicia con la aprobación de la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, al margen de la específica regulación de la eficiencia energética en el sector

[16] Real Decreto 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.

de la edificación[17], seguida de su modificación en el año 2018 con la Directiva (UE) 2018/2002, hasta la aprobación de la versión refundida por la *Directiva /UE) 2023/1791*. Esta nueva versión refundida de la Directiva sobre eficiencia energética es fruto del cumplimiento de las exigencias impuestas por el denominado *Paquete Fit For 55*[18] que propugna la modificación de la normativa energética de la UE para alcanzar el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% hasta 2030 y por el llamado *Plan REPowerEU*[19] que propone una transición energética más rápida para eludir la dependencia del gas ruso.

Como principales modificaciones orientadas a profundizar en el principio «primero, la eficiencia energética», podemos destacar, en primer lugar, el objetivo de reducción del consumo final de energía en la UE en un 11,7% para 2030 respecto del consumo total de 2020. Para ello cada Estado miembro debe fijar su contribución indicativa a dicha reducción. El citado principio es obligatorio para los Estados miembros que deben aplicarlo en la planificación, políticas tanto energéticas como no energéticas y proyectos de infraestructuras de transporte. En segundo lugar, un avance importante para aumentar la eficiencia energética y dar cumplimiento al objetivo de reducción de consumo energético es la obligación que se impone a los Estados miembros para que renueven anualmente al menos el 3% de los edificios públicos con calefacción y/o refrigeración que tengan una superficie útil de más de 250 metros cuadrados. La novedad respecto a esta medida es que esta obligación se hace extensiva a los edificios de cualquier Administración pública, dado que la norma se refiere a edificios «que sean propiedad de sus organismos públicos»[20], superando la anterior limitación referida solo a los edificios de la Administración central. El sector público también debe tener en cuenta la eficiencia energética en la contratación pública de bienes, servicios, obras y nuevos edificios.

En tercer lugar, se presta una atención especial a la eficiencia energética en los sistemas de calefacción y refrigeración urbanos,

---

[17] Directiva 2010/31/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

[18] Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones EMPTY

«Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática, Bruselas, 14.7.2021.

[19] Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Plan REPowerEU, Bruselas, 18.5.2022.

[20] Art.6.1 de la Directiva (UE) 2023/1791.

imponiendo que se transformen para que utilicen energías renovables o calor residual antes de 2050.

Por otro lado, para lograr los objetivos de eficiencia energética una de las medidas adoptadas por la UE desde la aprobación de la Directiva de Eficiencia Energética en 2012 es el sistema de obligaciones de eficiencia energética que los Estados deben imponer a empresas energéticas (comercializadoras de gas y electricidad, operadores al por mayor de productos petrolíferos y de gas licuado del petróleo) para garantizar un ahorro acumulado de uso final de la energía, el cual puede sustituirse o compatibilizarse con medidas alternativas. Entre esas medidas alternativas se han regulado a nivel interno un sistema de Certificados de Ahorro de Energía que permite a quienes apliquen medidas de eficiencia energética recuperar parte de la inversión si vende dichos certificados a las empresas a las que afectan aquellas obligaciones. Con este sistema de certificados los sujetos cumplen con su obligación legal de ahorro de energía, pero en lugar de con una aportación dineraria al Fondo Nacional de Eficiencia Energética a través de la compra de estos certificados a quienes hayan ejecutado proyectos de ahorro energético. Este sistema alternativo se ha regulado en la Ley 18/2014, en su reforma de 2020y en el Real Decreto 36/2023[21].

3 BUENOS DATOS Y NOVEDADES NORMATIVAS SOBRE ENERGÍAS RENOVABLES EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA

El año 2023 ha sido un buen año para las energías renovables a nivel mundial. Esta es la afirmación de la Agencia Internacional de la Energía (IEA) que podemos extraer del informe que ha elaborado sobre la situación de las energías renovables en el año 2023. Constata que la capacidad instalada de energía renovable ha crecido un 55%. Una tendencia que lleva 22 años al alza, desde que hay datos disponibles a escala global. En concreto, se añadieron a la

[21] Ley 18/2014, de 15 de octubre, modificada por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio; Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético; y Orden TED/815/2023, de 18 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético. En el anexo I de la Orden se establece la metodología empleada para asignar a cada uno de los sujetos obligados su cuota de ahorro y su equivalencia económica para el año 2023 y en el anexo II se establece, para cada uno de los sujetos obligados, sus respectivas cuotas de ahorro y equivalencia económica para el año 2023, resultantes de aplicar los criterios establecidos en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

red en un año unos 510 gigavatios. El estudio destaca que China protagonizó el mayor crecimiento de la capacidad instalada al poner en marcha tanta energía solar fotovoltaica en 2023 como todo el mundo en 2022. Asimismo, el aumento de la capacidad renovable en Europa, Estados Unidos y Brasil también alcanzó máximos históricos[22].

Si nos centramos en el territorio de la UE tenemos que decir que se ha logrado también un importante avance que va a favorecer el despliegue de las energías renovables porque tras varios intentos de pactar una reforma europea del mercado eléctrico por parte de los ministros de Energía de la Unión Europa, el último en el mes de junio de 2023, en el que el principal obstáculo se basó en la energía nuclear en los contratos a largo plazo, que enfrentó a Francia, que depende fuertemente de la energía atómica, con Alemania, que no quería que se produjeran «distorsiones del mercado»[23], finalmente en diciembre de 2023 el Consejo y el Parlamento Europeo han logrado el acuerdo con el que, de forma general, los precios de la electricidad no van a estar sometidos a las constantes fluctuaciones por los volátiles precios de los combustibles fósiles, adoptándose medidas para proteger a los consumidores de las subidas de precios de la electricidad y para fomentar la energía renovable[24].

Si nos centramos en el interior de nuestras fronteras, según los datos de la empresa DNV, publicados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en los últimos cinco años, el peso de la energía solar fotovoltaica en el mercado eléctrico español se ha multiplicado por más de cinco[25]. En el mismo

---

[22] Noticia La Vanguardia, en línea: www.lavanguardia.com/economia/20240111/9494965/renovables-crecen-55-tasa-mas-alta-historia.html) 11/01/2024

[23] Datos de El País, en línea: *https://elpais.com/economia/2023-06-19/los-veintisiete-fracasan-en-su-intento-de-pactar-la-primera-reforma-del-mercado-electrico-en-dos-decadas.html*. 19/06/2023

[24] Noticia del periódico cinco días. Se puede consultar en https://cincodias.elpais.com/economia/2023-12-14/la-ue-logra-un-acuerdo-de-reforma-del-mercado-electrico-para-proteger-a-los-consumidores-del-alza-de-precios.html) (14/12/2023)

[25] Es interesante señalar que la Unión Española Fotovoltaica (UNEF), ha diseñado una hoja de ruta de 7 puntos, que ha puesto a disposición de los distintos partidos políticos, para poder culminar con éxito los objetivos contemplados dentro del Plan Nacional Integrado de Energía Clima. A modo referencial, dichos 7 objetivos consisten en: una mayor racionalidad administrativa en las tramitaciones de los proyectos fotovoltaicos; adecuar el modelo de mercado marginalista a la mayor representatividad de la energía solar en España; rediseñar las subastas para que cuenten con un calendario periódico previsto con antelación; revisión del PNIEC, incrementando el objetivo fijado de 35GW para 2030 a un entorno entre 55 y 65GW en un contexto de avance de la electrificación y el desarrollo del hidrógeno verde; erradicar las trabas administrativas todavía existentes que dilatan los plazos de puesta en marcha de las instalaciones de autoconsumo, además de acelerar la tramitación de las ayudas *Next Generation*; estrategia conjunta con las administraciones públicas que permita adaptar los currículums académicos universitarios y de formación profesional a las necesidades de empleo que demanda el sector de la energía solar en España; establecimiento de una regulación que elimine las barreras que ralentizan un desplie-

periodo, el peso de la energía eólica ha pasado a ser más del doble, del 12% al 25%; el carbón se ha reducido desde el 20% de 2018 hasta un 2%. Con ello, se evidencia como las energías renovables han ganado peso en el mix energético[26]. Sin embargo, según los datos de Red Eléctrica de España (REE) existen notables diferencias entre Comunidades Autónomas. Así, mientras en zonas como Castilla y León el 89% de los megavatios son de fuentes limpias, en regiones como las Islas Baleares difícilmente alcanzan el 7%[27].

Además, resulta muy interesante destacar que en 2023 se ha investigado y se han puesto en marcha nuevos proyectos innovadores de energías renovables. En este sentido, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía (IDAE) ha resuelto de manera favorable las primeras ayudas a proyectos innovadores de exploración para el aprovechamiento de la geotérmica profunda, financiados con el Fondo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea. En total ha repartido 120 millones, en su mayoría para proyectos radicados en Canarias. Concretamente, uno de ellos («Estudio de Viabilidad del Proyecto de Energía Geotérmica en Madrid») se desarrollará en Madrid por parte de la empresa Repsol. Está dotado de cinco millones y antes de julio de 2026 se deberá determinar si el subsuelo madrileño es adecuado para obtener este tipo de energía renovable que procede del calor de la tierra. Junto a ello, otros proyectos se localizan en el Campo Geotérmico de Níjar-Almería, dotado con 6,9 millones, y otro más en Melilla, que se financiará con seis millones[28].

También ha sido un buen año para los proyectos de hidrógeno[29]. Ello lo ha puesto de manifiesto la Asociación Española del Hidrógeno (AeH2) que ha publicado el mapa interactivo del Censo de Proyectos de Hidrógeno, que en una primera fase recopila Proyectos de Demostración –TRL 7 o superior– que están en desarro-

---

gue, eficiente y económico del almacenamiento y el hidrógeno verde. Se puede consultar en: sewww.unef.es/es/comunicacion/comunicacion-post/el-sector-fotovoltaico-nacional-traslada-una-bateria-de-7-propuestas-a-los-partidos-politicos-para-asegurar-la-consecucion-de-la-transicion-energetica-en-espana. 21.06.2023.

[26] Noticia de newtral. Se puede consultar en https://www.newtral.es/renovables-mix-energetico/20231215/) (15/12/2023)

[27] Noticia de la publicación El Economista. Se puede consultar en la dirección web: https://www.eleconomista.es/energia/noticias/12390254/07/23/el-dispar-mapa-de-las-renovables-del-7-en-baleares-al-89-en-castilla-y-leon.html. 30/07/2023.

[28] Noticias de la publicación 20 minutos. Se puede consultar en: https://www.20minutos.es/noticia/5193066/0/gobierno-madrid-explorar-primera-vez-generacion-electricidad-geotermia/. 24/11/2023

[29] Sobre el régimen jurídico del hidrógeno vid. los recientes estudios de Del Guayo Castiella, I. y Mellado Ruiz, L. (dirs.). *Retos regulatorios de los gases renovables en la economía circular*. Madrid: Marcial Pons, 2023 y Mellado Ruiz, L. «Marco jurídico actual y futuro de la industria del hidrógeno en la Unión Europea: transición energética e hidrógeno verde». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 125, 2023, pp. 17-62.

llo o activos en España. Hasta la fecha, el censo incluye un total de 123 proyectos que abarcan toda la cadena de valor del hidrógeno y provienen de 46 entidades asociadas. El mapa nace con el objetivo de dar visibilidad a los proyectos de hidrógeno que se están realizando –o que están planificados– en el país, y como herramienta de análisis tanto para expertos como para las Administraciones Públicas[30]. A mayor abundamiento, el proyecto H2PORTS (Implementation Fuel Cells and Hydrogen Technologies in Ports), financiado por Clean Hydrogen Joint Undertaking y coordinado por la Fundación Valenciaport, que analiza nuevas tecnologías de pilas de combustible orientadas a aumentar la eficiencia energética, la descarbonización y la seguridad de las terminales portuarias, ha sido premiado por Green Gas Mobility Summit 2023 como mejor proyecto de innovación sobre gases renovables. La iniciativa cuenta con la participación de la Autoridad Portuaria de València, CNH2-Centro Nacional del Hidrógeno, y las empresas privadas MSC Terminal Valencia S. A. U, Grimaldi Group, Hyster-Yale Group, Atena scarl-Distretto Alta tecnologia Energia Ambiente, Carburos Metálicos, Ballard Power Systems y Enagás. El proyecto H2Ports tiene por objetivo demostrar y validar en el Puerto de Valencia, en operaciones portuarias reales, dos soluciones innovadoras basadas en tecnologías de FC y una estación móvil de suministro de hidrógeno específicamente diseñada para el proyecto. Un Reach Stacker que se probará en MSC Terminal Valencia, así como un Yard Tractor que se probará en Valencia Terminal Europa (parte del grupo Grimaldi), han sido seleccionados como los especialmente equipados para el uso de Pilas de Combustible en instalaciones portuarias. El proyecto pondrá en funcionamiento los equipos diariamente durante dos años de actividades operativas reales y analizará las formas de mejorar la eficiencia energética, el rendimiento y la seguridad de las operaciones con equipos portuarios de Pilas de Combustible. El proyecto también tendrá en cuenta

[30] Noticia consultada en www.aeh2.org/centenar-iniciativas-registradas-censo-proyectos-aeh2/. 06.06.2023. Junto con el censo se ha publicado el informe «Análisis del Censo de Proyectos», en el cual, por lo que respecta a la producción de hidrógeno, se pronostica un gran aumento de la misma a la luz de los proyectos e instalaciones censadas, lo que va a implicar elevar la capacidad de generación a 2030 en más del triple de lo previsto en la Hoja de Ruta del Hidrógeno, alcanzando los 11 GW. En el terreno de la movilidad, el 56 % de los proyectos censados están dirigidos al transporte por carretera y existe una desviación significativa entre el número de estaciones de repostaje de hidrógeno proyectadas –21 de acceso público– con los objetivos establecidos por la Hoja de Ruta del Hidrógeno –entre 100 y 150 de acceso público para 2030–. En cuanto al uso del hidrógeno en la industria, el informe señala que, de los 17 proyectos enfocados en este ámbito, el 67 % se centra en su uso en el refino del petróleo y la industria petroquímica, mientras que el 15 % se destina a la producción de amoniaco. El resto de los proyectos se enfocan en la industria alimentaria, del vidrio y de la cerámica. Destaca el nuevo uso del hidrógeno en la producción de combustibles sintéticos en el sector de los hidrocarburos.

cuestiones transversales como el factor humano, la reglamentación, el futuro despliegue de la tecnología sobre una base plenamente comercial y la sensibilización sobre el potencial de la adopción del hidrógeno como combustible alternativo en los equipos portuarios[31].

El año pasado ha sido un año de avances en el régimen jurídico de las energías renovables porque la normativa a nivel europeo se ha modificado y consecuentemente exigirá que nuestro Derecho interno se reforme para adaptarse a las mismas[32]. En este epígrafe vamos a señalar cuáles han sido las principales normas aprobadas por orden cronológico ya que en un epígrafe posterior las analizaremos por materias.

A nivel de la Unión Europea se han aprobado: El Reglamento (UE) 2023/955 por el que se crea un fondo social para el clima[33]; El Reglamento (UE) 2023/1804, relativo a la implantación de las infraestructuras para los combustibles alternativos[34]; El Reglamento (UE) 2023/1805, relativo al uso de combustibles renovables e hipocarbónicos en el transporte marítimo[35]; La Directiva (UE) 2023/1791, relativa a la eficiencia energética[36]; La Directiva (UE) 2023/2413, sobre la promoción de la energía procedente de fuentes renovables[37]; El Reglamento (UE) 2023/2405, que regula la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un trans-

---

[31] https://gasnam.es/nota-de-prensa-h2ports-premiado-por-green-gas-mobility-summit-2023-como-mejor-proyecto-de-innovacion-sobre-gases-renovables/. 15.06.2023.

[32] Son interesante los recientes estudios de Fernández Pérez, A., *Derecho de la energía europeo y cambio climático*. Navarra: Aranzadi, 2023; González Ríos, I. Y Faya Barrios, A. L. (coords.). *Desafíos jurídicos administrativos del cambio climático, la transición energética y la digitalización.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2023; Moreno Molina, A. N. *El Derecho del Cambio Climático: Retos, instrumentos y litigios.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2023 y Tenas Alós, M. Á. y Colás Laguardia, M. E. (coords.). *Sobre políticas públicas para la implementación de las energías renovables*. A Coruña: Colex, 2023.

[33] El Reglamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Fondo Social para el Clima y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1060 (DOUE L130/1, de 16 de mayo de 2023).

[34] El Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L234/1, de 22 de septiembre de 2023).

[35] El Reglamento (UE) 2023/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (Texto pertinente a efectos del EEE). (DOUE L234/48, de 22 de septiembre de 2023).

[36] La Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (versión refundida) (Texto pertinente a efectos del EEE). (DOUE L131/1, de 20 de septiembre de 2023).

[37] La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo y se publica en el DOUE L núm. 2413, de 31 de octubre de 2023.

porte aéreo sostenible[38]; El Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2441 que establece el contenido y el formato de los planes de neutralidad climática[39].

A nivel interno estatal se aprueban: El Real Decreto 36/2023, que establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético[40]; La Orden TED/296/2023, que concreta las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2023[41]; El Real Decreto 821/2023, que adapta al marco europeo de ayudas de Estado al programa de incentivos (MOVES III)[42]; El Real Decreto-ley 8/2023, de medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo[43]; El Real Decreto 1178/2023, que adaptan al marco europeo de ayudas de Estado determinados programas de ayudas de rehabilitación energética y energías renovables[44].

A nivel autonómico se han aprobado: La Ley 1/2023, que modifica la naturaleza jurídica de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha[45] y El Decreto-ley 1/2023, medi-

[38] El Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation) y se publica en el DOUE L núm. 2405, de 31 de octubre de 2023.

[39] El Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2441 de la Comisión, de 31 de octubre de 2023, por el que se establecen normas para la aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al contenido y el formato de los planes de neutralidad climática necesarios para que se concedan asignaciones gratuitas de derechos de emisión que ha sido publicado en el DOUE L núm. 2441, de 3 de noviembre de 2023.

[40] El Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de Certificados de Ahorro Energético. (BOE núm. 21, de 25 de enero de 2023).

[41] La Orden TED/296/2023, de 27 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2023. (BOE, núm. 76, de 30 de marzo de 2023).

[42] El Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre, por el que se adapta al marco europeo de ayudas de estado el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo, y se amplía su vigencia. Esta norma reglamentaria fue publicada en el BOE núm. 273, de 15 de noviembre de 2023.

[43] El 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. Esta norma con rango de Ley se publica en el BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2023.

[44] El Real Decreto 1178/2023, de 27 de diciembre, por el que se modifica la normativa reguladora y se adaptan al marco europeo de ayudas de Estado determinados programas de ayudas de rehabilitación energética y energías renovables del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2023).

[45] La Ley 1/2023, de 27 de enero, de medidas administrativas, financieras y tributarias de Castilla-La Mancha.

das urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón[46].

4. AVANCES EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ENERGÍA

A. El Fondo social para el clima y el Fondo Nacional de Eficiencia energética.

En el contexto del quinto paquete energético de la UE se aprueba el Objetivo 55, el 14 de julio de 2021 (Fit for 55, en su versión en inglés) que consiste en un conjunto de propuestas interconectadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo de garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030 y más allá. Una de estas medidas es la creación del Fondo social para el clima destinado a apoyar a los hogares, pequeños negocios y pasajeros más afectados por la pobreza energética. A petición del Parlamento, el Fondo Social para el Clima comenzará a funcionar en 2026, un año antes de la entrada en vigor del nuevo Régimen de Comercio de Emisiones (RCDE) que se extenderá para incluir los edificios y el transporte por carretera (conocido como «RCDE II»). Para el efectivo despliegue de este instrumento se ha aprobado el Reglamento (UE) 2023/955 que establece el Fondo Social para el Clima para el período 2026-2032. El Fondo prestará ayuda financiera a los Estados miembros para las medidas e inversiones incluidas en sus planes sociales para el clima beneficiando a los hogares, las microempresas y los usuarios del transporte que sean vulnerables y se vean especialmente afectados por la inclusión de las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, en particular los hogares en situación de pobreza energética o los hogares en situación de pobreza de transporte. El Reglamento distingue entre el objetivo general del Fondo que consiste en contribuir a una transición socialmente justa hacia la neutralidad climática abordando la repercusión social de la inclusión de las emisiones de gases de efecto invernadero de los edificios y el transporte por carretera en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, y los objetivos específicos que concreta en apoyar a los hogares vulnerables, las microempresas vulnerables y los

[46] El Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón. (DOA, núm. 55 de 21 de marzo de 2023).

usuarios del transporte vulnerables, mediante ayudas temporales y directas a la renta y medidas e inversiones destinadas a aumentar la eficiencia energética de los edificios, la descarbonización de la calefacción y la refrigeración de los edificios, así como mediante la integración en los edificios de la generación y almacenamiento de energía renovable, y garantizar un mejor acceso a la movilidad y el transporte de emisión cero y de baja emisión.

También se ha avanzado en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética que se constituyó por la Ley 18/2014, de 15 de octubre. El Fondo, adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Energía, es gestionado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), tal y como establece el artículo 73 de la Ley 18/2014, modificado posteriormente por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio y los recursos se dedican a la financiación de mecanismos de apoyo económico, financiero, asistencia técnica, formación, información, u otras medidas con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores, de forma que contribuyan en su conjunto a alcanzar el objetivo de ahorro de energía nacional previsto en el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE hoy derogada por la Directiva (UE) 2023/1791.

B. Avances en el régimen jurídico del transporte sostenible: combustible renovables e hipocarbónicos para la aviación y el transporte marítimo y la fijación de nuevos objetivos para la instalación de infraestructuras para carburantes sostenibles.

También en el contexto del quinto paquete energético de la UE en el que se aprueba el Objetivo 55, el 14 de julio de 2021 en el que se contemplan un conjunto de propuestas interconectadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo de garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030, se fija un objetivo muy ambicioso para el sector de los transportes: reducir en un 90 % las emisiones de gases de efecto invernadero (que actualmente representan más de la cuarta parte de las emisiones de la UE). Para ello las tres propuestas legislativas que se marcan en este paquete se refieren a la iniciativa *FuelEU Maritime* para aumentar el uso de los combustibles renovables y los combustibles hipocarbónicos y disminuir la huella de carbono del sector marítimo, la iniciativa *RefuelEU Aviation* para reducir las emisiones de carbono en Europa promoviendo el uso de los combustibles de aviación sostenible (CAS) y la aprobación de un nuevo régimen jurídico

relativo a las infraestructura para los combustibles alternativos[47]. Tres medidas se han aprobado en 2023 que inciden en estas tres iniciativas.

En primer lugar, se aprueba el Reglamento (UE) 2023/1805 relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE (Texto pertinente a efectos del EEE). El Reglamento establece normas uniformes que imponen: por un lado, un límite a la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de la energía utilizada a bordo por los buques que llegan a puertos bajo la jurisdicción de un Estado miembro, permanecen en dichos puertos o salen de ellos, y, por otro lado, una obligación de utilizar el suministro de electricidad desde tierra o una tecnología de emisión cero en puertos bajo la jurisdicción de un Estado miembro. La finalidad del establecimiento de estas normas es aumentar el uso coherente de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos y de fuentes de energía sustitutorias en el transporte marítimo en toda la Unión, en consonancia con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en toda la Unión a más tardar en 2050, al tiempo que se garantiza el buen funcionamiento del transporte marítimo, se crea una seguridad normativa para la adopción de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos y de tecnologías sostenibles y se evitan distorsiones en el mercado interior. El Reglamento se aplica a todos los buques de arqueo bruto superior a 5 000 toneladas destinados al transporte de pasajeros o mercancías con fines comerciales, independientemente de su pabellón, en lo que respecta a: la energía utilizada durante su estancia en un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro; la totalidad de la energía utilizada en los viajes desde un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro hasta un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro; la mitad de la energía utilizada en viajes con destino u origen en un puerto de escala situado en una región ultraperiférica bajo la jurisdicción de un Estado miembro, y la mitad de la energía utilizada en viajes con destino u origen en un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro, cuando el anterior o el siguiente puerto de escala esté bajo la jurisdicción de un tercer país.

Respecto al transporte aéreo dos cuestiones es necesario señalar, por un lado, se ha aprobado la Decisión (UE) 2023/2440 de la Comisión, de 27 de octubre de 2023, relativa a la cantidad total de derechos de emisión para toda la Unión que se asignará a los ope-

[47] *Vid*. González Ríos, I., Ávila Rodríguez, C. M., (dirs.). *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

radores de aeronaves en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE para 2024. La Decisión fija la cantidad total de derechos de emisión que se asignará a los operadores de aeronaves para 2024 a que se refiere el artículo 3 quater, apartado 5, de la Directiva 2003/87/CE.

Por otro lado, se aprueba también el Reglamento (UE) 2023/2405 relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation). Como hemos dicho, la iniciativa «ReFuelEU Aviation» tiene por objeto aumentar tanto la demanda como la oferta de combustibles de aviación sostenibles, que generan unas emisiones de CO_2 inferiores al queroseno, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas en el mercado del transporte aéreo de toda la Unión, lo que disminuirá la huella de carbono del sector de la aviación y creará unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible en la UE. Las principales medidas novedosas que este Reglamento establece son seis. En primer lugar, se obliga a los proveedores de combustible de aviación a velar por que todo el combustible que se ponga a disposición de los operadores de aeronaves en los aeropuertos de la Unión contenga un porcentaje mínimo de combustibles de aviación sostenibles, incluido un porcentaje mínimo de combustibles sintéticos de conformidad con los valores y las fechas de aplicación establecidos en el anexo I del Reglamento, en el que se prevé que ambos porcentajes registren un aumento progresivo hasta 2050. En segundo lugar, los operadores de aeronaves quedan obligados a garantizar que la cantidad anual de combustible de aviación de que se abastezcan en un determinado aeropuerto de la Unión representa, como mínimo, el 90% del combustible de aviación requerido anualmente, si bien dicha cantidad podrá situarse por debajo de ese umbral cuando sea necesario por razones de cumplimiento de las normas aplicables en materia de seguridad del combustible, lo que deberá ser justificado debidamente por el operador a la autoridad o autoridades competentes. En tercer lugar, las entidades gestoras de los aeropuertos de la Unión deben adoptar todas las medidas necesarias para facilitar el acceso de los operadores de aeronaves a combustibles de aviación sostenibles. En cuarto lugar, el Reglamento establece que los Estados miembros deben designar a la autoridad o autoridades competentes responsables de garantizar el cumplimiento del Reglamento y de imponer multas por su infracción a los operadores de aeronaves, las entidades gestoras de aeropuertos de la Unión y los proveedores de combustible de aviación, asegurando que tales autoridades actuarán con imparcialidad y

transparencia, y de manera independiente respecto de tales sujetos. En quinto lugar, se regula la recopilación de datos y las obligaciones de notificación de los proveedores de combustible y de los operadores de aeronaves con el fin de que puedan hacer un seguimiento de las repercusiones del Reglamento en la competitividad de los operadores y plataformas de la Unión. Y finalmente en sexto lugar, se crea un sistema de etiquetado de la Unión sobre el rendimiento medioambiental destinado a los operadores de aeronaves que utilicen combustibles de aviación sostenibles, el cual permitirá a los consumidores elegir disponiendo de la debida información, promoviendo así vuelos más ecológicos.

En aras de la facilitar la consecución de los objetivos de neutralidad climática se aprueba el Reglamento (UE) 2023/1804 relativo a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos y por el que se deroga la Directiva 2014/94/UE (Texto pertinente a efectos del EEE). El Reglamento establece objetivos nacionales obligatorios que den lugar a la implantación en la Unión de suficiente infraestructura para los combustibles alternativos destinada a vehículos de carretera, trenes, buques y aeronaves estacionadas. Incluye especificaciones técnicas comunes y requisitos sobre información al usuario, suministro de datos y métodos de pago relativos a la infraestructura para los combustibles alternativos. El Reglamento establece normas relativas a los marcos de acción nacionales que deben ser adoptados por los Estados miembros, incluidas normas relativas a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos en áreas en las que no se establecen objetivos obligatorios a escala de la Unión y a la presentación de informes relativos a la implantación de dicha infraestructura. Igualmente, regula un mecanismo de información para incentivar la cooperación y garantizar un estrecho seguimiento de los avances. El mecanismo de información está previsto que adopte la forma de un proceso estructurado, transparente e interactivo entre la Comisión y los Estados miembros al objeto de finalizar los marcos de acción nacionales, habida cuenta de las estrategias locales y regionales existentes de implantación de la infraestructura para los combustibles alternativos, y su posterior ejecución y la correspondiente acción de la Comisión con miras a respaldar una implantación coherente y más rápida de la infraestructura para los combustibles alternativos en los Estados miembros. Puede entenderse, por tanto, que el Real Decreto 639/2016, de 9 de diciembre, por el que se establece un marco de medidas para la implantación de una

infraestructura para los combustibles alternativos ha de interpretarse a la luz del nuevo Reglamento europeo [48].

A nivel interno y relacionado con el transporte sostenible se ha aprobado el Real Decreto 821/2023, de 14 de noviembre, por el que se adapta al marco europeo de ayudas de Estado el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo, y se amplía su vigencia. Este Real Decreto recoge expresamente los importes de ayuda a conceder por parte de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, para los destinatarios últimos que sean empresas, personas jurídicas que realicen alguna actividad económica y/o mercantil, que estarán sometidas a los requisitos y límites establecidos en el Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado que ha sido modificado por el Reglamento (UE) 2023/1315 de la Comisión, de 23 de junio de 2023. Esta modificación recoge diversos cambios en la

[48] Es interesante señalar que a nivel interno del Estado español, la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), ha presentado 20 medidas a la Subcomisión para el estudio del despliegue e instalación de las infraestructuras de recarga eléctrica y de hidrógeno, con el objetivo de eliminar las barreras que está encontrando el sector en la implantación de los puntos de recarga, siendo dos especialmente destacadas: las gestiones con las compañías distribuidoras de electricidad y, por otra, la obtención de licencias, permisos y autorizaciones, que dependen de la Dirección General de Carreteras y de las Comunidades Autónomas. En cuanto a las gestiones con las distribuidoras de energía eléctrica, la asociación ha solicitado que se apliquen los plazos de procedimiento abreviado para obtener permisos de acceso y conexión a la red eléctrica, de forma que la distribuidora tenga un mes para la respuesta inicial y la final. En este sentido, AOP propone que se fijen plazos máximos de resolución, y no de respuesta. Respecto las barreras que tienen que ver con las Administraciones Públicas, la prioridad es agilizar los trámites administrativos (licencias, permisos y autorizaciones) en la instalación de infraestructura de recarga. Para ello, AOP ha propuesto diversas medidas con las que se podría conseguir esta agilidad, como puede ser una autorización provisional de la instalación mientras se resuelve la autorización definitiva, la definición de «instalación fácilmente desmontable», o sustituir la autorización por una declaración responsable cuando sea posible. De esta forma, se podría simplificar al máximo el proceso. En esta misma línea, se ha expuesto la necesidad de que el trámite de legalización propio de cada Comunidad Autónoma pase a ser telemático en todo el territorio. Esta noticia se puede consultar en: www.aop.es/comunicaciones/2023/02/14/aop-propone-20-medidas-para-agilizar-la-tramitacion-de-puntos-de-recarga-y-de-hidrogeneras/. 14.02.2023. Sobre ehículos eléctricos e infraestructuras Vid. los estudios recientes de Mellado Ruiz, L., «Electromovilidad y régimen de infraestructuras de recarga» *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes* / González Ríos, I., Ávila Rodríguez, C. M. (dirs.). *Transición energética y digital justa en el ámbito de los transportes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023 págs. 377-419 y España Pérez, J. A. «El necesario impulso al vehículo eléctrico y su infraestructura de recarga en aras de la descarbonización». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 60, 2023, pp. 90-123.

regulación de las ayudas estatales a la adquisición de vehículos cero emisiones o vehículos limpios y a los puntos de recarga eléctrica, que en algunos casos suponen una intensidad de ayuda máxima inferior a la que se establecía en la anterior redacción del reglamento, vigente hasta esta modificación, y que es el que ha resultado aplicable durante las primeras fases de funcionamiento del citado Real Decreto 266/2021, de 13 de abril[49].

C. Obligaciones de contenido y formato para los Planes de neutralidad climática.

La Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo exige que determinados titulares de instalaciones (las enumeradas en las categorías de su anexo I) establezcan planes de neutralidad climática para que los titulares de esas instalaciones cuyos niveles de emisión de gases de efecto invernadero que sean superiores al percentil 80.º de los niveles de emisión para los parámetros de referencia de producto pertinentes puedan recibir la asignación gratuita condicional. También deben elaborar planes de neutralidad climática los titulares de calefacción urbana que soliciten una asignación gratuita adicional para las instalaciones de calefacción urbana en ciertos Estados miembros. De conformidad con el artículo 10 bis, apartado 1, párrafo quinto, de la Directiva 2003/87/CE, los planes de neutralidad climática deben elaborarse a nivel de instalación. De conformidad también con la Directiva citada, la Comisión debe adoptar actos de ejecución para especificar el contenido mínimo y el formato de los planes de neutralidad climática tratando de buscar sinergias con planes similares con arreglo a lo dispuesto en el Derecho de la Unión. Como concreción de esta competencia se ha aprobado el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2441 de la Comisión, de 31 de octubre de 2023, por el que se establecen normas para la aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al contenido y el formato de los planes de neutralidad climática necesarios para que se concedan asignaciones gratuitas de derechos de

[49] Según datos de la asociación europea de fabricantes de coches, ACEA, las ventas de vehículos eléctricos puros nuevos superaron a las de los automóviles con motor diésel, con 158.252 unidades frente a 139.595, respectivamente. La cuota de mercado de los eléctricos puros fue del 15,1%, aumentando en más de cuatro puntos en el mismo mes del año pasado. Para ACEA esto corresponde al fuerte incremento de las matriculaciones de coches eléctricos en la Unión Europea, que subieron a un 66,2% en el mes de junio, mientras que los diéseles descendieron a un 9,4%. Esta noticia se puede consultar en la publicación Cinco días en: https://cincodias.elpais.com/companias/2023-07-19/las-ventas-de-coches-electricos-ya-superan-a-las-de-vehiculos-diesel-en-europa.html. 19/07/2023.

emisión que ha sido publicado en el DOUE L núm. 2441, de 3 de noviembre de 2023. Este Reglamento de Ejecución fija el contenido (ver anexo I del Reglamento) y el formato (que ha de ser formato electrónico) de los planes de neutralidad climática a que se refiere el artículo 10 bis, apartado 1, párrafo quinto, y el artículo 10 ter, apartado 4, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. Texto Consolidado.

Respecto al contenido de los planes de neutralidad climática que han de estar debidamente motivados y justificados el anexo I del Reglamento de ejecución citado, establece siete puntos: el primero relativo a la información general sobre la instalación[50]; el segundo y tercero sobre las emisiones históricas[51]; el cuarto, sobre

[50] Los datos que deben incorporarse en este punto son: a) Nombre y dirección de la instalación. b) Identificador de la instalación utilizado en el registro de la Unión. c) Identificador del permiso y fecha de expedición del primer permiso de emisión de gases de efecto invernadero que se haya expedido a la instalación con arreglo al artículo 6 de la Directiva 2003/87/CE. d) Identificador del permiso y fecha del permiso de emisión de gases de efecto invernadero más reciente que se haya expedido a la instalación con arreglo al artículo 6 de la Directiva 2003/87/CE. e) Nombre y apellidos y dirección del titular, información de contacto de un representante autorizado y de una persona de contacto principal, en caso de que sean diferentes. f) Cuando la empresa de calefacción urbana presente el plan de neutralidad climática a escala de la empresa, la información a que se refieren las letras a) a e) por cada instalación vinculada a dicha empresa, operada por ella y cubierta por el plan de neutralidad climática, incluida una descripción del vínculo con la empresa de calefacción urbana.

[51] Los datos que deben incorporarse en este punto son: a) Emisiones históricas específicas por cada año del período de referencia pertinente, tal como se define en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado (UE) 2019/331, en particular los datos siguientes: i) emisiones históricas específicas de los niveles de actividad de cada año de cada subinstalación con referencia de producto o de subinstalaciones alternativas, en relación con otros niveles de producción, expresadas en toneladas equivalentes de CO2 por unidad de producción pertinente de cada subinstalación o cualquier otra unidad de producción, cuando sea más apropiado; ii) en su caso, emisiones históricas específicas de los valores de los parámetros de referencia establecidos en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 por cada subinstalación pertinente que se apliquen durante el período de referencia pertinente. b) Facultativamente, emisiones históricas absolutas, expresadas en toneladas equivalentes de CO2, por cada año del período de referencia pertinente, tal como se define en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado (UE) 2019/331. Por otro lado, también ha de contener lo relativo a las emisiones históricas a que se refiere el punto 2 y los niveles de emisiones relacionados con las metas mencionadas en el punto 4, letra b), cumplirán las condiciones siguientes: a) Los límites del sistema y los tipos de gases de efecto invernadero cubiertos por esas emisiones históricas y niveles de emisión serán coherentes con el permiso de emisión de gases de efecto invernadero de la instalación de que se trate y las obligaciones establecidas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 y en el Reglamento Delegado (UE) 2019/331. b) En el conjunto de emisiones comprendidas no se incluirá ninguna absorción de carbono ni reducción de emisiones fuera de los límites del sistema de la instalación de que se trate y adquirida usando créditos de compensación de carbono. c) Las emisiones se expresarán en relación con los niveles de actividad de cada año de todas las subinstalaciones o, si no es posible, con respecto a los demás niveles de producción de la instalación de que se trate.

los hitos y metas incluidos los intermedios[52]; el quinto sobre las condiciones que deben cumplir los hitos y metas intermedios[53]; el sexto se refiere a las medidas e inversiones[54] y el séptimo al impacto estimado de las medias e inversiones[55]. Respecto al formato de los planes estos han de tener un formato electrónico y para ello la Comisión publicará una plantilla electrónica o un formato específico de archivo para proporcionar la información especificada en el anexo. Los titulares emplearán la plantilla electrónica o el formato específico de archivo a que se refiere el apartado 1 para elaborar y remitir el plan de neutralidad climática. Como excepción a lo dispuesto, los Estados miembros podrán exigir a los titulares que

[52] Los datos que deben incorporarse en este punto son: a) Descripción pormenorizada de los hitos para 2025 y para cada período quinquenal posterior, proporcional a las metas a que se refieren las letras b) y c). b) Metas de emisiones específicas para 2025 y para cada período quinquenal posterior, en particular los datos siguientes: i) metas específicas de los niveles de actividad de cada año de cada subinstalación con referencia de producto o de subinstalaciones alternativas, en relación con otros niveles de producción de la subinstalación, expresadas en toneladas equivalentes de CO2 por unidad de producción pertinente de cada subinstalación o cualquier otra unidad de producción, cuando sea más apropiado, y en porcentaje de reducción; ii) en su caso, metas relativas a los valores de los parámetros de referencia establecidos en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 por cada subinstalación pertinente que se apliquen durante el período de referencia pertinente, tal como se define en el artículo 2, punto 14, del Reglamento Delegado (UE) 2019/331, expresadas en porcentaje de reducción. c) Facultativamente, metas de emisiones absolutas para 2025 y para cada período quinquenal posterior, garantizando la coherencia con las emisiones históricas a que se refiere el punto 2 y los hitos a que se refiere la letra a) del presente punto.

[53] Las condiciones son: a) Serán coherentes con el objetivo de neutralidad climática establecido en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1119. b) Se expresarán y definirán de conformidad con las reglas y los límites del sistema establecidos en el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 y en el Reglamento Delegado (UE) 2019/331.

[54] Los datos que han de incorporarse en este punto son: a) Descripción pormenorizada de todas las medidas previstas durante cada período quinquenal con el fin de conseguir los hitos y metas descritos en el punto 4 y de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. b) Descripción pormenorizada y cuantificación de las inversiones relacionadas con las medidas, expresadas en euros invertidos en cada año, así como euros anuales anualizados por cada período quinquenal. c) Descripción pormenorizada de las condiciones propiciadoras y las necesidades de infraestructura de las medidas e inversiones descritas en las letras a) y b). d) Facultativamente, una lista de medidas e inversiones ya ejecutadas antes de la presentación del plan de neutralidad climática.

[55] Los datos que deden incorporarse en este punto son: a) Evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto estimado en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de cada medida e inversión a que se refiere el punto 6 por cada uno de los períodos quinquenales a que se refiere el artículo 10 ter, apartado 4, párrafo cuarto, de la Directiva 2003/87/CE, incluido, en la medida de lo posible, un desglose del impacto global en las siguientes categorías: i) cambio a tecnologías de emisión cero o de bajas emisiones; ii) eficiencia y ahorro energéticos; iii) cambio de combustibles fósiles a: 1) el hidrógeno; 2) la electricidad; 3) la biomasa que cumpla los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a que se refiere el artículo 38, apartado 5, del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066; 4) los combustibles alternativos procedentes de los flujos de residuos; 5) otras fuentes de energía renovable; iv) eficiencia en el uso de los recursos, especialmente la reducción del consumo de materiales y el reciclado; v) captura, almacenamiento y utilización de carbono. b) Descripción de las razones por las que se eligieron las medidas descritas en el punto 6 en lugar de otras posibles medidas de descarbonización, en lo que respecta a su impacto estimado en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

empleen las plantillas electrónicas o los formatos específicos de archivo desarrollados por dichos Estados miembros para elaborar y remitir los planes de neutralidad climática de conformidad con los actos delegados adoptados en virtud del artículo 10 bis, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2003/87/CE.

D. Novedades normativas autonómicas en materia de transición energética y clima.

A la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña, a la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, a la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears, a la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética de Navarra, a la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana y a la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias debemos sumarle la reciente Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático del País Vasco en cuyo análisis no vamos a entrar por exceder del año objeto de este estudio.

Durante el año 2023 debemos señalar dos normas autonómicas de dos Comunidades Autónomas que aún no tienen su ley de transición energéticas aprobadas: Castilla-La Mancha y Aragón. La Ley 1/2023, de 27 de enero, de medidas administrativas, financieras y tributarias de Castilla-La Mancha[56] en su artículo 9 modifica la disposición adicional primera de la Ley 4/2021, de 25 de junio, de Medidas Urgentes de Agilización y Simplificación de Procedimientos para la Gestión y Ejecución de los Fondos Europeos de Recuperación por la que se creó la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha, como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, con el objetivo principal de fomentar las políticas sectoriales en el ámbito de la transición energética. Queda, por tanto, modificada la naturaleza jurídica de la Agencia de la Energía y del Cambio Climático de Castilla-La Mancha, que pasa de entidad de derecho público a organismo autónomo, al objeto de mejorar su capacidad de actuación, evitando duplicidades de competencias con respecto a la Dirección General competente en la materia; nutriéndose de personal empleado público de la Administración regional; recibiendo ingresos directamente de los presupuestos regionales; ejerciendo eficazmente las competencias,

[56] Publicada en el DOCM núm. 21, de 31 de enero de 2023

incluso con funciones de autoridad y actividades de fomento de la Administración como la gestión de subvenciones y ayudas.

Por otro lado, se aprueba el Decreto-ley 1/2023, de 20 de marzo, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón[57]. El objeto del Decreto-ley es impulsar el proceso de transición energética en Aragón promoviendo el consumo energético de cercanía, residencial o productivo, mediante la vinculación de la planificación de inversiones productivas y de generación de energía a partir de fuentes renovables y el desarrollo legislativo, en el marco de la normativa europea y básica estatal, del régimen de las líneas directas, el autoconsumo, las comunidades de energía, las redes cerradas de distribución y determinados aspectos de las plantas hibridadas de generación en Aragón. Entre sus fines fundamentales cabe destacar los de favorecer el consumo energético de cercanía, en todas sus modalidades posibles, tanto para usos residenciales como productivos o de cualquier otra naturaleza, incrementar el nivel de autoabastecimiento y diversificación energéticos regionales aprovechando la gran capacidad de generación de electricidad a partir de fuentes renovables del territorio aragonés, promover la expansión de las energías renovables y la participación del sector económico empresarial en Aragón, a través del fomento de instalaciones energéticas a que utilicen fuentes renovables, para aprovechar las economías de escala, el potencial de producción y demanda del tejido empresarial, así como la mejora de la competitividad de nuestro tejido productivo, impulsar el autoconsumo energético en Aragón en cualquiera de las modalidades que regule o pueda regular en el futuro la normativa básica estatal y facilitar la constitución de comunidades de energía de cualquier naturaleza con objeto de empoderar a los consumidores de energía y hacerlos partícipes del mercado eléctrico para lograr que este sea más competitivo y la energía más asequible.

El consumo eléctrico de cercanía se configura como todo aquel que, mediante líneas directas, a través de cualquier modalidad de autoconsumo de las reguladas en la normativa básica estatal, mediante contratos de compra de energía u otras fórmulas que permitan articular el suministro de electricidad vinculen, mejorando sus condiciones de financiación, plantas de producción de energía a partir de fuentes renovables con consumidores finales de electricidad, reduciendo sus costes energéticos, todos ellos dentro del territorio de Aragón. Es un concepto, por tanto, que estructura en Aragón, atendiendo a sus peculiaridades, diversos instrumentos procedentes de la normativa de la Unión Europea, pendiente de

[57] Publicada en el DOA, núm. 55 de 21 de marzo de 2023.

transposición, y la normativa básica estatal, en tensión con normas europeas no transpuestas en plazo y que producen efecto directo. El capítulo tercero regula las líneas directas íntegramente ubicadas en el territorio de Aragón. El capítulo cuarto incluye diversas disposiciones para impulsar el autoconsumo de electricidad en Aragón en el marco de la regulación de esta cuestión en la normativa básica estatal. En el capítulo quinto de este Decreto-ley se regula el régimen de las comunidades de energía, en sus dos modalidades de comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía, así como el de las mancomunidades de energía, que pueden jugar un papel agregador muy relevante en una Comunidad como Aragón, con elevada dispersión y baja densidad de población. A las redes de distribución cerradas íntegramente ubicadas en el territorio de Aragón se dedica el capítulo sexto. El capítulo séptimo se dedica a la garantía de eficiencia ambiental y económica de las plantas de producción de energía que cuenten con una capacidad instalada superior a su capacidad de evacuación conforme a sus correspondientes permisos de acceso y conexión, muy especial, pero no exclusivamente, las plantas hibridadas. El capítulo octavo incluye la regulación de los proyectos e inversiones prioritarios con generación renovable asociada, configurados como una modalidad especial de planes y proyectos de interés general de Aragón declarados inversión de interés autonómico. Se excluyen las actividades energéticas de las susceptibles de ser declaradas y tramitadas como plan o proyecto de interés general de Aragón al amparo de dicha normativa. Y ello porque, en adelante, tan sólo las actividades energéticas que estén directamente vinculadas al consumo de cercanía, contempladas en el capítulo VIII de este Decreto-ley, y conforme al régimen en él establecido, podrán considerarse de interés general. Sólo cuando una actividad energética se vincule directamente a un proyecto con generación renovable asociada que sea declarado prioritario conforme a este Decreto-ley podrá considerarse de interés general. De este modo se potencia el consumo de cercanía, que provee energía generada localmente, evitando que actividades energéticas diferentes puedan autorizarse, autónomamente incluso, como plan o proyecto de interés general de Aragón. Así, el resto de las actividades energéticas, como pudieran ser la tramitación de instalaciones de generación conectadas a las redes de distribución y transporte mediando los correspondientes permisos y que no se vinculan a proyecto prioritario alguno, se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa del sector eléctrico y urbanística, sin que resulte posible en adelante que se declaren y tramiten como planes o proyectos de interés general de

Aragón. Con esta finalidad, la disposición final tercera modifica la letra c) del apartado primero del artículo 33 de la vigente Ley de Ordenación del Territorio de Aragón eliminando las actividades energéticas de las que pueden ser autorizadas conforme al régimen general de los planes y proyectos de interés general de Aragón.

En el capítulo noveno se regula el informe autonómico preceptivo y no vinculante en los concursos de acceso y de transición justa que se convoquen en relación con nudos ubicados en el territorio de Aragón. Se trata, con ello, de incorporar al ordenamiento aragonés de un instrumento que se ha demostrado eficaz para ejercer las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de procedimientos tramitados por la Administración General del Estado, protegiendo sus intereses. Dado que en dichos concursos tienen un peso notable criterios territoriales, económicos, sociales o ambientales, resulta evidente que la Comunidad ha de ser cuando menos oída en los procedimientos que se tramiten al efecto.

El capítulo décimo, integrado por un solo artículo, incorpora al ordenamiento aragonés la gestión y agregación de demanda como un instrumento para lograr un funcionamiento más eficiente del mercado en beneficio de los consumidores de energía, en línea con los objetivos del derecho de la Unión Europea en la materia.

El capítulo undécimo crea el Fondo Aragonés de Solidaridad Energética, cuyo objetivo fundamental es canalizar la reinversión en los territorios afectados por instalaciones de generación de una parte sustancial de los ingresos obtenidos por los tributos ambientales autonómicos que gravan tales afecciones. Para ello se establecen los criterios de dotación del fondo, su destino, los municipios destinatarios de este y el procedimiento y criterios de reparto.

Por último, el Decreto-ley contiene seis disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y siete finales.

5. **CONCLUSIONES**

Podemos concluir que 2023 ha sido un buen año en la producción y consumo de energías renovables y, por tanto, se avanza de forma satisfactoria para la consecución de los objetivos más inmediatos de 2030 y más lejanos de 2050. Así lo afirman los datos de los informes publicados por la AIE y el Ministerio para la transición energética y el reto demográfico. Los conflictos bélicos en Ucrania y Oriente Medio han tenido un efecto inmediato en el sector de las energías renovables y la eficiencia energética, su impulso

más rápido. Dicho impulso o aceleración se ha realizado en el ámbito de la generación eléctrica en detrimento de la protección ambiental. Asistimos, cuando menos, al paso de una protección «proyecto a proyecto», o sea, vinculada a la concreta instalación, a un control a través de una planificación general de zonas aptas para el desarrollo de energías renovables. Así lo pone de manifiesto la actual zonificación ambiental para las instalaciones de energías renovables y la futura aprobación de los planes para zonas de aceleración de renovable. Lo que debiera haber sido un elemento previo al despliegue las energías renovables, su adecuada planificación e integración en la ordenación territorial, se convierte en un instrumento *ex post*, aplicable tras una regulación que ha facilitado la proliferación de dichas infraestructuras. La crisis energética, con el riesgo de subida de precios afectando a todos los sectores económicos, ha llevado a la UE a primar el rápido despliegue de infraestructuras para las energías renovables sobre la protección del paisaje, del suelo y de las especies.

La UE ha centrado la protección ambiental en la expansión territorial de las energías renovables en evitar la destrucción de biodiversidad con los cultivos energéticos. En este ámbito se viene limitando el uso de combustibles procedentes de biomasa, que pueden poner en riesgo masas forestales, sustituyéndolos por combustibles avanzados y sintéticos.

El régimen jurídico a nivel de la UE para intensificar la promoción de las energías renovables, para aumentar la eficiencia energética, para implantar las infraestructuras para los combustibles alternativos, para el uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo, para la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation), para establecer el Fondo Social para el Clima y las normas sobre contenido y formato de los planes de neutralidad climática necesarios para que se concedan asignaciones gratuitas de derechos de emisión, ha sido aprobado para hacer frente a las sucesivas crisis económicas y energéticas derivadas del contexto internacional. A la vista de los distintos instrumentos normativos, unos adoptan la forma de Reglamentos y otros de Directivas, el Derecho interno deberá ser actualizado e interpretado.

A nivel interno, la aprobación de normas en el ámbito estatal ha estado protagonizada por normas que concretan la actividad de fomento de la Administración. Se han establecido las obligaciones de aportaciones al Fondo Nacional de Eficiencia Energética; se han aprobado modificaciones en el régimen jurídico de la concesión directa de ayudas a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades

de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica.

A nivel autonómico no se ha aprobado en 2023 ninguna Ley reguladora de la transición energética y el clima. Castilla-La Mancha, a través de una Ley de medidas administrativas, financieras y tributarias, ha modificado la naturaleza jurídica de su Agencia de la Energía y del Cambio Climático, que pasa de Entidad de Derecho Público a Organismo Autónomo, al objeto de mejorar su capacidad de actuación, evitando duplicidades de competencias con respecto a la Dirección General competente en la materia; de nutrirse de personal empleado público de la Administración regional; de poder recibir ingresos directamente de los presupuestos regionales y para poder ejercer eficazmente las competencias, incluidas las funciones de autoridad y actividades de fomento de la Administración como la gestión de subvenciones y ayudas. Por su parte Aragón, a través de un Decreto-ley establece un régimen jurídico específico para impulsar el proceso de transición energética en Aragón promoviendo el consumo energético de cercanía, residencial o productivo, mediante la vinculación de la planificación de inversiones productivas y de generación de energía a partir de fuentes renovables y el desarrollo legislativo, en el marco de la normativa europea y básica estatal, del régimen de las líneas directas, el autoconsumo, las comunidades de energía, las redes cerradas de distribución y determinados aspectos de las plantas hibridadas de generación en Aragón.

CUARTA PARTE
POLÍTICAS AUTONÓMICAS

XXXII. Política normativa ambiental de Andalucía 2024[1]: hacia la economía circular

JESÚS JORDANO FRAGA

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración genera*l.–2. *Legislación*.–3. *Organización y ejecución*. 3.1 Organización. 3.2 Ejecución. 3.2.1 Ordenación del Territorio y Planificación ambiental. 3.2.2 Espacios naturales protegidos y recursos naturales. 3.2.3 Subvenciones y ayudas ambientales. 3.2.4 Residuos y contaminación ambiental. 3.2.5. Inspección ambiental.–4. *Jurisprudencia ambiental destacada*. 4.1 Insuficiencia de motivaciones genéricas para ampliación de plazos y procedimientos de deslinde de Costas. 4.2 La ausencia de valoración de alternativas desde el momento inicial de la tramitación determina la nulidad de pleno derecho del Plan urbanístico sometido a Evaluación Ambiental Estratégica. 4.3 Carácter medio ambiental del IVPEE y del gravamen del gas natural por el Impuesto Especial de Hidrocarburos: Inexistencia de doble imposición y compatibilidad con el Derecho de la UE. 4.4 Necesidad de consideración global de los proyectos a efectos urbanísticos y ambientales: imposibilidad de fraccionamiento. 4.5 Falta de legitimación de «COEXPHAL». No basta autoatribución estatutaria. 4.6 Medio ambiente y medidas cautelares: calificación ambiental favorable constituye *fumus bonis iuris.* 4.7 Responsabilidad patrimonial y Medio ambiente. 4.8 Innecesaridad de Evaluación Ambiental Estratégica de los Estudios de Detalle. 4.9 Derecho ambiental sancionador: motivación genérica y principio de Proporcionalidad. 4.10 Declaraciones responsables y ruido: prohibición de continuar el ejercicio de la actividad se condiciona a la no presentación ante la Administración de la documentación que acredite el cumplimiento.–5. *Lista de Autoridades*.–6. *Bibliografía.*

RESUMEN

La actividad normativa en el año 2023 ha venido protagonizada por la Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía. La norma incorpora importantes previsiones ambientales reforzando la aplicación del principio de jerarquía de los residuos y sienta los principios de la economía circular a través de la regulación de ciertos aspectos básicos en materia de residuos. La norma de la que damos amplia información transpone objetivos concretos y cuantificables de diferentes directivas europeas sobre residuos.

ABSTRACT

Regulatory activity in 2023 has been led by Law 3/2023, of March 30, on the Circular Economy of Andalusia. The standard incorporates important

[1] Estudio realizado en el marco del Este trabajo se ha realizado en el marco del *Proyecto Derecho de la biodiversidad y cambio climático PID2020-115505RB-C21/C22,* financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033

environmental provisions, reinforcing the application of the principle of waste hierarchy and establishes the principles of the circular economy through the regulation of certain basic aspects regarding waste. The standard about which we provide extensive information transposes specific and quantifiable objectives of different European directives on waste.

PALABRAS CLAVE

Economía circular. Residuos.

KEY WORDS

Circular economy. Wastes.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Tal y como hemos adelantado ya en el resumen, la actividad normativa más escasa que otros años en el año 2023 ha venido protagonizada por la Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía[2]. La norma incorpora importantes previsiones ambientales reforzando la aplicación del principio de jerarquía de los residuos y sienta los principios de la economía circular a través de la regulación de ciertos aspectos básicos en materia de residuos. La norma de la que damos amplia información transpone objetivos concretos y cuantificables de diferentes directivas europeas sobre residuos, aún no transpuestos a la normativa nacional en el ámbito de competencias autonómico. En el ámbito de la ordenación de los recursos naturales destacamos el Decreto 205/2023, de 29 de agosto[3], por el que se regula la pesca marítima recreativa en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. LEGISLACIÓN

En año es protagonista absoluto la Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía[4]. Esta norma consta de 94 preceptos, 6 disposiciones adicionales, dos transitorias, una Derogato-

[2] Al respecto véanse Alenza García, Aja, 2020 pp. 225-249; Del Castillo Mora, «El Cronista», 2023, pp. 108-115; Ramírez Sánchez-Maroto, Aja 2022, pp. 46-67 y SEDEÑO LÓPEZ, RCCS 2023, pp. 45-62.

[3] BO. Junta de Andalucía 4 septiembre 2023, núm. 169; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 189, p. 15036; BO. Junta de Andalucía, núm. 216, p. 17216.

[4] BO. Junta de Andalucía 11 abril 2023, núm. 67.

ria y quince finales. La Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía se estructura en siete Títulos[5].

El Título I, relativo a las disposiciones de carácter general, define el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación (art. 2), las definiciones necesarias para su interpretación (art. 3), los principios rectores (art. 4 que recoge expresamente el Principio de coherencia con las políticas de lucha frente al cambio climático), los objetivos sobre los que se asientan los títulos posteriores y la tramitación electrónica como medio único para los procedimientos y trámites administrativos que se establecen. Esta última previsión es reforzada por la disposición adicional tercera que establece para *tanto las personas jurídicas como las físicas* que desarrollen una actividad económica o profesional a título lucrativo la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración autonómica respecto de los procedimientos administrativos y obligaciones de información, de competencia autonómica, previstos en la normativa vigente en las siguientes materias: prevención y control de la contaminación; medio ambiente atmosférico, incluida la contaminación acústica y lumínica; residuos y suelos contaminados; cambio climático; responsabilidad medioambiental; e inspección ambiental en estas materias.

El Título II, dedicado a la gobernanza, en su Capítulo II establece la elaboración de una Estrategia Andaluza para la Economía Circular (art. 8) y de instrumentos de planificación de ámbito local por una economía circular (art. 9), obligatorios, al menos, en los aspectos relativos a la gestión de residuos municipales. Destacamos el Capítulo III se presentan los aspectos que pretenden incorporar a la contratación pública cláusulas medioambientales y circulares (art.11)[6].

---

[5] Seguimos para su exposición y síntesis la exposición de motivos.

[6] Así el art. 11.3 prevé que *como cláusulas medioambientales, en el proceso de contratación pública y en los términos que se establezcan reglamentariamente, se contemplarán, entre otras, que:*

a) Los productos o servicios a adquirir se encuentren inscritos en el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida regulado en el artículo 14 de la presente Ley, así como en cualquier otro registro con un ámbito territorial distinto que tenga la misma finalidad o que demuestre la disposición de la información relativa al análisis de ciclo de vida de los mismos.

b) Los productos o servicios a adquirir cuenten con la etiqueta ecológica de la UE (Ecolabel), obtenida de acuerdo con las previsiones del Reglamento (CE) número 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, con algún certificado conforme a las normas internacionales UNE-EN ISO 14021, 14024 *y 14025, así como otros medios adecuados de prueba que demuestren que las obras, suministros o servicios que ha de prestar el futuro contratista aplican criterios de sostenibilidad ambiental equivalentes a aquellos exigidos por la etiqueta ecológica de la UE.*

c) La organización o empresa suministradora esté inscrita en el Registro EMAS o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos, de acuerdo con las estipulaciones del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25

El Título III se estructura en cinco capítulos, dedicados a la implantación de la economía circular en la Comunidad Autónoma. En el Capítulo I se prioriza el análisis de ciclo de vida como una herramienta para la adopción de la economía circular en Andalucía. El Capítulo II establece mecanismos para lograr la circularidad en la producción y el consumo y la lucha contra todos los tipos de obsolescencia, que permita la aplicación de los principios de sostenibilidad a los productos, promueva la transición hacia la economía de funcionalidad y de servicio, y establezca medidas específicas para reducir la cantidad de residuos generados, a través de la gestión de los bienes no vendidos y el impulso a la reparación. El Capítulo III se refiere a la circularidad en servicios y procesos. El Capítulo IV impulsa la circularidad a través del desarrollo de mecanismos de promoción, con el objetivo de dar apoyo a actividades consideradas prioritarias. Por último, con el objeto de favorecer las inversiones en materia de economía circular, el Capítulo V (art. 25) establece los criterios específicos para que los proyectos de actividades de valorización material sean considerados como inversiones empresariales de interés estratégico, en el marco de lo previsto en el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico.

El Título IV refuerza la aplicación del principio de jerarquía de los residuos y sienta los principios de la economía circular a través

---

de noviembre de 2009, relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) núm. 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE, de la Comisión, o en otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) núm. 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o en otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.

d) El cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de la organización por parte del licitador esté acreditado en el marco del Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), mediante la inscripción en el Registro del SACE, o en cualquiera de los esquemas similares de cálculo y reducción de la huella de carbono de una Administración pública. A tal efecto, se admitirá la acreditación oficial de al menos uno de los dos años naturales anteriores al de la fecha de la presentación de la oferta.

e) Los productos o servicios a adquirir garanticen un uso eficiente de la energía, disminuyendo el gasto energético y utilizando nuevas tecnologías, priorizando el uso de energía renovable y circular.

f) La prioridad de los servicios de pago por uso frente a la adquisición de productos se garantice restringiendo la inclusión de limitaciones en los pliegos de contratación de servicios de renting por parte de los órganos de contratación.

g) La adquisición de productos provenientes de mercados de materias primas secundarias o fabricados con materiales reciclados se realice priorizando el diseño de los mismos a partir de productos procedentes del reciclaje de residuos.

h) Los productos, obras y servicios a adquirir cumplan con criterios de durabilidad y reparabilidad.

de la regulación de ciertos aspectos básicos en materia de residuos. Este Título consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se transponen objetivos concretos y cuantificables de diferentes directivas europeas sobre residuos, aún no transpuestos a la normativa nacional. En el Capítulo II se define la adaptación de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor del producto hacia aquellos productores que asuman voluntariamente responsabilidades financieras, o financieras y organizativas, para la gestión en la fase de residuo del ciclo de vida de un producto. El Capítulo III establece la obligación de adoptar las medidas necesarias para simplificar los procedimientos y eliminar las trabas administrativas para la consideración de subproducto y fin de la condición de residuo. Se contempla la necesidad de desarrollo de los procedimientos específicos para el caso en que una sustancia u objeto de un proceso productivo concreto, desarrollado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueda ser considerado subproducto y se especifica el procedimiento para que, en ausencia de órdenes ministeriales, un residuo valorizado en una instalación ubicada en territorio andaluz pueda dejar de ser residuo para su uso en una actividad o proceso industrial (art. 33). Por último, el Capítulo IV incluye disposiciones relativas al fomento de la recogida de basuras marinas (art. 35), la concienciación y formación al respecto (art. 36), y la implementación de incentivos específicos, sin perjuicio de las competencias del Estado en relación con el medio ambiente marino (art. 37).

El Título V, dividido en siete capítulos, se centra en las cadenas de valor de productos clave definidas en el «Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva». El Capítulo I, versa sobre la implantación de la circularidad en dichos productos clave (art.39), impulsando los acuerdos de carácter social para realizar las necesarias acciones de concienciación, colaboración, promoción y desarrollo, especialmente en lo relativo a la innovación, la simbiosis industrial y los mercados secundarios, y fomentando la reparación. El Capítulo II trata sobre las cadenas de valor de electrónica, tecnologías de la información y la comunicación, baterías y vehículos. En este Capítulo se establece la mejora de la recogida y gestión de los residuos de los aparatos eléctricos y electrónicos y los vehículos al final de su vida útil (art. 42), y se fomentan los fondos circulares de conectividad digital (art. 43), para la reutilización de aparatos electrónicos por la comunidad educativa y las familias y mejora de la gestión de residuos de vehículos al final de su vida útil (art. 44). En el Capítulo III, referente a los plásticos y envases, se asumen los objetivos de

reducción fijados por la Directiva (UE) 2018/852 y la Directiva (UE) 2019/904, del Parlamento Europeo y del Consejo. El Capítulo IV promueve la implantación de la circularidad en el sector textil mediante el desarrollo e investigación para la aplicación de tecnologías innovadoras, más eficientes y respetuosas, y productos eficientes en el uso de recursos, duraderos, reutilizables y reciclables. El Capítulo V presenta la base legislativa necesaria para acelerar la transición hacia la economía circular en los alimentos, nutrientes y bioproductos, estableciendo, en primer lugar, el objeto y los mecanismos de coordinación necesarios para la implementación de políticas en materia de bioeconomía. Destaca la necesidad de planificación sobre desperdicio alimentario, con el objetivo de disminuir la cantidad de productos de alimentación aptos para el consumo destinados a residuos. En este Capítulo se pretende impulsar los acuerdos voluntarios de carácter social en materia de alimentación (arts. 50 y 53) y la realización de medidas específicas que promuevan el compostaje y el desarrollo de bioindustrias y se establecen medidas para eliminar el desperdicio alimentario (art. 52) y circularidad en la gestión de las aguas (art. 59 y ss). y construcción (arts. 66 y ss).

El Título VI regula la formación, la investigación, el desarrollo y la innovación sobre economía circular (art. 73), así como el impulso y la adopción de medidas específicas orientadas al fomento de dichas prácticas dentro de la Comunidad Autónoma.

El Título VII está dedicado a la responsabilidad, vigilancia, inspección, control y régimen sancionador, coherente con el enfoque de esta Ley y con los principios que la inspiran. Se divide en tres capítulos. En el primero de ellos se establecen las disposiciones generales en esta materia; en el segundo se define el régimen sancionador, estableciendo infracciones y sanciones. Se echa de menos una previsión del tipo art. 79 de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad y expresamente remite a la reparación y valoración del daño causado en la forma y condiciones fijadas en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental estableciendo el modelo de articulación LRM/normativa sectorial ambiental. Sirvan como ejemplo de lo que se dice la regulación de los suelos contaminados -art. 54 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados (LRSC), hoy artículo 116.2 de Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular.- y artículo 99 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la *Comunitat* Valenciana.

3. **ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN**

3.1 ORGANIZACIÓN

Pocas son las novedades registradas este año. La Ley 3/2023, de 30 de marzo de Economía Circular de Andalucía ha creado la Oficina Andaluza de Economía Circular como unidad administrativa para el desarrollo de funciones de asesoramiento, dinamización, coordinación y gestión de las acciones previstas en esta Ley. El Título III de la misma norma crea el Registro público andaluz de análisis de ciclo de vida. Creemos que debe repensarse la creación de estructuras administrativas por ley que congela el rango estableciendo una rigidez innecesaria en las estructuras administrativas.

Tan solo podemos dar cuenta del Decreto 196/2023, de 27 de julio[7], por el que se modifica los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, aprobados mediante el Decreto 104/2011, de 19-4-2011, para la adecuación de su estructura organizativa y régimen presupuestario y contable. También en ese tono menor el Decreto 156/2023, de 27 de junio[8], modifica el Decreto 97/2022, de 7-6-2022, mediante el que se crea la Comisión Interdepartamental para la Promoción de la Minería Sostenible en Andalucía.

3.2 EJECUCIÓN

Las lista de normas reglamentarias ejecutivas y actos administrativos generales de primer nivel agrupadas en ejes temáticos engloba las siguientes normas y convocatorias:

3.2.1 **Ordenación del Territorio y Planificación ambiental**

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de noviembre 2023[9], por el que se aprueba la adecuación del Plan Forestal de Andalucía Horizonte 2030.

— Resolución de 11 de enero 2023[10], de la Dirección General de Fondos Europeos por la que se publica la aprobación del Programa Andalucía FEDER 2021-2027, por parte de la Comisión Euro-

[7] BO. Junta de Andalucía 2 agosto 2023, núm. 147.
[8] BO. Junta de Andalucía 3 julio 2023, núm. 125.
[9] BO. Junta de Andalucía 24 noviembre 2023, núm. 226.
[10] BO. Junta de Andalucía 18 de enero 2023, núm. 11, p. 803.

pea, y la información requerida por el artículo 38 de la Ley 7/2007, de 9-7-2007, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de abril 2023[11], por el que se aprueba la formulación del Plan de Infraestructuras Verdes para la Conectividad de Andalucía. Cuidando las Vías Pecuarias del Futuro.

— Orden de 29 de mayo 2023[12], por la que se aprueba el Plan de Puntos Limpios de Andalucía (Plan PPL-A) dentro del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022.

— Resolución de 17 de mayo 2023[13], por la que se adoptan las directrices del Plan de gestión adaptativa de la caza de la tórtola europea en Andalucía durante la temporada 2023-2024.

3.2.2 **Espacios naturales protegidos y recursos naturales**

— Decreto 205/2023, de 29 de agosto[14] por el que se regula la pesca marítima recreativa en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

— Orden de 31 de agosto 2023[15], por la que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a los Ayuntamientos de los municipios situados en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea, NextGenerationEU y se efectúa la convocatoria del año 2023.

— Orden de 13 de octubre 2023[16], por la que se convoca para el año 2023 las subvenciones de la línea 1 previstas en la Orden de 19-9-2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la marca Parque Natural de Andalucía, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad.

---

[11] BO. Junta de Andalucía 21 de abril de 2023, núm. 75.
[12] BO. Junta de Andalucía 5 de junio de 2023, núm. 105.
[13] BO. Junta de Andalucía de 25 de mayo 2023, núm. 98.
[14] BO. Junta de Andalucía 4 de septiembre de 2023, núm. 169; rect. BO. Junta de Andalucía núm. 189, p. 15036; BO. Junta de Andalucía núm. 216, p. 17216.
[15] BO. Junta de Andalucía de 12 de septiembre de 2023, núm. 175; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 21, p. 40314.
[16] BO. Junta de Andalucía 3 de noviembre de 2023, núm. 211.

— Orden de 13 de enero 2023[17], por la que se fija y regula las vedas, periodos hábiles y condiciones del ejercicio de la pesca continental recreativa y deportiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

— Resolución de 17 de mayo de 2023[18], de la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad, por la que se publican los períodos hábiles de caza para la temporada 2023/2024.

— Resolución de 17 de mayo 2023[19], por la que se adoptan las directrices del Plan de gestión adaptativa de la caza de la tórtola europea en Andalucía durante la temporada 2023-2024.

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio 2023[20], por el que se aprueba la Estrategia para una Minería Sostenible en Andalucía 2030 (EMSA 2030).

— Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de mayo 2023[21] por el que se modifica el Acuerdo de 1-6-2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia para una Minería Sostenible en Andalucía 2030 (EMSA 2030).

3.2.3 **Subvenciones y ayudas ambientales**

— Orden de 31 de agosto 2023[22], por la que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, destinadas a los Ayuntamientos de los municipios situados en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Andalucía con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea, *NextGenerationEU* y se efectúa la convocatoria del año 2023.

— Orden de 13 de octubre 2023[23], por la que se convoca para el año 2023 las subvenciones de la línea 1 previstas en la Orden de 19-9-2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la marca Parque Natural de Andalucía, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad.

---

17 BO. Junta de Andalucía 24 enero 2023, núm. 15.; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 71, p.6820.

18 BO. Junta de Andalucía núm.. 97 de 24 de mayo de 2023, p. 9092/1.

19 BO. Junta de Andalucía de 25 de mayo de 2023, núm. 98.

20 BO. Junta de Andalucía 31de julio 2023, núm. 145.

21 BO. Junta de Andalucía 5 mayo 2023, núm. 84, p. 7882.

22 BO. Junta de Andalucía de 12 de septiembre de 2023, núm. 175; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 21, p. 40314.

23 BO. Junta de Andalucía 3 noviembre 2023, núm. 211.

— Orden de 13 de julio 2023[24], por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, para el desarrollo sostenible de la acuicultura marina y continental en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura 2021-2027.

— Resolución de 7 de febrero 2023[25] por la que se hace públicos los criterios para la aplicación de las reducciones, sanciones y exclusiones en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones de admisibilidad, compromisos y otros requisitos obligatorios, en relación con las operaciones de la Medida 10: Agroambiente y Clima, de la Medida 11: Agricultura Ecológica y de la Medida 13: Pago a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas, incluida en el Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022, gestionadas por la Dirección General de Ayudas Directas y de Mercados.

3.2.4 **Residuos y contaminación ambiental**

— Orden de 29 de mayo 2023[26], por la que se aprueba el Plan de Puntos Limpios de Andalucía (Plan PPL-A) dentro del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2022.

— Orden de 4 de abril 2023[27] por la que se regula la autorización de las sustancias activas de uso fitosanitario en Producción Integrada de Andalucía y se modifican los Reglamentos Específicos de Producción Integrada.

3.2.5 **Inspección ambiental**

— Resolución de 23 de febrero de 2023[28], de la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático, por la que se aprueba el Programa Integral de Inspección en materia de calidad ambiental en Andalucía para el año 2023.

---

[24] BO. Junta de Andalucía 20 julio 2023, núm. 138.; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 228, p. 18128.

[25] BO. Junta de Andalucía de 14 de febrero 2023, núm. 30, p. 2712.

[26] BO. Junta de Andalucía 5 junio 2023, núm. 105.

[27] BO. Junta de Andalucía 20 abril 2023, núm. 74; rect. BO. Junta de Andalucía, núm. 84, p. 7860.

[28] BO. Junta de Andalucía de 15 de marzo de 2023, núm. 50, p. 4695/1.

4. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Debe tenerse en cuenta que realizamos una selección entre los más de 100 fallos producidos en materia de medio ambiente entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023 en el TSJ de Andalucía que aunque no crean jurisprudencia en sentido técnico jurídico se trata de fallos de suma importancia en una jurisprudencia ambiental pretoriana que decide el día a día de la Administración ambiental. Agrupamos, a continuación, en torno a descriptores temáticos los fallos, a nuestro juicio, más destacados producidos en este año.

4.1 INSUFICIENCIA DE MOTIVACIONES GENÉRICAS PARA AMPLIACIÓN DE PLAZOS Y PROCEDIMIENTOS DE DESLINDE DE COSTAS

La STSJ (Sevilla) núm. 370/2023 de 29 marzo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección3.ª), JUR 2024\83364, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sentencia de 21 de abril de 2015 (RJ 2015, 2379), recurso de casación 1100/2013, ha considerado que la alegación de «un incumplimiento del plazo máximo de resolución», fue «el gran número de expedientes de deslinde que está tramitando (sic) simultáneamente el Servicio Periférico de Costas», junto con los procedimientos relacionados con las concesiones y autorizaciones, a lo que añade «el estado de tramitación del expediente, estando pendiente de remitir el proyecto de deslinde». Se trata de una afirmación genérica, indeterminada y sin concreción numérica suficiente, que, en modo alguno, permite una valoración del cumplimiento del requisito de referencia exigido y que no puede ser considerada una motivación suficiente. En todo caso, como se ha expuesto, la acreditación de tal requisito –lo que no ha acontecido– lo que hubiera permitido era la posibilidad de «habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo» y tampoco resulta suficiente y concreta la acreditación del agotamiento de los medios disponibles, habiéndose limitado la Resolución a señalar que «La habilitación de medios personales adicionales resulta imposible si se tiene en cuenta las especializaciones jurídico-técnicas que se requieren para la realización de expedientes complejos de esta naturaleza». Considera la Sentencia que es más de lo mismo, generalidad e indefinición para una habilitación excepcional.

4.2 LA AUSENCIA DE VALORACIÓN DE ALTERNATIVAS DESDE EL MOMENTO INICIAL DE LA TRAMITACIÓN DETERMINA LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DEL PLAN URBANÍSTICO SOMETIDO A EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Así lo declara la STSJ de Andalucía, Málaga núm. 647/2023 de 15 marzo. JUR 2024\70911 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) f. de dcho 3.º y 4.º, ponente De La Torre Deza declarando la nulidad del PGOU de Torremolinos, siguiendo la jurisprudencia del TS desde la fase misma de borrador», y si «la evaluación medioambiental ha de realizarse lo antes posible», es a esta fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, y no a cualquier otro momento de la tramitación del plan, a la que debe referirse su iniciación.» (STS de 22 de julio de 2021).

4.3 CARÁCTER MEDIO AMBIENTAL DEL IVPEE Y DEL GRAVAMEN DEL GAS NATURAL POR EL IMPUESTO ESPECIAL DE HIDROCARBUROS: INEXISTENCIA DE DOBLE IMPOSICIÓN Y COMPATIBILIDAD CON EL DERECHO DE LA UE

Así lo declara la STSJ 1045/2023 de 4 mayo de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª). JUR 2023\282127. El TSJ lógicamente sigue al Tribunal Constitucional, en Auto 69/2018, de 20 de junio (RTC 2018, 69 AUTO) (cuestión 503/2018), que inadmite la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo y declara que la doble imposición denunciada entre el IVPEE y el IAE no vulnera ningún precepto constitucional. Asimismo se sigue la Sentencia del TJUE de 3 de marzo de 2021 (TJCE 2021, 44) que ha descartado que la normativa nacional contradiga el derecho comunitario.

Misma doctrina existe respecto del gravamen del gas natural por el Impuesto Especial de Hidrocarburos: Así lo declaran las STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª), sentencia de 8 de mayo 2023. JUR 2024\88959; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª), sentencia de 8 mayo 2023. JUR 2024\88944; de 14 julio 2023. JUR 2024\95555; de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª); Sentencia de 20 junio 2023. JUR 2024\95626; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª), sentencia de 19

junio 2023. JUR 2024\95637; TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª), sentencia de 13 junio 2023. JUR 2024\95602 TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª), sentencia de 5 junio 2023. JUR 2024\95587. TSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª), sentencia de 2 junio 2023. JUR 2024\92717.

En estas sentencias se considera que el gravamen del gas natural por el Impuesto Especial de Hidrocarburos tiene justificación medioambiental que no infringe la normativa comunitaria ni nacional, lo que evidencia a su vez el respeto a la Directiva 2005/89/CE y que no se produce un supuesto de doble imposición por lo que no se estima procedente planteamiento alguno de cuestión prejudicial ante el TJUE en los términos expuestos en la demanda.

4.4 NECESIDAD DE CONSIDERACIÓN GLOBAL DE LOS PROYECTOS A EFECTOS URBANÍSTICOS Y AMBIENTALES: IMPOSIBILIDAD DE FRACCIONAMIENTO

En este sentido la STSJ, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª) de 29 marzo de 2023 JUR 2024\70995, considera un único proyecto cuando ha existido tramitación paralela, no controvertida, de dos unidades de ocupación, respecto de las fábricas (ampliación del Grupo Industrial Ángel Camacho Alimentación, objeto de este recurso) y respecto de las balsas de evaporación y la efectiva vinculación como unidad de explotación industrial de estas instalaciones atendida dada la identidad de titular, el servicio de las balsas de evaporación a las instalaciones industriales, y la unión funcional de las parcelas mediante tubería a los efectos de conexión. Se trata de interpretar el cumplimiento del art. 119 bis introducido por modificación de las NNSS que exige como condición para la autorización de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social las siguientes características: –Necesidad de gran superficie (superior a 1 Ha) que dificulte la ubicación en Suelo Urbano o Apto para Urbanizar Industrial»– Baja ocupación de la instalación, inferior a 30% de la superficie total». La sentencia considera incumplido el requisito de ocupación inferior al 30% de la superficie total del proyecto considerando globalmente el proyecto.

4.5 FALTA DE LEGITIMACIÓN DE «COEXPHAL». NO BASTA AUTOATRIBUCIÓN ESTATUTARIA

En este proceso Asociación de Organizadores de Productores de Frutas y Hortalizas de Almería («COEXPHAL») impugna la Resolución de la Dirección General de Planificación y Gestión de Dominio Público Hidráulico, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de fecha 31 de julio de 2018, que otorgó a la Comunidad General de Usuarios de Aguas Depuradas de la E. D. A. R. de Almería (CGUAL) la concesión de un máximo de 12.890.000 m^3/año de aguas residuales tratadas con destino al regadío de 3.189 hectáreas de los sectores I, II, III, IV y V, declarados de interés general de la Comunidad Autónoma por Decreto 21/1988. La citada asociación había alegado que *«(...) interés de la misma el mantener un estricto control de la seguridad alimentaria, lo que implica no otorgar ninguna autorización o concesión de derecho de aprovechamiento de aguas residuales tratadas mientras no esté completamente garantizada la calidad e higiene de las mismas, debiendo, en todo caso, velar por los intereses de sus asociados, como así se desprende del texto de sus Estatutos Sociales».* La STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), núm. 425/2023 de 23 febrero, JUR 2023\138293 declara la inadmisibilidad del recurso de conformidad con la jurisprudencia del TS que declara que los estatutos de una asociación autoatributivos de legitimación, no bastan para tener por acreditadas las exigencias del art. 19.1.b LJCA (STS de 20-05-2011 (RJ 2011, 4574), rec. 3381/2009), pues no sirve para ofrecer ese sustento material en el que descansa la legitimación el conjunto de fines que los promotores de la asociación han fijado en sus estatutos, ni los medios para perseguirlos, porque, a los efectos que estamos examinando, los propósitos que quiere perseguir la recurrente no son el dato relevante. Lo es la posición jurídica en la que se encuentra respecto del acto que pretende impugnar y nada de lo que hemos visto la relaciona en la forma requerida por la Ley de la Jurisdicción (STS de 05-11-2007 (RJ 2008, 887), rec. 98/2004).

4.6 MEDIO AMBIENTE Y MEDIDAS CAUTELARES: CALIFICACIÓN AMBIENTAL FAVORABLE CONSTITUYE *FUMUS BONIS IURIS*

Así lo considera la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) núm. 387/2023 de 16

febrero, JUR 2023\139213 dado el levantamiento la medida cautelar se fundamenta en que la resolución objeto de recurso contencioso administrativo ha ido precedida de la calificación ambiental favorable y de resoluciones judiciales que la declararon ajustada a derecho, funcionando la actividad desde hace más de cinco años con el aforo de 1006 personas. Así pues, la ampliación de aforo y el incremento del nivel de emisión sonora no tiene por causa la resolución recurrida sino una resolución confirmada judicialmente, concretamente la resolución de 22 de septiembre de 2016 dictada por el Concejal Delegado de Urbanismo, Salud y Consumo del Ayuntamiento de Granada desestimatoria del recurso de reposición formulado contra el Decreto de 17 de febrero de 2016, por el que se concede calificación ambiental favorable. El argumento adicional es que el TSJ considera que no nos encontramos ante un problema urbanístico sino medioambiental, por lo que la limitación del aforo a 1006 personas que se contiene en el decreto de 17 de febrero de 2016 por el que se concede la calificación ambiental favorable lo es a los meros efectos medioambientales, no urbanísticos: la «*viabilidad ambiental de la ampliación del aforo contemplada no supone su viabilidad urbanística,* sentencia de 14 de septiembre de 2020 (JUR 2020, 329148).

4.7 RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y MEDIO AMBIENTE

Destacamos la STSJ de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Cont-Adm, Sección 4.ª), núm. 102/2023 de 26 de enero, JUR 2023\139003, en materia de responsabilidad del Ayuntamiento en la situación creada por incumplimiento de sus deberes de vigilancia y control de actividades ruidosas. La apelación versa sobre la falta de condena a la clausura del local objeto del proceso hasta tanto no acredite la adopción de las medidas necesarias que eviten la violación de los derechos de la demandante, así como para que se fije la indemnización en 40.000 euros, que alega, ha cuantificado siguiendo el criterio de este mismo Tribunal y sección en sentencia de 08 de noviembre de 2012 (JUR 2013, 150301), Recurso 445/2010, en que igualmente se condenó al Ayuntamiento de Arcos de la Frontera en asunto similar. La sentencia que analizamos se basa en la STS de 29 de mayo de 2003 (RJ 2003, 5366) que establece que « *Esos daños estarán representados por la imposibilidad de utilizar el domicilio habitual y la correlativa necesidad de buscar otro distinto para evitar las molestias; o, cuando se continúe en el propio,*

por la incomodidad o sufrimiento moral y físico experimentado en la vida personal; lo cual significa una posibilidad alternativa de una u otra clase de daños y la improcedencia de acumularlos a los efectos indemnizatorios». El TSJ considera que aquí no estamos ante la acreditación de la imposibilidad de utilización de domicilio, dado que no consta que se haya tenido que buscar otro distinto, pero si consta en el expediente reiteración de informes médicos acreditativos de ataques de nervios y ansiedad por el ruido exterior del marido de la demandante antes de su fallecimiento en 2014, así como de estrés y ansiedad de la demandante. Valorando tales circunstancias procede elevar la indemnización de la demandante a 30.000 euros por todos los conceptos actualizándolos al día de la sentencia.

La otra sentencia interesante es la STSJ Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1.ª), de 11 de abril 2023. JUR 2024\83048, sobre indemnización por los daños y perjuicios causados por un ave acuática en el cultivo de arroz. Aún después de ser declarada el ave como especie protegida, no se adoptó medida alguna para su alimentación en la Zona de Especial Protección de Aves, para intentar evitar los previsibles daños. La realidad del daño, material e individualizado y económicamente evaluable, no ha sido siquiera cuestionado por la Administración, se considera suficientemente acreditado en el informe pericial ratificado a presencia judicial y aclarado suficientemente. El TSJ considera significativo que los daños en la finca comienzan cuando el ave pasa a ser de especial protección y se prohíbe su caza.

4.8 INNECESARIDAD DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE LOS ESTUDIOS DE DETALLE

En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Málaga (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), núm. 499/2023 de 20 enero, JUR 2024\73896, f. de Dcho 3.º, dada la escasísima entidad de los estudios de detalle previstos en la legislación andaluza, se permite su exclusión del procedimiento de evaluación ambiental y su configuración como instrumentos de planeamiento complementario -bien del planeamiento general, o de otros planes de desarrollo, v.gr. planes de sectorización, planes parciales o planes especiales-, que se caracterizan por su limitada función y casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, estando subordinados a los planes superiores que desarrollan, sometidos estos últimos a EAE. Nueva-

mente el TSJ de Andalucía sigue al TS, en su sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2021 (RJ 2022, 521), recurso 2442/2020, en el giro iniciado en su anterior sentencia de 19 de julio de 2021 y, asumiendo ya sin reticencias la interpretación del Tribunal Constitucional en su sentencia de 3 de junio de 2021, acepta sin mayores problemas que los Estudios de Detalle pueden excluirse del trámite de evaluación ambiental. La sentencia de la que damos cuenta anula el plan `parcial por desarrollar un PGOU no publicado sintetizando la jurisprudencia la respecto de la falta de eficacia de los planes no publicados, el carácter normativo de los PGOU y Planes Parciales el principio de jerarquía, y el alcance del recurso indirecto contra un plan.

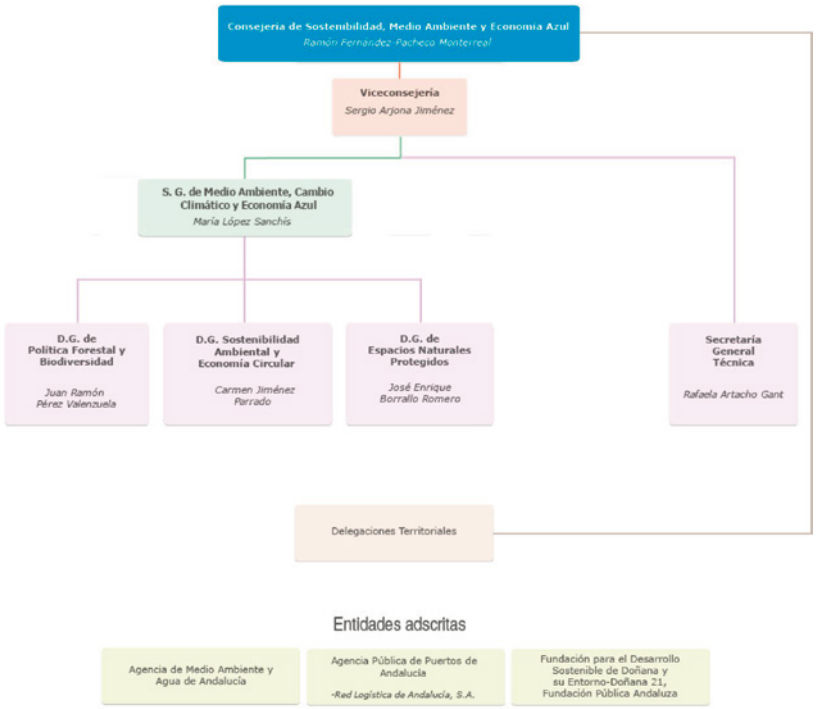
4.9 DERECHO AMBIENTAL SANCIONADOR: MOTIVACIÓN GENÉRICA Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Destacamos la STSJ de Andalucía, Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1.ª), núm. 80/2023 de 19 enero, JUR 2023\137066, que, estimando la apelación reduce la sanción por extracción de aguas de 20.000 euros por considerarse desproporcionada, sin que la cuantía de la multa deba de estar necesariamente en consonancia con los daños producidos, por lo que se reduce a la cantidad de 6.010,13 euros. La argumentación del TSJ nos parece impecable: a juicio del TSJ se consagra en el artículo 29 de la Ley 40/2015 y de su lectura se infiere que su finalidad es, ante todo, garantizar que se guarda la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada. Y en este juicio de proporcionalidad, es la misma norma la que establece los parámetros que, especialmente, deben ponderarse para la exacta graduación de la sanción a aplicar, en particular: (i) la intencionalidad o reiteración del infractor; (ii) la naturaleza de los perjuicios causados; (iii) la reincidencia, que se define como la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme. La utilización del término «especialmente», pone de relieve -al margen del carácter preferente de tales parámetros-, que pueden tomarse en consideración otras circunstancias que contribuyan eficazmente a la tarea de comprobar esa justa correspondencia entre hecho ilícito y su castigo.

4.10 DECLARACIONES RESPONSABLES Y RUIDO: PROHIBICIÓN DE CONTINUAR EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD SE CONDICIONA A LA NO PRESENTACIÓN ANTE LA ADMINISTRACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE EL CUMPLIMIENTO

Versa el supuesto de hecho de un recurso la contra resolución por la que se deja sin efecto la declaración responsable para el ejercicio de la actividad de apartamentos turísticos –STS de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección2.ª) de 14 junio 2023. JUR 2024\95580–. Estima el TSJ que ante la posible presencia de deficiencias, el ayuntamiento debe dirigirse al administrado para que subsanara los defectos que le imputaba. Si no en el sentido de cumplir los requisitos, al menos en el de acreditar su cumplimiento. Pues el artículo 69.4 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas condiciona la prohibición de continuar el ejercicio de la actividad a la no presentación ante la Administración de la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo recogido en la declaración responsable. De otro lado, la Sentencia considera que un estudio acústico extenso y detallado no puede refutarse con una simple exposición de dudas e hipótesis.

5. LISTA DE AUTORIDADES[29]



6. BIBLIOGRAFÍA

Alenza García, José Francisco, La economía circular en el Derecho ambiental «Actualidad Jurídica Ambiental», N.º 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo «VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)»), pp. 225-249.

Del Castillo Mora, Daniel, El impulso normativo a la economía circular en Andalucía, «El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho», N.º 104-105 (Agosto-Septiembre), 2023 (Ejemplar dedicado a: Residuos y economía circular), pp. 108-115.

Ramírez Sánchez-Maroto, Carlos, Proyecto de Ley de economía circular de Andalucía «Actualidad Jurídica Ambiental», N.º 125, 2022, pp. 46-67.

Sedeño López, José Francisco, ¿Hacia una economía circular en Andalucía? Comentarios a la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía «Revista CENTRA de ciencias sociales: CENTRA journal of Social Sciences», Vol. 2, N.º 1, 2023, pp. 45-62.

[29] https://www.juntadeandalucia.es/organismos/sostenibilidadmedioambienteyeconomiaazul/consejeria/organigrama.html

XXXIII. La política ambiental de Aragón durante 2023: el cambio en el gobierno autonómico y la atribución de las competencias ambientales al nuevo Departamento de Medio Ambiente y Turismo[1]

OLGA HERRAIZ SERRANO

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación*. 2.1 Fauna. 2.2 Prevención de incendios forestales.–3. *Organización*. 3.1 La nueva Administración ambiental aragonesa. 3.2 Cambios en los órganos de participación de los espacios naturales protegidos declarados en Aragón. 3.3 Otras medidas organizativas de contenido variado.–4. *Ejecución*. 4.1 Presupuesto. 4.2 Suscripción de diversos convenios de colaboración para la ejecución de políticas ambientales. 4.3 Vías pecuarias. 4.4 Medidas de fomento.–5. *Jurisprudencia ambiental destacada*. 5.1 Tributos ambientales. 5.2 Controles ambientales: declaración de impacto ambiental. 5.3 Autorizaciones ambientales: autorización ambiental integrada y licencia ambiental de actividades clasificadas. 5.4 Residuos. 5.5 Expropiación. 5.6 Daños ambientales.–6. *Problemas*. 6.1 El proyecto de unión de las estaciones de esquí por Canal Roya. 6.2 Creación de una Comisión de Investigación sobre la implantación de las energías renovables en Aragón.–7. *Lista de responsables de la política ambiental de Aragón.*

RESUMEN

El presente trabajo analiza la política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón durante 2023, el primer año de la nueva legislatura surgida de las elecciones de mayo en que las urnas determinaron la conformación de un nuevo gobierno de los Partidos Popular y Vox en Aragón tras ocho años de gobierno socialista. Como intermitentemente ha sucedido en la Comunidad Autónoma, ha vuelto a crearse un departamento con competencias ambientales separado de las agrícolas, aunque, en esta ocasión, se unen también las competencias en materia turística.

ABSTRACT

This work analyzes the environmental policy of the Autonomous Community of Aragon during 2023, the first year of the new legislature that emerged from the May elections in which the polls determined the formation of a new

[1] Trabajo realizado en el grupo de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22_23R (BOA núm. 80 de 28/04/2023).

government of the Popular and Vox Parties in Aragon after eight years of socialist government. As has happened intermittently in the Autonomous Community of Aragon, a department with environmental powers separate from agricultural ones has once again been created, although, on this occasion, powers in tourism matters are also combined.

PALABRAS CLAVE

Política ambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón. Espacios naturales protegidos. Energías renovables. Incendios forestales. Aguas. Residuos.

KEY WORDS

Environmental policy of the Autonomous Community of Aragon. Natural Protected Areas. Renewable energies. Forest fires. Water. Waste.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Las elecciones autonómicas celebradas el 28 de mayo de 2023 dieron como resultado la conformación de un nuevo gobierno surgido del acuerdo entre el Partido Popular y Vox en Aragón, que posibilitó la investidura de Jorge Azcón como Presidente de la Comunidad, en sesión plenaria de las Cortes de Aragón del día 10 de agosto. Los resultados electorales dieron, en efecto, la mayoría absoluta a la suma de esos dos partidos, que obtuvieron, respectivamente, 28 escaños (frente a los 16 que tenía) y 7 (frente a los 3 anteriores) de los 67 que conforman el arco parlamentario aragonés. Los otros 32 escaños se distribuyeron de la siguiente forma: 23 para el Partido Socialista, que bajaba 1; 3 para Chunta Aragonesista, que mantuvo por tanto su representación; 3 para Aragón Teruel existe, que entraba por primera vez en la Cámara aragonesa; y 1 para cada una de las siguientes formaciones de mayor a menor número de votos: Podemos (que perdió 4 escaños), Izquierda Unida (que repetía resultado) y el Partido Aragonés (que bajaba de 3 a 1). Este último, precisamente, también votó a favor de la investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma tras suscribir un acuerdo que, igualmente, posibilitó que algunos aragonesistas ocuparan determinados altos cargos en el Gobierno de Aragón. Por lo que se refiere a la materia medioambiental, la presencia de miembros del PAR se tradujo en la titularía de la dirección del Instituto Aragonés del Agua y de la Dirección General de Educación Ambiental.

Pero volviendo al pacto de gobierno PP-Vox para la XI Legislatura, dicho acuerdo comprendía ochenta medidas programáticas,

estructuradas en diez bloques temáticos, el octavo de los cuales llevaba por rúbrica «Infraestructuras y Medio Ambiente». Aunque la mayoría de las medidas incluidas en éste iban, en efecto, referidas a la reclamación de las infraestructuras de carreteras y ferroviarias pendientes en nuestra Comunidad Autónoma, había también dos relativas a la materia medioambiental que aquí analizamos. La primera de ellas reclamaba, literalmente, el:

> «Desarrollo íntegro de todas las obras de regulación hidráulica necesarias para garantizar la reserva hídrica estatutaria, la modernización y ampliación de regadíos, el suministro industrial y de boca y el uso eficiente de los recursos hídricos en las próximas décadas».

Por su parte, la segunda comprometía la puesta en marcha de «un plan anual de limpieza y cuidado de las riberas para minimizar daños por inundaciones».

No había más referencias al medio ambiente en el referido programa de gobierno, pero, sin ir más lejos, las diferencias entre los dos partidos de la coalición por lo que respecta a la política de trasvases en España pudo ponerse de manifiesto en la votación de alguna iniciativa en las Cortes de Aragón, como, por todas, puede ejemplificarse en la de la Proposición no de Ley núm. 11/24, relativa a rechazar cualquier trasvase del Ebro hasta que se complete el desarrollo del Pacto del Agua de Aragón. Esta iniciativa fue aprobada en sesión celebrada los días 1 y 2 de febrero de 2024 con los votos a favor de todos los Grupos y Agrupaciones Parlamentarias, con excepción de Vox en Aragón[2], que, sin embargo, sí voto a favor, en la misma sesión, de otra Proposición no de Ley, que ellos mismos habían presentado conjuntamente con el Grupo Popular, para mostrar su rechazo, en concreto, a la propuesta de la Generalitat de Cataluña de extraer agua de la cuenca del Ebro para nuevos regadíos en dicha Comunidad Autónoma[3].

Por lo que hace a la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma, en relación con el ejercicio de las políticas ambientales y al margen de lo que luego se dirá en el apartado correspondiente, debemos dejar constancia aquí que la coalición de gobierno PP-Vox optó por crear un Departamento de Medio Ambiente y Turismo, que, en el acuerdo de gobernabilidad, quedó en manos del Partido Popular. Si, en los períodos en que el área medioambiental

[2] Véase *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón* (BOCA) núm. 39, de 7 de febrero de 2024, p. 3733.

[3] Publicada en el mismo BOCA que se ha indicado en la nota anterior, p. 3723, se trataba de la PNL núm. 18/24 e iba trufada de referencias al independentismo catalán y al rechazo de toda utilización política de la Confederación Hidrográfica del Ebro para garantizarse el voto de aquel sector en la gestión del gobierno central.

no ha constituido un departamento autónomo del Gobierno de Aragón, lo tradicional había sido la gestión conjunta (en la misma consejería) con las competencias en materia agrícola, por primera vez el gobierno surgido de las urnas de mayo optó por reunir en el mismo departamento las competencias ambientales y las relativas al turismo, lo que, sin duda, constituirá un reto de gestión, por ejemplo, respecto de aquellos proyectos turísticos que, como en el del sector de la nieve, comportan sin duda grandes afecciones ambientales. Es el caso de la pretendida unión de estaciones de esquí por el valle de Canal Roya al que el ejecutivo anterior, cuando estaba ya en funciones, quiso darle el pistoletazo de salida. Veremos qué sucede con este tipo de iniciativas en los próximos años.

2. **LEGISLACIÓN**

2.1 FAUNA

Mediante el Decreto 60/2023, de 19 de abril, del Gobierno de Aragón, se estableció un régimen de protección para el cangrejo de río ibérico (Austropotamobius pallipes) y se aprueba un nuevo plan de recuperación (BOA 3 mayo). El citado cangrejo fue incluido en la categoría de «en peligro de extinción» por el Decreto 129/2022, de 5 de septiembre, del Gobierno de Aragón, que creó el Listado Aragonés de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y reguló el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón. El régimen de protección del cangrejo de río ibérico databa de hace quince años, en la medida en que se estableció por Decreto 127/2006, de 9 de mayo. En consecuencia, el período de tiempo transcurrido, la información científica generada sobre esta especie, así los datos recopilados en las memorias de seguimiento de su evolución hacían imprescindible una modificación del plan de recuperación, que es la que afronta el Decreto 60/2023. El nuevo plan opta por definir un nuevo ámbito territorial de aplicación y actualiza las medidas de conservación a aplicar sobre la especie.

2.2 PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES

El Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales (PROCINFO) fue aprobado por Decreto 167/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, dando cumplimiento a lo

previsto en la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón. El PROCINFO definió cuatro niveles distintos de alerta de peligro de incendios forestales (verde, amarillo, naranja y rojo), que no se corresponden exactamente con los niveles de riesgo definidos en el artículo 48.6 de otra norma, en este caso norma básica estatal, como es La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Con la finalidad, por tanto, de aportar claridad y seguridad jurídica, se aprobó la Orden AGM/681/2023, de 23 de mayo, conjunta de los Departamentos de Presidencia y Relaciones Institucionales y de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, para la adaptación del Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendio Forestal en Aragón a la normativa básica estatal, publicándose en el BOA de 31 de mayo. La citada Orden establece que, a los efectos de lo previsto en el artículo 48.6 de la Ley de Montes, el nivel de riesgo muy alto de incendio forestal se corresponde con el nivel Rojo de la Alerta por Incendio Forestal que elabora la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal del Gobierno de Aragón, en colaboración con la Agencia Estatal de Meteorología. Asimismo, prescribe que las situaciones consideradas en la Comunidad Autónoma de riesgo extremo de incendio forestal se declararán como tal, bajo la denominación de Alerta Rojo Plus, por Orden conjunta de los titulares de los departamentos competentes en materia de protección civil y de incendios forestales, concretando, en su caso, cuantas medidas adicionales deban adoptarse de acuerdo con las especiales circunstancias concurrentes. Tanto el Nivel de Alerta Rojo, como la situación declarada de Alerta Rojo Plus, deben concretarse por término municipal. La Orden AGM/681/2023, de 23 de mayo, también enumeró las prohibiciones y autorizaciones de usos en esos dos niveles de alerta de manera respetuosa con la normativa básica estatal.

3. **ORGANIZACIÓN**

3.1 LA NUEVA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL ARAGONESA

El gobierno de coalición PP que, por lo que respecta a la Administración ambiental aragonesa, acordó desgajar las competencias superiores sobre esta materia del departamento que tenía atribuidas las funciones sobre agricultura y ganadería, creando en su lugar

una consejería que, además de las ambientales, ostenta también las de turismo. Así, según quedó reflejado en el Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos (BOA 12 agosto), el nuevo Departamento de Medio Ambiente y Turismo asume las competencias del anterior Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente sobre cambio climático, educación ambiental, planificación y control ambiental, suelos contaminados, medio natural y gestión forestal, que se suman a las que, sobre el turismo, habían venido correspondiendo al anterior Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, y a las competencias en materia de coordinación y control del Fondo de Inversiones de Teruel del anterior Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Al frente de la Consejería de Medio Ambiente y Turismo, se situó a don Manuel Blasco Marqués (Decreto también de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón, publicado asimismo en el BOA 12 agosto), asignándosele a su Consejería el código departamental «MAT» a los efectos de publicación de Órdenes en el «Boletín Oficial de Aragón» (Resolución de 12 de agosto de 2023, del Secretario General de la Presidencia del Gobierno de Aragón, BOA 14 agosto).

Por su parte, el Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA 14 agosto), dio a conocer la estructura que va a tener el Departamento de Medio Ambiente y Turismo, cuatro de cuyas cinco direcciones generales tienen competencias ambientales. Son: la Dirección General de Medio Natural; la Dirección General de Gestión Forestal; la Dirección General de Calidad Ambiental y la Dirección General de Educación Ambiental.

Finalmente, si el art. 9.2 del Decreto de 11 de agosto de 2023, por el que se asignaron las competencias a los Departamentos, estableció que, al de Medio Ambiente y Turismo, quedaran adscritos el Instituto Aragonés del Agua (IAA) y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), el art. 3.1 del Decreto 102/2023 le asignó a la misma consejería la tutela de las siguientes sociedades con competencias ambientales: Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental SLU, y Aragonesa de Gestión de Residuos, SA.

3.2 CAMBIOS EN LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DECLARADOS EN ARAGÓN

El texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón (Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio) establece, en su artículo 46.1, que los espacios naturales protegidos dispondrán de un órgano consultivo y de participación social, denominado patronato. Su apartado tercero añade que la composición del patronato se establecerá en la norma de declaración del espacio natural protegido, debiendo garantizarse una representación equilibrada de las distintas administraciones públicas e intereses sociales implicados.

La disposición final primera de la Ley 24/2001, de 26 de diciembre, de creación del Patronato del Monumento Natural de San Juan de la Peña y de modificación de los órganos colegiados de los espacios naturales protegidos, habilitó al Gobierno de Aragón para que, por Decreto, pudiera modificar la composición de los órganos colegiados de los espacios naturales protegidos. De hecho, además de otras modificaciones anteriores, por Decreto 212/2019, de 22 de octubre, se procedió a incorporar a una persona en representación de la Federación Aragonesa de Caza en cada uno de los Patronatos de los espacios naturales protegidos de Aragón y a extender la presencia de la Federación Aragonesa de Montañismo al conjunto de todos ellos.

Pues bien, por Decreto 96/2023, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón (BOA 22 junio), se vuelve a introducir otra modificación en los órganos de participación de los espacios naturales protegidos declarados en Aragón. Consiste en este caso en incorporar a representantes de los Grupos de Acción Local cuyo objetivo es la aplicación de programas regionales de desarrollo rural y el fomento del desarrollo socioeconómico de zonas rurales, al coincidir con una de las finalidades que persigue la declaración de espacios naturales protegidos, como es la de compatibilizar al máximo la conservación de sus valores naturales con el aprovechamiento ordenado de sus recursos y su utilización con fines científicos, educativos, culturales y recreativos. En otro orden de cosas, el mencionado decreto aprovecha también para establecer que la persona que ostente la secretaría de los patronatos no será miembro de los mismos, tal como dispone el artículo 16.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3.3 OTRAS MEDIDAS ORGANIZATIVAS DE CONTENIDO VARIADO

En otro orden de cosas, como en todos los ejercicios, pero en un número considerablemente inferior, durante 2023 se aprobaron algunas modificaciones de la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento con competencias ambientales de las que nos limitamos a dar cuenta: la Orden HAP/293/2023, de 21 de marzo (BOA 24 marzo), que procedía sobre el anterior Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, y la Orden HAP/1957/2023, de 26 de diciembre, por la que se modificaba la Relación de Puestos de Trabajo del actual Departamento de Medio Ambiente y Turismo (BOA 5 enero).

4. **EJECUCIÓN**

4.1 PRESUPUESTO

Para el ejercicio 2024, el presupuesto consolidado del Departamento de Medio Ambiente y Turismo (incluyendo, por tanto, al Instituto Aragonés del Agua y al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental como entidades de derecho público dependientes) asciende a 356,3 millones de euros mientras que el no consolidado es de 275 millones, cifras que no tienen parangón con el anterior Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en la medida en que la inclusión del área agraria incluía los pagos de la Política Agrícola Comunitaria.

Entrando en el análisis de las partidas dedicadas a las políticas ambientales por direcciones generales y programas y orillando el área del turismo, comenzaremos señalando que la Dirección General de Medio Natural tiene un presupuesto global de 30,6 millones de euros, todos ellos correspondientes al Programa para la Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible, frente a los 32,2 del ejercicio anterior, para seguir atendiendo a los siguientes objetivos básicos: desarrollar la Red de espacios naturales protegidos de Aragón; aprobar planes de gestión en aquellos que carezcan de ellos; implantar nuevos modelos de gestión de dichos espacios implicando a la población local; valorizar la figura de la Red de ENP o de Red Natura 2000 para el desarrollo socioeconómico sostenible del Medio Natural; apoyar la gestión coherente de otros componentes de la Red Natural de Aragón, como son los árboles

singulares, el Catálogo de Lugares de Interés geológico, las Reservas de la Biosfera o el Sitio Patrimonio Mundial; mejorar las condiciones de accesibilidad de la Red Natural de Aragón a los colectivos de personas con discapacidad; conservar el paisaje y la economía agraria y forestal; así como recuperar las especies y los hábitats.

Por lo que respecta a la Dirección General de Gestión Forestal, que aparece disociada de la Dirección General de Medio Natural, a diferencia de lo que sucedía en el antiguo Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, su presupuesto para 2024 asciende a 51,1 millones de euros, todos ellos consignados en el Programa de Protección y Mejora del Medio Natural. El Programa mantiene su estructura en tres grandes proyectos que, a su vez, comprenden varias líneas de actuaciones. Los proyectos son los de ordenación y gestión forestal; de prevención y lucha contra los incendios forestales, y de lucha contra la desertificación y cambio climático.

El presupuesto de la Dirección General de Calidad Ambiental es de poco más de 20 millones de euros, que deberán dedicarse a ejecutar el Programa 4424, del mismo nombre, entre cuyos objetivos para el ejercicio 2024 se encuentran las actividades de acompañamiento a las entidades locales aragonesas en la consecución de objetivos europeos de implantación de recogidas selectivas de residuos, la más relevante de las cuales es la de biorresiduos; la investigación y la comunicación de las actuaciones en el ámbito de los suelos contaminados o la ejecución de las competencias relativas al control e inspección ambientales.

Finalmente, el presupuesto de la Dirección General de Educación Ambiental asciende a 6,4 millones de euros para la ejecución del programa de Protección y Mejora del Medio Ambiente que, entre otros cometidos, tiene el control de la calidad del aire, la puesta en marcha de iniciativas de educación ambiental en materia de conservación del medio ambiente y desarrollo sostenible, y el seguimiento de la Estrategia Aragonesa de Cambio Climático.

Pasando a la consideración del presupuesto de las entidades de derecho público adscritas al departamento y de las sociedades públicas autonómicas que persiguen objetivos ambientales durante 2024, comenzaremos por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental, que va a contar con un presupuesto de 6.599.128 euros (300.000 euros más que en el ejercicio anterior), de los que 6.584.728 se formulan como presupuesto corriente y 14.400 como presupuesto de capital). Los ingresos corrientes previstos por la recaudación de tasas representan un 68,98% de financiación del Instituto en el ejercicio 2024, procediendo el resto de las propias transferencias del departamento.

En cuanto al Instituto Aragonés del Agua, ve incrementado el suyo para 2024 en un 9,3%. El gasto ascenderá a 92,7 millones de euros, integrándose únicamente por gasto no financiero, ya que no se prevén gastos financieros para este ejercicio. De esa cifra, 67,6 millones (el 73%) corresponden a gastos corrientes y 25,1 millones (el 27%) a gastos de capital. En cuanto a los ingresos, destaca el impuesto medioambiental de aguas residuales como principal fuente de financiación (69%), seguida por las transferencias de la Comunidad Autónoma (17,5%), los Fondos UE Next Generation (7,44%) y las tasas y otros ingresos (5%).

El crecimiento de la actividad del Instituto se corresponde con el incremento de las EDAR (estaciones depuradoras de aguas residuales) cuya explotación se encomienda por las distintas entidades locales puesto que, en el año 2024, se prevé que el IAA gestione 267 instalaciones, ya que se añadirán a las que ya se encontraban en funcionamiento a finales de 2023 (253 instalaciones), 11 pequeñas EDAR procedentes de la finalización de obras del programa de subvenciones de 2017 y 2018, así como 3 depuradoras actualmente en construcción (Canfranc-Estación, Torla y Aguaviva). Esto supone un incremento del 6,3% en el número de instalaciones gestionadas con respecto al ejercicio anterior y un 8,9% más con relación a las 247 que se gestionaron en 2022. Además de las 129 EDAR que se encuentren o entrarán en 2024 en funcionamiento en régimen de contrato de servicios, hay que añadir las 139 instalaciones correspondientes a las construidas mediante el sistema de concesión de obra pública. Los gastos derivados de estos contratos de concesión, que además de la explotación de las instalaciones incluyen también la amortización de las obras y su financiación, ascienden a 45 millones y medio de euros, es decir, 1,6 millones más que el año pasado (lo que supone un incremento del 3,73 %).

En cuanto a las sociedades públicas ambientales, la Sociedad Aragonesa de Gestión Agroambiental, S. L. U. (SARGA) contará en 2024 con un presupuesto total de 69.539.934 euros (de los cuales 67.381.934 corresponderán a su presupuesto de explotación y 2.158.000 a su presupuesto de capital), lo que representa un incremento de seis millones con respecto al ejercicio 2023.

Por su parte, para la Sociedad Aragonesa de Gestión de Residuos, S. A. (ARAGERSA), sociedad de economía mixta, en la que actualmente la Corporación Empresarial Pública de Aragón, S. L. U. ostenta una participación del 80% y en la que la sociedad Ecoactiva de Medio Ambiente S. A tiene otra participación del 20% de su capital, se ha previsto para 2024 un presupuesto de explotación

ligeramente superior al de 2023, alcanzando 2.728.176 euros (frente a 2.093.073), sin que se haya consignado presupuesto de capital. La propia empresa pública señala en su memoria que está previsto que el número de toneladas de residuos a gestionar durante el ejercicio 2024 apenas varíe o lo haga ligeramente respecto al año anterior, habiéndose estimado que estará en torno a 20.569 Tm, lo que supondría un 3% menos que en el ejercicio 2023.

Una breve referencia merece la partida consignada para el Consorcio Reserva de la Biosfera Ordesa-Viñamala, surgido de un Convenio de colaboración entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales, el Gobierno de Aragón y los Ayuntamientos de Bielsa, Biescas, Broto, Hoz de Jaca, Panticosa, Puértolas, Sallent de Gállego, Tella-Sin, Torla y Yésero. Para el año 2024, el ejecutivo autonómico dedicará 176.731 euros para el funcionamiento del consorcio, lo que significa que se ha reducido ligeramente la partida de 216.731 euros consignada en el ejercicio anterior.

Por último, pormenorizando las cantidades que la Comunidad Autónoma destina a la financiación de cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dejaremos constancia aquí de las cuantías en el año 2024 de los que tienen que ver con la protección medioambiental. Llama la atención la bajada de recursos destinados al objetivo 6 (Agua), consignándose 27,1 millones de euros (frente a los 82 de 2023). Al objetivo 13 (Cambio climático), se destinarán también menos recursos, 38,3 millones por 30,3 del ejercicio anterior. Y al objetivo 15 (que el proyecto llama Medio Ambiente), 83,6 millones frente a los 110,2 de 2023.

4.2 SUSCRIPCIÓN DE DIVERSOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

En el período que analizamos, se celebraron cuatro convenios de colaboración entre el Instituto Aragonés del Agua y diversos ayuntamientos aragoneses para la gestión de estaciones depuradoras de aguas residuales (Orden PRI/223/2023, de 21 de febrero, BOA 10 marzo, para el municipio de Calatayud y sus núcleos asociados; Orden PRI/486/2023, de 13 de abril, en el caso del Ayuntamiento de Aínsa-Sobrarbe de los núcleos de Guaso y Banastón, BOA 26 abril; Orden PRI/488/2023, de 13 de abril, para el municipio oscense de Sahún, BOA 26 abril; Orden PRI/489/2023, de 13 de abril, con respecto al Ayuntamiento de Santa Cilia, BOA 26 abril). Asimismo, por Orden PRI/485/2023, de 13 de abril, se dispuso la publicación de un quinto convenio asimismo suscrito por el

Instituto Aragonés del Agua, en este caso con el Ayuntamiento de Aínsa-Sobrarbe y cuyo objeto era la construcción de la planta de depuración de aguas residuales del municipio y la fijación de los términos de la encomienda de gestión para su explotación por el citado Instituto (BOA 26 abril).

Temáticamente, un segundo grupo de convenios tuvo por objeto la ejecución de infraestructuras de saneamiento, de ahorro y de eficiencia energética y se instrumentaron entre el Organismo Autónomo Instituto para la Transición Justa y la Comunidad Autónoma de Aragón, a través del entonces Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de la Comunidad Autónoma. Nos referimos a las Órdenes PRI/82/2023, de 23 de enero (BOA 8 febrero), PRI/88/2023, de 23 de enero (BOA 9 febrero), Orden PRI/95/2023, de 23 de enero (BOA 10 febrero), Orden PRI/96/2023, de 23 de enero (BOA 10 febrero), Orden PRI/97/2023, de 23 de enero (BOA 10 febrero), y Orden PRI/111/2023, de 31 de enero (BOA 14 febrero), que propiciaron actuaciones de renovación de alumbrado público, eficiencia energética en edificios municipales en los municipios turolenses de Andorra, Montalbán, Albalate del Arzobispo, Calanda, Foz-Calanda.

En tercer lugar, llamaremos la atención sobre la publicación del Convenio Marco de colaboración entre el Gobierno de Aragón, la Diputación Provincial de Huesca, Aramón, Montañas de Aragón SA, Formigal SA y Estación Invernal Valle de Astún, SA para la construcción de una infraestructura de transporte por cable enmarcada en el impulso de la Unión de los Valles de Tena y del Aragón a través de las estaciones de esquí de Formigal y Astún (Orden PRI/370/2023, de 21 de marzo, BOA 5 abril). Dicha actuación va a ser financiada con fondos europeos Next Generation-EU. La Diputación Provincial de Huesca se comprometía a impulsar la tramitación de los procedimientos de licitación necesarios, mientras el Gobierno de Aragón lo hizo a facilitar al explotador los títulos necesarios para la ocupación del dominio público forestal. La sociedad pública Aramón, por su parte, asumía el impulso de un Plan de Interés General de Aragón y, una vez obtenida una declaración de impacto ambiental favorecer, proceder a su ejecución. La sociedad Estación Invernal Valle de Astún prestó su conformidad a que fueran ocupados los terrenos necesarios para la instalación del remonte mecánico.

Finalmente, destacaremos que, a lo largo del ejercicio que analizamos, se firmó el Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y la Asociación Federación Aragonesa de Solidaridad para la realización de actuaciones que promuevan la solidaridad como herra-

mienta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Véase la Orden PRI/437/2023, de 29 de marzo, BOA 17 abril). Se justificó por el Gobierno que el mencionado convenio era uno de los resultados de las acciones de sensibilización a que compromete el Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2020-2023. Lo que el convenio previó fue la convocatoria de la segunda edición del premio al periodismo comprometido con la transformación social o la realización de una campaña de comunicación para difundir la importancia de la cooperación en la consecución de los ODS, entre los que se encuentran los de contenido ambiental.

4.3 VÍAS PECUARIAS

En lo relativo a la gestión de las vías pecuarias de la Comunidad, el departamento competente en materia de medio ambiente llevó a cabo, en el ejercicio 2023, la labor clasificatoria de las vías pecuarias de cinco municipios de la provincia de Zaragoza y de un municipio turolense, labor que es básica para las posteriores operaciones de deslinde, amojonamiento y clarificación del régimen jurídico de dichos itinerarios públicos en general.

Así, mediante las Órdenes AGM/169/2023, de 27 de enero (BOA 27 febrero); AGM/235/2023, de 23 de febrero (BOA 13 marzo); AGM/586/2023, de 20 de abril (BOA 10 mayo); MAT/1333/2023, de 25 de septiembre (BOA 10 octubre), y MAT/1860/2023, de 5 de diciembre (BOA 19 diciembre) se aprobó la clasificación, respectivamente, de las vías pecuarias existentes en los términos municipales de Badules, Azuara, Letux, Villanueva de Huerva y Fréscano (todos ellos de la provincia de Zaragoza). Por su parte, fue la Orden MAT/1691/2023, de 9 de noviembre (publicada en el BOA 22 noviembre), la que aprobó la clasificación de las vías pecuarias existentes en el término municipal de Palomar de Arroyos, ubicado en la provincia de Teruel.

4.4 MEDIDAS DE FOMENTO

Meramente, a título informativo de la política de fomento en materia medio ambiental seguida por la Administración de la Comunidad Autónoma durante el año 2023, se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el traslado de biorresiduos de origen doméstico a plantas de tratamiento anaeróbico de estiércoles fluidos (Orden AGA/1544/2023, de 20 de octubre, BOA 7 noviembre).

Por su parte, se convocaron las siguientes subvenciones: para la financiación de actuaciones de conservación de la biodiversidad en los espacios Red Natura 2000, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden AGM/21/2023, de 16 de enero, BOA 24 enero); para la financiación de actuaciones en el Área de Influencia Socioeconómica del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, financiada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden AGM/22/2023, de 16 de enero, BOA 24 enero); a entidades locales para la adquisición de parcelas afectadas por inundaciones dentro de la Estrategia Ebro Resilience y en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Orden AGM/530/2023, de 17 de abril, BOA 2 mayo); a las entidades locales aragonesas, para promover programas de sensibilización y educación ambiental en materia de cambio climático, durante el año 2023 (Orden AGM/531/2023, de 21 de abril, BOA 2 mayo); para el fomento de la economía circular mediante actuaciones en materia de prevención y gestión de residuos domésticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (Orden AGM/578/2023, de 28 de abril, BOA 9 mayo); para la financiación de proyectos de adaptación de líneas eléctricas de alta tensión en Aragón a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión (Orden AGM/624/2023, de 28 de abril, BOA 18 mayo); en materia de gestión forestal sostenible en la Comunidad Autónoma de Aragón financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU) (Orden AGM/651/2023, de 9 de mayo, BOA 23 mayo); para el área de influencia socio-económica del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, para el año 2023 (Orden AGM/660/2023, de 11 de mayo, BOA 24 mayo); para la adaptación de la ganadería extensiva a los retos ambientales y a los desafíos socioterritoriales para el año 2023 (Orden AGM/951/2023, de 17 de julio, BOA 26 julio); en materia de prevención de residuos domésticos para el fomento de la economía circular, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Orden AGM/1036/2023, de 31 de julio, BOA 9 agosto); para el fomento de la economía circular mediante actuaciones en materia de prevención y gestión de residuos domésticos, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, financiado por la Unión Europea Next Generation EU (Orden

AGM/1037/2023, de 31 de julio, BOA 9 agosto); y para el fomento de la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales en Aragón dentro del Programa FEDER Aragón 2021-2027 (Orden AGM/1038/2023, de 1 de agosto, BOA 9 agosto).

Asimismo, por Orden AGM/226/2023, de 1 de marzo, se convocó el Premio Aragón Medio Ambiente, para el año 2023 (BOA 10 marzo) y por Orden AGM/236/2023, de 28 de febrero, se acordó la distribución definitiva de los créditos presupuestarios previstos en la Orden/AGM/988/2022, de 20 de junio, por la que se establece la convocatoria de ayudas para la financiación de actuaciones en las Reservas de la Biosfera, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOA 13 marzo).

5. **JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA**

5.1 TRIBUTOS AMBIENTALES

En la STSJAr núm. 283/2023, de 13 julio (JT\2023\557), se resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Red Eléctrica de España, S. A. U. contra la resolución de la Junta de Reclamaciones Económico-Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón que había confirmado la autoliquidación correspondiente al ejercicio 2016 respecto del Impuesto sobre Instalaciones de Transporte de Energía Eléctrica de Alta Tensión. El Tribunal Superior de Justicia de Aragón rechaza la alegada vulneración del principio de igualdad tributaria o que se hubiera producido desigualdad en el tratamiento tributario de la actividad de distribución de energía eléctrica. En realidad, la recurrente realizaba distintas alegaciones doctrinales, formuladas *de lege ferenda* en defensa de una regulación uniforme, estatal, por comparación con normas de comunidades distintas a la aragonesa, pero desconociendo la finalidad medioambiental del impuesto.

El Tribunal se hace eco de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de tributos extrafiscales, poniendo de relieve que las personas físicas o jurídicas que transportan y distribuyen energía eléctrica utilizando tendidos de media y alta tensión, por el efecto que los elementos fijos de esos tendidos tienen en el paisaje, con el desarrollo de su actividad inciden, alteran o ponen en riesgo el medio ambiente. «Existe, en definitiva, una distinta finalidad del impuesto medioambiental respecto a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local», por lo

que se descarta que recaiga sobre el mismo hecho imponible. En palabras de la Sentencia:

> «lo que distingue un impuesto fiscal de otro extrafiscal es que el primero tiene como principal objetivo la financiación de las cargas públicas y su estructura está orientada principalmente a la capacidad económica o de pago, mientras que el segundo pretende, además, modificar comportamientos o al menos hacer pagar por ellos. En este caso, el impacto medioambiental no es el mismo según el tipo de suelo o edificación en que las líneas de alta tensión se encuentren situadas; por ello el propio impuesto contempla distintos tipos de cuotas que gravan más cuanto mayor sea dicho impacto. Dicho impacto (disminución de masas forestales, restricciones faunísticas, residuos propios de la actividad, pasillos de tendidos eléctricos, impacto visual...) conlleva la necesidad de realizar un conjunto de actuaciones, por parte de la Administración Pública, que mitiguen dicho impacto y que implican un gasto extra para la misma, que debe compensarse con una cuota que grava más cuanto mayor es el impacto. El impuesto grava el impacto de los elementos fijos destinados al suministro de energía situados en el territorio de la Comunidad autónoma de Aragón, pero de acuerdo con la filosofía del tributo, declara no sujetos al mismo los elementos fijos de transporte y suministro de energía que se encuentre soterrados».

Además, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón no aprecia vulneración del derecho comunitario de ayudas de Estado como el TJUE había tenido oportunidad de declarar a propósito, por ejemplo, de los impuestos propios de las Comunidades Autónomas sobre grandes establecimientos comerciales.

5.2 CONTROLES AMBIENTALES: DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En la STSJAr núm. 127/2023, de 10 de abril (JUR\2023\360570), se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción-Huesca contra la autorización administrativa de construcción del proyecto de Red Eléctrica de España, S. A. U., de repotenciación de las líneas aéreas de transporte de energía eléctrica a 220 kv, en distintos enclaves de la provincia de Huesca. La recurrente sostenía que se había producido un fraccionamiento de proyectos y que, en consecuencia, el impugnado carecía de una evaluación de impacto ambiental de efectos sinérgicos y acumulativos. Sin embargo, el Tribunal desestimó la alegación de la insuficiencia de la DIA, subrayando las condiciones que se impusieron para la protección de las aves rapaces y carroñeras afectadas y, asimismo,

las medidas incluidas en el plan de vigilancia ambiental, rechazando también que hubiera fragmentación en los siguientes términos:

> «La tramitación de evaluación de impacto ambiental del proyecto de repotenciación de las líneas aéreas de transporte de energía eléctrica a 220 kV «Escalona - T. Foradada» y «Escalona - T Escalona», en los términos municipales de Puértolas, El Pueyo de Araguás, La Fueva y Foradada del Toscar (Huesca), no ha evitado la evaluación de impacto ambiental ordinaria ni ha impedido su sometimiento a los regímenes de intervención administrativa ambiental como se indica en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre y en la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, además de haber incorporado una evaluación de efectos acumulativos y sinérgicos teniendo en cuenta las instalaciones existentes y los proyectos previstos en el ámbito territorial de la actuación considerados en la Planificación Energética como se establecía en la Resolución del INAGA, de 25 de agosto de 2017.
>
> Pero es que en este caso no entendemos que haya fragmentación en fraude de ley, o fragmentación que quiera evitar cumplimiento de normativa alguna.
>
> En la demanda nos hablan de proyectos que están en tramitación, y además que los está tramitando otras administraciones, por lo que no podemos admitir que haya un uso torticero o desviado de esa posibilidad pues no está en la esfera de atribuciones de la Administración demandada, la mera fragmentación, pues uno de los proyectos, a los que se refiere la parte, lo tramita el Estado, por pertenecer a varias comunidades autónomas y otro todavía está en fase de implantación.
>
> Tampoco el hecho de que luego esta línea pueda servir como parte de la línea de comunicación eléctrica entre España Francia, nos puede servir para imputar un acto desviado, pues esa decisión no la puede adoptar la Comunidad Autónoma de Aragón».

También en relación con un proyecto energético, la STSJAr núm. 329/2023, de 21 diciembre (JUR\2024\33798), conoció del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Naturalista de Aragón (ANSAR) contra la confirmación en alzada del otorgamiento de la autorización administrativa y de construcción del parque eólico denominado «Montañés» en el que, previamente, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental había emitido la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental. La recurrente cuestionaba la suficiencia de las medidas correctoras impuestas para la protección de determinadas aves (alondra ricotí, milano real, cigüeñas, alimoche y otras especies de aves rapaces), así como denunciaba defectos en la tramitación administrativa, entre los que sobresalía la inclusión tardía del estudio de avifauna y quirópteros o la no repetición del trámite de información pública a la vista de las modificaciones que se habían ido introduciendo en el proyecto. En relación con la primera cuestión, el Tribunal sentencia que, siendo

discutible la valoración que se haga de los distintos informes emitidos en el procedimiento, está claro que «la decisión final corresponde a la autoridad administrativa con base en el estudio equilibrado de los diversos informes, incluidos los de entidades y organismos medioambientales». En este punto, sigue diciendo la Sentencia,

> «se está ante una materia discrecional en la que la decisión anulatoria de los tribunales sólo puede tener lugar cuando ha habido un error manifiesto, un vicio relevante en el proceder o una desviación de poder, sin que pueda el Tribunal, siendo ignorante en esas materias, decidir según su voluntarista parecer, que es mejor una u otra posición.
>
> Las medidas correctoras se hacen sobre unas experiencias anteriores y se formulan con el pronóstico de que mitigarán los inevitables efectos negativos.
>
> En este caso, se pretende implantar, aparte de pintado de palas, luces, etc, el Identiflight, un sistema autónomo de identificación de aves y tipos de las mismas, que permite reducir el movimiento o incluso parar las turbinas ante aves que pertenezcan a especies protegidas, respecto del cual en la pericial de la codemandada se aportan estudios diversos sobre su eficacia.
>
> En definitiva, la Administración ha considerado que las medidas correctoras pueden ser suficientes para hacer soportables las inevitables pérdidas que la instalación, que producirá otros efectos ecológicos beneficiosos, pueda causar».

El Tribunal también desestima los alegados defectos de procedimiento señalando que en ninguna norma se prescribe que las modificaciones que se vayan introduciendo como consecuencia, precisamente, de los procesos de depuración por vía de información pública e informes deban a su vez ser objeto de información pública, subrayando que sería un proceso interminable. Aparte de ello, la recurrente no había participado en el trámite de información pública, por lo que se señala que no parece razonable que exigiera precisamente ella la apertura de una nueva.

5.3 AUTORIZACIONES AMBIENTALES: AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y LICENCIA AMBIENTAL DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS

Centrándonos primero en los fallos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón referidos a autorizaciones ambientales integradas, la Sentencia núm. 74/2023, de 24 de febrero (JUR\2023\175483), declara la caducidad de una declaración de impacto ambiental y de una autorización ambiental integrada para una planta de generación de

energía eléctrica mediante biomasa en el municipio oscense de Monzón habida cuenta la inejecución del proyecto y la falta de acreditación por el interesado de causas justificadas para solicitar y obtener una prórroga de los plazos de comienzo de la instalación.

En parecidos términos, la STSJAr núm. 139/2023, de 2 de abril (JUR\2023\357191), confirma que había quedado sin efecto la solicitud de ampliación de una autorización ambiental integrada para una explotación porcina que pretendía pasar de 600 a 1000 cabezas, tras haber expirado con creces el plazo de dos años para la ejecución de las obras que el INAGA había concedido en su resolución.

Por lo que a licencias ambientales de actividades clasificadas se refiere, citaremos, en primer lugar, la STSJAr núm. 42/2023, de 24 de enero (JUR\2023\100983), que, teniendo por objeto la impugnación de la sanción impuesta al titular de una licencia ambiental de actividad clasificada para un centro de tratamiento de residuos no peligrosos, aplica la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la forma adecuada de calcular el beneficio industrial de una empresa a los efectos de la cuantificación de la multa a imponer, llegando a la conclusión de la correcta tipificación de la infracción y de la sanción aplicadas en vía administrativa, por lo que se dicta un fallo desestimatorio del recurso interpuesto.

Un día después, fue publicada la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón núm. 55/2023, de 25 de enero (JUR\2023\210027), en la que se corrige la aplicación del silencio positivo que había hecho la sentencia de instancia. El recurrente no había tenido respuesta municipal a la solicitud de transmisión a su favor de una licencia de inicio de actividad a nombre de su padre. La mencionada licencia le había sido otorgada en su día a este en el seno de un expediente de regularización de explotaciones (más en concreto, al amparo del Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, por el que se aprobaron las Directrices Parciales Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas), pero, tratándose de una licencia de inicio, no le constaba a la Administración el tipo de licencia ambiental de actividad clasificada que la de inicio presuponía y, por lo tanto, si aquella era plena u otorgada en precario, caso este segundo que hacía imposible la transmisión. Todo ello lleva al Tribunal Superior de Justicia a corregir la aplicación del sentido positivo dado al silencio administrativo y a desestimar el recurso de apelación habida cuenta que nadie puede transmitir lo que no se sabe si tuvo.

En tercer término, nos referiremos a la Sentencia núm. 141/2023, de 10 de abril (JUR\2023\357908), que desestima la pretensión de nulidad de la licencia ambiental de actividad clasificada para la

construcción de un centro de gestión de residuos no peligrosos de construcción y demolición por falta de autorización previa del Ministerio de Fomento al razonar el Tribunal Superior de Justicia de Aragón que se trata de autorizaciones diferentes, que tienen regímenes normativos distintos. A juicio del órgano sentenciador, no se había demostrado ninguna infracción de procedimiento en la tramitación de la licencia ambiental, cumpliéndose todos los requisitos exigidos por la legislación sectorial.

En cuarto lugar, la STSJAr núm. 143/2023, de 10 de abril (JUR\2023\358691), que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil que pretendía la regularización a su favor de una licencia de actividad en precario cuyo titular había fallecido. El Tribunal da la razón a la sentencia de instancia que impidió la regularización en favor de quien no constaba como titular de una actividad que, aunque sujeta a licencia ambiental de actividad clasificada, no contó nunca con ella. Para el Tribunal, «la autorización habría expirado en todo caso, sin posibilidad de regularización o transmisión a tercero no titular».

Reseñaremos también la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJAr núm. 133/2023, de 12 de abril (JUR\2023\359072), en la que, a propósito de una licencia ambiental de actividad clasificada para el ejercicio de la actividad de local social de peña recreativa concedida en el municipio de Jaca, el Tribunal tiene la oportunidad de subrayar la irrelevancia para la calificación como molesta o insalubre de la actividad en cuestión que esté o no abierto al público en general el local donde se desarrolla.

En la STSJAr núm. 295/2023, de 27 de octubre (JUR\2023\440050), se desestima la suspensión solicitada como cautelar frente a la denegación de una licencia de inicio por no haberse acreditado el cumplimiento del condicionado ambiental impuesto para el ejercicio de la actividad de centro de transferencia de residuos peligrosos y no peligrosos. Encontrándose, no obstante, el titular desarrollando dicha actividad sin licencia, el Tribunal pone de relieve que «ni el transcurso del tiempo, ni el pago de tributos, tasas o impuestos, ni la tolerancia municipal, implican acto tácito de otorgamiento de licencia, de tal modo que la actividad ejercida sin licencia no puede ser legitimada por el transcurso del tiempo, pudiéndose acordar la paralización o cese de tal actividad por la autoridad municipal en cualquier momento». Además, aun cuando los perjuicios que derivaran de la no suspensión del acto fueran de imposible o difícil reparación, «la razón determinante de ellos sólo sería atribuible al supuesto ejercicio por parte del recurrente de una actividad no solo no atempe-

rada al ordenamiento jurídico de aplicación al caso, sino para la que se exige siempre licencia».

Finalmente, en la STSJAr núm. 290/2023, de 27 de octubre (JUR\2023\439024), a propósito del recurso interpuesto por la Asociación para la defensa de víctimas de injusticias (APADEVI) contra la inactividad de la Administración tras una denuncia presentada por aquella contra el sacrificio de unos visones contagiados de Covid por el titular de una granja, el Tribunal tiene la oportunidad de recordar cuál es el estatuto del denunciante. Aquí, dado que el sacrificio provino de una Orden del propio Departamento de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Aragón, no se inició procedimiento alguno tras la denuncia, recordando el Tribunal Superior de Justicia que no hay obligación de hacerlo ni de notificarle nada al denunciante dado que no tenía la condición de interesado. Se recuerda la jurisprudencia que declara «la imposibilidad de reconocer interés legitimador cuando resulta únicamente de una autoatribución estatutaria por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos». En el caso, además, la asociación no pretendía hacer valer con su denuncia a los propios animales, que ya habían sido sacrificados por razones sanitarias imperiosas, sino que promovía el castigo de los titulares de la granja por no haber evitado que los visones se contagiaran de Covid, solicitaba se les prohibiera la reposición de los animales, se les retirara la autorización administrativa y no se les reconociera indemnización alguna, para todo lo cual el Tribunal les niega legitimación por falta de interés o efecto en su esfera de derechos.

5.4 RESIDUOS

En la única Sentencia del Tribunal Superior de Justicia que reseñaremos sobre esta cuestión, la número 96/2023, de 14 de marzo (JUR\2023\358178), la actora pretendía la aplicación de una cláusula del pliego de concesión (aprovechando el plural de su tenor literal) para compensar económicamente a los distintos concesionarios del mismo servicio público de valorización de residuos, pero de ámbito territorial o zona diferente. Con toda rotundidad, el Tribunal zanja:

> «nada del tenor literal del Pliego, de la concreta cláusula 31.5 del PCAP del contrato, permite concluir en la tesis sostenida por la

> actora, cuando viene a decir que procede la compensación cuando haya diferencias retributivas entre concesionarios de diferentes zonas o ámbitos territoriales. Y ello siquiera sea porque carece de sentido una cláusula contractual que contemple el impacto del contrato en un tercero ajeno al mismo, aun cuando sea concesionario del mismo servicio público de valorización de residuos en ámbito territorial o zona diferente. Y es que la referida cláusula no tiene por objeto efectuar compensación entre diferentes concesionarios, sino a cada uno en razón de las vicisitudes propias del contrato que le vincula, según las variaciones que puedan sucederse entre las tarifas fijadas y el PUG concertado contractualmente, es decir, entre lo que cobra el concesionario a los usuarios del servicio -tarifas fijadas por la Administración unilateralmente respecto de aquél- y la retribución contractual pactada entre ambos. La referencia al plural en dicha cláusula puede obedecer a la utilización de la misma para diferentes contratos y servicios públicos, pero ello no significa que deba tener impacto en terceros ajenos al contrato».

5.5 EXPROPIACIÓN

Solo reseñaremos la existencia de un buen número de Sentencias del TSJAr recaídas a lo largo del año 2023 en que, a propósito en todo caso de distintas expropiaciones urbanísticas de suelos rurales, se aclara y, en algunos casos de estimación parcial, se corrige la correcta valoración de especies arbóreas. Son buena muestra de ello lassiguientes:97/2023,de17demarzo(JUR\2023\211835);144/2023, de 18 de abril (JUR\2023\235063);159/2023, de 26 de abril (JUR\2023\233371); 160/2023, de 26 de abril (JUR\2023\233323); y 161/2023, de 27 de abril (JUR\2023\243713).

5.6 DAÑOS AMBIENTALES

Reseñaremos dos fallos bajo esta rúbrica. El primero es el recaído en la Sentencia núm. 117/2023, de 29 de marzo (JUR\2023\356310), que analizó la correcta indemnización de unos daños en producciones producidos por desbordamientos en la cuenca del río Ebro en el mes de abril de 2018 al amparo de una convocatoria de subvenciones en la que participó la recurrente. Tras negar la posibilidad indirecta de impugnar las bases reguladoras al recurrir la convocatoria de las ayudas sobre la argumentación de que la naturaleza jurídica de las primeras no sería la de una disposición de carácter general, el Tribunal señala que la beneficiaria debería haber impugnado autónomamente aquellas, pero que, aceptadas las mismas, no podía ir contra sus actos propios. No obs-

tante lo anterior, el Tribunal afirma que la convocatoria no se excedió de las bases y recuerda que la potestad subvencional de la Administración es discrecional en el sentido de no ser

> «en absoluto contrario a un principio de buena administración y de eficacia y eficiencia en el gasto, así como de equidad, considerar como hace la Administración que, en unos determinados daños, la indemnización se fije en atención al valor de las producciones aseguradas y de las peritaciones hechas. No solo porque es evidente que ello conlleva una mejor gestión, al hacer depender la cuantificación de unas valoraciones efectuadas por peritos de seguros, sino también al entender que puede no tener justificación que la Administración indemnice en mayor cuantía, que la que hubiera sido indemnizada en base al seguro establecido».

A pesar de todo, el Tribunal dio parcialmente la razón a la actora al reconocer su derecho a que se le indemnizaran determinados daños que no se habían tenido en cuenta y sí tenían amparo en la convocatoria.

Un segundo caso de estimación parcial del recurso se dio en la Sentencia del TSJAr núm. 232/2023, de 1 de septiembre (JUR\2023\401369), que conocía la impugnación de una sanción impuesta por una quema de rastrojos en día no hábil para ello y con fuerte viento, actuación que había provocado un incendio. El sancionado pretextaba contar con autorización, pero el Tribunal se aferra a la prueba practicada, básicamente la información prestada por los bomberos y personal civil, sobre la inadecuación del día. No obstante lo anterior, se aprecia falta de proporcionalidad entre la sanción y la gravedad de los hechos atendida la valoración de los daños, por lo que se rebaja la cuantía impuesta en vía administrativa.

6. **PROBLEMAS**

6.1 EL PROYECTO DE UNIÓN DE LAS ESTACIONES DE ESQUÍ POR CANAL ROYA

El ejecutivo autonómico que gobernaba la Comunidad Autónoma en el primer semestre de 2023 zanjó la división existente en el seno del cuatripartito respecto a la unión de estaciones, aprobando *in extremis* al final de la X legislatura la declaración de interés autonómico y general del «Proyecto de Unión de las Estaciones de Esquí de Candanchú y Astún mediante una infraestructura de transporte por cable». La empresa promotora del mismo era la sociedad mercantil autonómica Turismo de Aragón. Así, la Orden ICD/1029/2023,

de 31 de julio, daba publicidad al mencionado Acuerdo del Gobierno autonómico que había sido adoptado el 26 de julio de 2023 (véase BOA 9 agosto), señalándose asimismo que se tramitaría como un Proyecto de Interés General de Aragón (PIGA).

La entonces Consejera de Economía presentó un informe de su departamento que salía al paso de las discrepancias con Ordenación del Territorio, dirección general gestionada por CHA, que había emitido un informe preceptivo y no vinculante, cuestionando el impacto paisajístico de la infraestructura. El informe del Departamento de Economía ponderó, en cambio, la importancia del proyecto para el desarrollo económico y social de la comarca de la Jacetania, en particular, y de Huesca, en general, y para la desestacionalización del turismo en el Pirineo aragonés, contribuyendo a la especialización del tejido empresarial en el sector estratégico de la nieve.

El proyecto contaba con la oposición de innumerables colectivos ecologistas por la afección que se cernía sobre el Valle de Canal Roya y llevaron su protesta ante el Parlamento Europeo. Sea como fuere, la formación de un gobierno autonómico de nuevo signo político ha paralizado de momento dicha iniciativa, a la espera de buscar una solución lo más respetuosa medioambientalmente y consensuada posible.

6.2 CREACIÓN DE UNA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ARAGÓN

En sesión plenaria celebrada los días 16 y 17 de noviembre, se acordó, a propuesta de los GG. PP. Popular y Vox en Aragón, con el voto a favor de todos los GG. PP., a excepción del G. P. Socialista, que se abstuvo, la creación de una Comisión de investigación sobre la implantación de las energías renovables en Aragón y sobre cómo actuó el INAGA en ese proceso.

La creación de un mecanismo semejante había sido reclamada por el Partido Popular en la campaña que precedió a las elecciones autonómicas de mayo y, asimismo, la constitución efectiva de dicha Comisión fue un compromiso asumido por el G. P. Popular ante el G. P. Aragón Teruel Existe durante la tramitación de la ley de presupuestos para el ejercicio 2024, como condición al apoyo de este a los mismos.

La citada Comisión de investigación se constituyó el 17 de enero de 2024 y, por lo tanto, en un momento temporal que excede del análisis a que debe referirse el presente trabajo, pero, habida

cuenta que la autorización de los parques eólicos constituyó uno de los problemas denunciados durante 2023, es forzoso dejar apuntado que, en el momento de escribir estas líneas, se encuentra en pleno proceso de comparecencias y desarrollo de sus trabajos. Tras escuchar a casi una treinta de cargos públicos responsables de la gestión ambiental y energética, empresas, plataformas ciudadanas, expertos, etc. y tras analizar, asimismo, una ingente cantidad de documentación que fue solicitada de distintas Administraciones públicas principalmente, en los próximos meses las ocho formaciones políticas presentes en la Comisión deberán ser capaces de alcanzar un Dictamen con las conclusiones comunes que extraigan, elevando, en su caso, a votos particulares aquellas apreciaciones que se aparten de las mayoritarias. En el punto de mira, se encuentra la gestión llevada a cabo por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental al emitir las declaraciones de impacto que le fueron sido requeridas en relación con los distintos proyectos de implantación de energías renovables en el territorio de la Comunidad Autónoma que entraban dentro de su competencia. El citado organismo ha acusado a lo largo de los años una llamativa escasez de personal para el cúmulo de competencias que tiene asignadas, lo que agravó la situación de colapso de expedientes de energías renovables a que condujo también el panorama normativo por el que pasó el sector, tras la aprobación por el Estado de algunas disposiciones.

En los próximos meses, se conocerá el diagnóstico de situación que se forman la mayoría de los miembros de la Comisión, ante la evidencia de que será imposible el acuerdo unánime de las ocho formaciones a todo el Dictamen dadas las profundas diferencias existentes entre las posiciones de partida de muchos de ellos, que los comparecientes escuchados no han logrado disipar.

7. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE ARAGÓN

Consejero de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón: Manuel Blasco Marqués (Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón).

Secretario General Técnico: Sergio Castel Gayán (Decreto 149/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón).

Directora General de Gestión Forestal: Ana Cecilia Oliván Villobas (Decreto 150/2023, de 12 de agosto).

Director General de Turismo y Hostelería: Jorge Moncada Iribarren (Decreto 151/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón).

Directora General de Educación Ambiental: Raquel Giménez Acón (Decreto 208/2023, de 31 de agosto, del Gobierno de Aragón).

Director General de Medio Natural: Alfonso Calvo Tomás (Decreto 248/2023, de 11 de octubre).

Directora General de Calidad Ambiental: María Martínez Martínez (Decreto 249/2023, de 11 de octubre).

Instituto Aragonés del Agua (IAA): Luis Estaún García (Decreto 207/2023, de 31 de agosto, del Gobierno de Aragón)

Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA): Luis Simal Domínguez (Decreto 261/2023, de 25 de octubre, del Gobierno de Aragón).

Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón: José Manuel Nicolau Ibarra.

XXXIV. Principado de Asturias: ausencia de enfoque multidimensional para abordar las complejidades sociales, ambientales y económicas de una transición hacia prácticas sostenibles

MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ
JAVIER GARCÍA AMEZ

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación: la aprobación de la Ley de Calidad Ambiental*. 2.1 Introducción. 2.2 La restauración de la legalidad urbanística. 2.3 Transparencia y participación en materia ambiental. 2.4 La apuesta por la contratación pública sostenible y otras medidas de estímulo. 2.5 Instrumentos de intervención administrativa para la protección de la calidad ambiental: la autorización ambiental integrada. 2.6 La creación del registro de actividades con incidencia ambiental. 2.7 Coordinación entre instrumentos de intervención administrativa ambiental y las disposiciones adicionales.–3. *Jurisprudencia ambiental destacada*. 3.1 El conflicto del Plan Eólico La Espina. 3.2 A vueltas con los Planes del Lobo.–*Lista de autoridades*

RESUMEN

La actividad normativa en este año se ha caracterizado por la aprobación de la Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental, tras un largo periodo de tiempo de tramitación. Esta norma, ha sido la gran novedad legislativa en un año marcado por las elecciones, lo que ha dificultado e imposibilitado la aprobación de otras normas relevantes. En materia jurisprudencial, por el contrario, el año termina con una importante sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en materia de parques eólicos, y que pone fin al conflicto generado a consecuencia del Plan Especial del Parque Eólico La Espina. Sin olvidar otra cuestión que sigue latente, como es el control del lobo, que también ha llegado a los Tribunales asturianos.

ABSTRACT

Regulatory activity this year has been characterized by the approval of Law 1/2023, of March 15, on Environmental Quality, after a long period of processing. This law has been the great legislative novelty in a year marked by elections, which has made the approval of other relevant laws difficult and impossible. In terms of jurisprudence, on the other hand, the year ended with an important ruling by the High Court of Justice of the Principality of Asturias on wind farms, which put an end to the conflict generated as a result of the Special Plan for the La Espina Wind Farm. But we don`t have to forguet another issue that is still latent, such as wolf control, which has been heard by the Asturian courts.

PALABRAS CLAVE

Calidad Ambiental. Protección. Cambio legislatura. Ley. Parques Eólicos. Control. Lobo.

KEY WORDS

Environmental Quality. Protection. Change legislature. Law. Wind. Control. Wolf.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La aprobación de la Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental, ha centrado la actividad legislativa en este año, tras un largo periodo de tiempo de tramitación. El nombre que adopta la norma destaca ya la centralidad que concede a la calidad ambiental, pero desde enfoques clásicos, en detrimento de otros, como el de sostenibilidad ambiental, a pesar de que con esta Ley se pretenda «contribuir a hacer efectivo el desarrollo sostenible mediante un sistema de intervención administrativa ambiental que armonice el desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente en línea con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobados por Naciones Unidas». Y lo cierto es que no encontraremos en esta norma una estrecha interconexión con ellos, un efectivo enfoque multidimensional que aborde las complejidades sociales, ambientales y económicas que posibiliten una transición hacia prácticas sostenibles. Más allá de que la tan deseada por esta Comunidad Autónoma implementación de una «transición justa» no encuentre tampoco en esta Ley una efectiva transición hacia una mayor transición en clave de sostenibilidad y de justicia social. Ocasión desperdiciada para alcanzar lo uno y lo otro. Prácticas sostenibles y justicia social son dos caras de una misma moneda, y ambas son herramientas esenciales que deben ir de la mano para fomentar un futuro sostenible y equitativo para las generaciones actuales y venideras.

No podemos dejar de destacar también en este informe que tampoco en este año se hayan enfrentado eficazmente otros retos medioambientales que Asturias enfrenta, y a los que nos venimos refiriendo en informes anteriores, en esa permanente contradicción que caracteriza al Principado, en eterna disyuntiva entre su condición netamente industrial y su extraordinaria naturaleza, que está lastrando su adaptación al nuevo escenario de transición sostenible y justa. Así, el reto demográfico, que también ha merecido nuestra

atención en varios informes, y que está ya visiblemente influyendo negativamente en el futuro económico y social de esta Comunidad Autónoma provocando problemas en el desarrollo local y la cohesión territorial, no está siendo objeto de acciones correctoras que resulten útiles. En paralelo, se están batiendo continuamente récor de visitantes que eligen Asturias como destino vacacional. Una tendencia turística al alza desde el estallido de la pandemia, a la búsqueda de una estampa verde, que para los vecinos de distintas partes de la región les está afectando tangencialmente impidiéndoles acceder con normalidad a una serie de servicios básicos, entre ellos, el acceso a una vivienda asequible, o una «calidad ambiental» en el entorno en que el que desarrollan su vida diaria.

2. LEGISLACIÓN: LA APROBACIÓN DE LA LEY DE CALIDAD AMBIENTAL

2.1 INTRODUCCIÓN

Sin lugar a duda, este 2023 ha venido marcado, en el plano legislativo, por la aprobación de la Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental. Su objeto, tal y como establece en su artículo 1, es, precisamente, establecer el marco normativo necesario para garantizar la calidad ambiental en el Principado de Asturias, respetando la normativa básica estatal existente en distintas materias. La norma reconoce también la necesidad de actuar no solo para preservar los elementos ambientales, sino también de la propia salud de las personas, y por tanto adoptar un enfoque propio de la salud pública, y por ello la necesidad de cumplir y respetar Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, en la que se contempla la evaluación del impacto en salud de las normas, planes, programas y proyectos, y que posteriormente desarrolla en el título III de la Ley.

Los principios que rigen la norma asturiana son: a) Principios de cautela y acción preventiva, corrección de la contaminación en su fuente y el principio de «quien contamina paga»; b) Principio de acceso a la información, la transparencia y la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas públicas; c) Impulso a un uso eficiente de los recursos, facilitando la transición ecológica hacia una economía limpia, descarbonizada y circular; d) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones. e) Adaptación de las instalaciones y actividades a la innovación y al progreso técnico para la protección del medio ambiente; y f) Agilidad, simplificación procedimental y reducción de cargas administrativas.

2.2 LA RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

La Ley asturiana, en su artículo 5 recoge un conjunto de definiciones que ayudan a interpretar y aplicar la ley. En cualquier caso, estas definiciones son un traslado de otras que ya venían recogidas en otras normas básicas estatales, de manera el legislador asturiano no podría introducir variaciones o modificaciones como sucede, por ejemplo, con el concepto de mejores técnicas disponibles, contaminación, instalación, autorización sustantiva o autorización ambiental integrada. No obstante, en el caso de las definiciones que estamos mencionando se ha ido más allá de incorporar a la legislación autonómico conceptos que previamente estaban en otras normas estatales, y se han añadido otros conceptos como es el caso del término restauración de la legalidad ambiental, término utilizado por el legislador asturiano para hacer referencia a la «restauración de la legalidad ambiental», entendiendo por tal el conjunto de acciones y procedimientos que tienen por objeto ajustar a la legalidad todas aquellas actuaciones con incidencia ambiental consideradas ilegales, por carecer de licencia, autorización, declaración responsable o comunicación previa o por no ajustarse a las otorgadas o solicitadas, respectivamente, tal y como detalla en el artículo 5.28. En cualquier caso, esta novedad no es más que la traslación al ámbito medioambiental de un concepto manejado en el ámbito del Derecho urbanismo y que en el ámbito medioambiental está ampliamente desarrollado e implantado a través de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. En todo caso, todo lo expuesto hasta ahora no le resta valor a la definición proporcionada por el legislador asturianos, que ayudará a identificar qué medidas son o no manifestaciones concretas de este deber de reposición o restauración por el daño causado, y que en este caso se desarrolla en el artículo 112 de norma asturiana, de modo que, las personas infractoras estarán obligadas a reponer o restaurar las cosas al estado anterior a la infracción cometida, así como a abonar la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados en el caso de que estos se hayan producido. Para ello, la Administración ambiental actuante procederá a la apertura de un expediente de restauración de la legalidad ambiental y reparación de los daños causados al medio ambiente, a sustanciar en los términos previstos en el desarrollo reglamentario de la ley asturiana, que todavía no se ha producido. En cualquier caso, téngase en cuenta que esto no es un impedimento para que se pueda acordar este deber, toda vez que, tal y como mencionamos anterior-

mente, es un deber que a su vez se refleja en la legislación estatal. Por otra parte, junto a lo expuesto hasta ahora, resulta interesante la regulación que se hace en el artículo 113 de la ejecución forzosa de las resoluciones administrativas por las que se imponen este deber de restauración, de manera que, una vez transcurrido el plazo señalado en el correspondiente requerimiento para cumplir con esta obligación, la Administración podrá imponer multas coercitivas o proceder a la ejecución subsidiaria por cuenta y a costa de la persona infractora. La cuantía de cada una de las multas coercitivas no superará el tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida, y son independientes y compatibles con las que se puedan imponer como sanción.

Por otra parte, dentro de estas medidas de protección de la legalidad ambiental que estamos mencionando, se establece un régimen sancionador en los artículos 100 a 111, para el caso de vulneración de lo dispuesto en la propia Ley de Calidad Ambiental asturiana, con infracciones que irán desde el simple apercibimiento (para el caso de infracciones leves) hasta una mulata de dos millones de euros (para infracciones muy graves). En este sentido, cabe señalar, que las infracciones tipificadas en el artículo 102.2, en concreto las infracciones muy gravas, tienen como nexo común el ejecutar la actividad sin contar con la respectiva autorización ambiental que le corresponde, o bien incumplir las condiciones bajo las cuales debería realizar la actividad, y que previamente han sido acordadas por la Administración ambiental. En estos casos, se considera que estaríamos antes una infracción muy grave, siempre que, junto a lo anterior, «se haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad y salud de las personas». Esto puede llevar a plantear problemas en la práctica, debidos por la posible aplicabilidad en estos casos de los delitos ambientales previstos en los artículos 325 y 326 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, por la que se aprueba el Código Penal.

Junto a todo lo anterior, el legislador asturiano apuesta por la trasparencia en materia ambiental, en el sentido de dar publicidad a las infracciones administrativas de mayor gravedad, de modo que las mismas sean conocidas no sólo por la propia persona o personas sancionadas, sino por la población en general. Siguiendo la tónica que marcan otras leyes ambientales, como la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (LRSCEC), el legislador asturiano en el artículo 114 prevé que, las resoluciones sancionadoras por infracciones muy graves y graves, una vez que hayan adquirido firmeza en vía administrativa, o, en su

caso, judicial, podrán publicarse por los órganos que ejerzan la potestad sancionadora cuando estos estimen que existen razones de interés público. La publicación podrá realizarse en el diario oficial correspondiente, en su sede electrónica y/o a través de los medios de comunicación social que se consideren oportunos, y deberá incluir la identidad de la persona responsable, la infracción cometida, la sanción impuesta, así como un resumen de las obligaciones de reposición e indemnización exigidas, en su caso.

2.3 TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Dejando de lado todo lo que hemos venido comentando hasta ahora, y que se establece en el título VI de la Ley de Calidad Ambiental asturiana, la norma viene a recoger otras cuestiones de interés para la ciudadanía en general, pero que, nuevamente, no dejan de ser más que una incorporación en una norma autonómica de cuestiones que estaban reguladas previamente en la legislación estatal e, incluso, europea. En concreto, el título primero se encarga de la información y participación pública en materia ambiental, regulando el derecho-deber de información ambiental y el derecho de participación pública en esta misma materia. Unas cuestiones que se recogen a su vez en 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. De este título, interesa destacar la obligatoriedad de publicación de un informe sobre el estado del medio ambiente: El artículo 7 de la ley asturiana obliga a publicar, por la Consejería con competencia en materia de medio ambiente, de manera anual, un informe de coyuntura sobre el estado del medio ambiente en el Principado de Asturias y cada cuatro años un informe de carácter integral. Este informe incluirá datos sobre la calidad del medio ambiente y las presiones que esta sufra, incluidos los relativos al consumo y urbanización de suelo, así como un sumario no técnico que sea comprensible para el público. En cualquier caso, esta obligación permanece aún en suspenso en tanto y cuando no se apruebe el reglamento de desarrollo de la de la Ley.

Por otro lado, la Ley crea un sistema de información ambiental. De acuerdo con el artículo 9 de esta norma, la Administración del Principado de Asturias dispondrá de un sistema de información ambiental de acceso público que tenga por objeto la integración de la información ambiental para facilitar su acceso y utilización en la gestión, la investigación, la difusión pública y la toma de decisio-

nes en materia de medio ambiente. El sistema de información ambiental estará disponible en el portal de medio ambiente Red Ambiental de Asturias (RAMAS), alojado en la web oficial del Principado de Asturias, y tendrá, como mínimo, los contenidos previstos en el artículo 10.

A semejanza del Consejo Asesor de Medio Ambiente recogido en el artículo 19 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, el legislador asturiano establece en el artículo 13 el Consejo de Medio Ambiente, como órgano consultivo y de participación en materia de medio ambiente en el Principado de Asturias al objeto de favorecer la relación y participación de las Administraciones públicas y los agentes económicos, sociales e institucionales en la elaboración, consulta y seguimiento de las políticas ambientales y para orientar la toma de decisiones en las cuestiones de ámbito autonómico con incidencia directa sobre la calidad ambiental. El Consejo estará adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente del Principado de Asturias y le corresponde las siguientes funciones, teniendo en cuenta que, informes, recomendaciones y propuestas que realice no tendrán carácter vinculante:

En materia de participación de la ciudadanía para la mejora de la calidad ambiental, el legislador asturiano apuesta por varias medidas tendentes a involucrar no sólo a la ciudadanía en general, sino a los principales agentes económicos y sociales, toda vez que no hemos de olvidar que, dada la propia naturaleza de la economía asturiana, la industria tiene un peso importante en el producto interior bruto asturiano, pero también trae consigo el ser el mayor foco de contaminación. Por tanto, se establecen los siguientes instrumentos para mejorar o involucrar en la protección ambiental a estas personas: Acuerdos voluntarios para la mejor de la calidad ambiental: de conformidad con el artículo 15, la Consejería competente en materia de medio ambiente promoverá la celebración de convenios de colaboración y la suscripción de acuerdos voluntarios entre el Principado de Asturias y aquellos agentes económicos y sociales dispuestos a contribuir con un mayor nivel de compromiso para la protección del medio ambiente y la mejora de la calidad ambiental, más allá de las exigencias de la legislación vigente, y bajo el principio de la responsabilidad compartida. Estos convenios y acuerdos voluntarios serán objeto de seguimiento, y sometidos a procesos periódicos de evaluación y verificación del cumplimiento de su objeto con base en criterios objetivos previamente determinados, y serán difundidos por parte

de la Consejería con competencias en materia ambiental. Igualmente, se fomenta la participación en el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS): La Consejería competente en materia de medio ambiente promoverá la adhesión voluntaria de las organizaciones del Principado de Asturias al Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambientales (EMAS), regulado por el Reglamento (CE) n.º 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009. Para ello, se promoverá la colaboración con los agentes económicos y sociales, con entidades locales y con otras partes interesadas para impulsar la adhesión al sistema EMAS. Se fomenta también la inscripción en el registro de huella de carbono: El artículo 17 detalla que, con el fin de contribuir a la transición hacia una economía baja en carbono para mitigar el cambio climático, la Consejería competente en materia de medio ambiente promoverá la inscripción voluntaria de las organizaciones en el registro de huella de carbono para reducción, absorción y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero del Principado de Asturias, establecido y regulado en el Decreto 40/2021, de 29 de julio, por el que se regula la organización y funcionamiento del registro de huella de carbono para la reducción, absorción y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero del Principado de Asturias. Para ello, la Consejería impulsará la colaboración con los agentes económicos y sociales, los propietarios de montes y terrenos agrarios, las entidades locales y otras partes interesadas, e incentivará la reducción voluntaria de emisiones de gases de efecto invernadero e impulsará la compensación voluntaria de las emisiones que no hayan podido ser reducidas mediante absorciones que se produzcan en los sumideros de carbono de la comunidad autónoma, y además, adoptará medidas que estén encaminadas a: a) difundir e informar sobre los beneficios de la utilización de la huella de carbono en la lucha contra el cambio climático; b) fomentar la participación del sector privado en el aumento de la capacidad de absorción de carbono de los sumideros asturianos mediante el desarrollo de instrumentos de mercado que permitan obtener ventajas competitivas por los beneficios ambientales que aportan con la captación de CO2; c) informar sobre las organizaciones registradas en el Principado de Asturias, tanto en lo que se refiere a las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, como a las absorciones y a los acuerdos de compensación de carbono; d) incorporar en los procedimientos de contratación pública la utilización de la huella de carbono de acuerdo con lo que en esta materia establece la nor-

mativa sobre contratos del sector público. Se fomenta la etiqueta ecológica comunitaria: en el artículo 18 el legislador asturiano apuesta por fomentar la producción y el consumo de productos con un impacto medioambiental reducido durante todo su ciclo de vida y de proporcionar esa información a los consumidores, la Consejería con competencias en materia de medio ambiente promoverá la utilización de la etiqueta ecológica de la Unión Europea regulada por el Reglamento (CE) 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009. Por último, se fomenta la ecoinnovación y la economía circular: el artículo 19, haciendo uso de la competencia que le otorga el artículo 12.4. y cumpliendo con la obligación establecida en el artículo 15 de la LRSCEC, establece que la Consejería con competencias en materia de medio ambiente aprobará una Estrategia de Economía Circular, a los efectos de promover la ecoinnovación y la utilización de tecnologías ambientalmente más sostenibles en las actividades económicas e industriales y la introducción de productos más ecológicos. En particular, se impulsará la economía circular mediante la utilización de subproductos, materias primas secundarias y materiales reciclados o provenientes de procesos de preparación para la reutilización, y el uso de esas tecnologías y productos podrá ser utilizado como criterio preferente en la concesión de subvenciones a entidades públicas y privadas, y en la compra y contratación pública; todo ello, de acuerdo con la normativa vigente. Este mandato se ha cumplido a través de la Estrategia de Economía Circular del Principado de Asturias 2023-2030, aprobada en la reunión del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias celebrada el 10 de marzo de 2023.

En materia de participación, ha de hacerse referencia a los organismos de control ambiental recogidos en el artículo 98 de la norma. Se trata de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que colaboran con los órganos competentes en materia de medio ambiente para el ejercicio de las actuaciones de vigilancia, seguimiento, control, medición e informe que correspondan a dichos órganos, siempre que tales funciones no deban ser desempeñadas por funcionarios públicos, lo que no impedirá que puedan asistir a los mismos en esa labor. Para el desarrollo de su actividad deberán estar debidamente acreditados y registrados, para lo cual deberán inscribirse en el Registro de organismos de control ambiental del Principado de Asturias, creado y regulado por Decreto 27/2019, de 11 de abril, de Protección y Control Ambiental Industrial en el Principado de Asturias.

2.4 LA APUESTA POR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE Y OTRAS MEDIDAS DE ESTÍMULO

Con independencia de lo anterior, el legislador asturiano también es consciente de que la carga de contribuir a la mejora de la calidad ambiental no es una cuestión que atañe en exclusividad a los ciudadanos y al tejido industrial o empresarial, sino que, la propia Administración, también está llamada a desempeñar un importante papel al respecto. Así, en primer lugar, el artículo 20 se encarga de impulsar la mejora de la calidad ambiental a través de la contratación pública, puesto que no hemos de olvidar el importante peso que cumple en la actualidad la misma en la economía. De este modo, los órganos de contratación de la Administración del Principado de Asturias y de los demás entes del sector público asturiano, dentro de sus competencias, incluirán criterios ambientales en las distintas fases de la contratación, de conformidad con lo que establece la legislación sobre contratos del sector público, teniendo en cuenta que el objetivo que en este caso se pretende es impulsar la economía baja en carbono, la ecoinnovación y la economía circular, y facilitar que las Administraciones públicas hagan un uso más eficiente de los recursos y promuevan cambios en el mercado beneficiosos para la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático. No se trata solamente de adquirir bienes o servicios que permitan reducir la contaminación que produce la Administración, sino también que a través de ello se potencia que los contratistas también apuesten por la adopción de estas medidas que hemos mencionado, y así se trate de lo que podríamos calificar como de responsabilidad compartida. Para ello, y siempre teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el apartado segundo de este artículo 20 de la Ley de Calidad Ambiental, precisa la obligatoriedad de incluir cláusulas medioambientales en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares de los contratos relativos a obras, servicios y suministros, así como criterios de adjudicación, condiciones especiales de ejecución y cláusulas o condiciones análogas que contribuyan a alcanzar los objetivos de mejora de la calidad ambiental que se establecen en la legislación ambiental. Con carácter general, estas cláusulas, criterios, condiciones especiales de contratación o prescripciones técnicas, incentivarán la reducción y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero y las acciones que favorezcan la prevención, adaptación y mitigación del cambio climático, el uso de las energías renovables y la mejora de la eficiencia energética, el manteni-

miento o mejora de la calidad ambiental que pueda verse afectada por la ejecución del contrato; una gestión más sostenible del agua; la implementación y desarrollo de una economía circular y la promoción del uso de materiales reciclados y de productos y envases reutilizables, o el impulso del suministro de productos locales y de los provenientes de producción ecológica, siempre que exista vinculación con el objeto del contrato y compatibilidad con el derecho de la Unión Europea. Estas cláusulas, ya se venían incorporando en los procedimientos de contratación del Principado de Asturias, y estaban contempladas en la guía práctica para la inclusión de cláusulas de responsabilidad social y medioambiental en la contratación administrativa de la Administración del Principado de Asturias y su sector público, aprobada por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 3 de mayo de 2018, y que, recientemente, ha sido modificada en el año 2023 mediante el Informe Propuesta relativo a la inclusión de cláusulas de responsabilidad social, laboral, de igualdad, éticas y medioambientales en la contratación administrativa de la Administración del Principado de Asturias y su sector público, aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 16 de diciembre de 2023.

Junto con todo lo expuesto anteriormente, el artículo 20.2 de la Ley obliga a la Administración asturiana a promover la contratación de: a) empresas inscritas en algún registro de huella de carbono para reducción, absorción y compensación de emisiones de gases de efecto invernadero; b) empresas que dispongan de un sistema de gestión ambiental adherido al EMAS; c) bienes y servicios adheridos a un sistema de certificación ambiental, dando preferencia a la etiqueta ecológica de la Unión Europea, regulada por el Reglamento (CE) n.º 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Ecolabel), y, en caso de no disponer de dicho distintivo para ese bien o servicio en particular, optando primero por una certificación ISO y, en último término, por una declaración ambiental de producto. A su vez, y esto resulta una novedad del legislador asturiano, el artículo 20.3 de esta misma norma establece la obligatoriedad de que, en los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas particulares para la ejecución de contratos de obras y suministros se indicarán los porcentajes de subproductos, materias primas secundarias, materiales reciclados o provenientes de procesos de preparación para la reutilización que se tengan que utilizar para cada uno de ellos. El porcentaje mínimo de utilización de dichos materiales será del 40 por ciento, salvo que, por motivos técnicos justificados, este porcentaje deba ser reducido. Asimismo, deberán establecerse los mecanis-

mos de control adecuados y, en su caso, las cláusulas de penalización oportunas para garantizar el debido cumplimiento de las condiciones de ejecución previstas en los contratos.

Otras medidas que se recogen en los artículos 21 y 22 de la norma asturiana, son a su vez reflejo de la legislación estatal, en concreto del título VII de la LRSCEC, que recoge dos impuestos, como son el impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, y el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos. En este caso, el legislador asturiano no establece un nuevo tributo, sino que, ahora, contempla una serie de medidas de estímulo fiscal para velar por la calidad ambiental, de manera que se impone el deber para la Administración autonómica, de promover el uso de la fiscalidad y de otros instrumentos de política económica para contribuir a los objetivos de la ley con el fin de velar por la calidad ambiental, siendo obligatorio que, los posibles ingresos adicionales obtenidos por esta vía, se destinen, en el correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales, a abordar actuaciones vinculadas a la protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Además de lo expuesto, se recogen otra serie de disposiciones fiscales en este artículo 21, de tal forma que, se habilitarán incentivos económicos y fiscales para estimular, entre otras cuestiones, la actividad económica social y ambientalmente responsable, el fomento de la inscripción en el registro de huella de carbono y el uso de la etiqueta ecológica comunitaria, la gestión inteligente de las materias primas, la I+D+i medioambiental, la economía circular, la ecoinnovación, las inversiones destinadas a la protección y mejora del medio ambiente, la sostenibilidad energética y/o la reducción de emisiones de gases contaminantes o de efecto invernadero, el mecenazgo ambiental o la movilidad sostenible. A su vez, se incentivará la implantación y la permanencia en el territorio de empresas social y ambientalmente responsables y de aquellas cuyo objeto se encuadre en el ámbito de la investigación ambiental o climática, la economía circular, la protección del medio ambiente y las energías limpias, mediante la adecuada baremación en las subvenciones o ayudas públicas y mediante la contratación del sector público autonómico, y se habilitarán incentivos económicos y fiscales para fomentar la creación de nuevas explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales ambientalmente responsables o para la transformación de las existentes a esa condición en los concejos afectados por el problema demográfico.

En materia presupuestaria, en el artículo 22 se contempla la obligatoriedad de que, la Administración del Principado de Astu-

rias y sus organismos y entes públicos incluyan, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales, partidas destinadas a actuaciones en materia de la lucha contra el cambio climático, tanto en el ámbito de la prevención como de la mitigación y la adaptación, aunque todo ello se definirá reglamentariamente, de modo que queda pendiente por diseñar la correspondiente metodología de imputación de gastos. La Comisión de Coordinación de Acción por el Clima en el Principado de Asturias, recogida en el Decreto 75/2020, de 23 de octubre, por el que se crea la Comisión de Coordinación de Acción por el Clima en el Principado de Asturias, analizará anualmente, el porcentaje de presupuesto que cada uno de los departamentos de la Administración del Principado de Asturias destina a la lucha contra el cambio climático.

Junto la actividad de fomento de la Administración, el artículo 23 recoge el deber de fomentar e incentivar la investigación, el desarrollo y la innovación en la generación y aplicación de nuevos conocimientos en materia de medio ambiente y cambio climático con objeto de mejorar y transferir el avance de conocimiento en estas materias a las políticas públicas medioambientales y climáticas para un mejor desempeño ambiental de la sociedad asturiana en su conjunto. Para ello, se establecerán cauces de colaboración público-privada y de difusión de información entre los agentes públicos y privados y a los efectos de transferir sus avances a las políticas públicas medioambientales y climáticas.

2.5 INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL: LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

El título III de la norma viene a recoger la herramienta por excelencia en el ámbito de protección ambiental, como es la autorización ambiental integrada. En este sentido, el legislador asturiano recoge de manera pormenorizada el régimen jurídico de la misma, siempre teniendo en cuenta que no puede apartarse de lo dispuesto en el Real Decreto 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 (TRLCIC). Por tanto, los artículos 24 a 67 recogen el procedimiento que ha de seguirse para otorgar esta autorización, al igual que las distintas actividades que están sujetas, siendo las mismas que en la legislación básica estatal. En este punto, interesa destacar el artículo 34 de la normativa asturiana, que se encarga de precisar el órgano sus-

tantivo ambiental para la concesión de la autorización, que será la Consejería con competencias en materia de medio ambiente del Principado de Asturias, y la necesidad de recabar, para la concesión de la licencia, un informe de la Comisión para Asuntos Medioambientales de Asturias (CAMA). Este informe, según el artículo 44 de la Ley de Calidad Ambiental, ha de emitirse un mes antes de vencer el plazo máximo establecido en el plazo para resolver el expediente, tendrá un carácter no vinculante, y se solicitará con carácter previo, a las autorizaciones ambientales integradas ordinarias y sus modificaciones sustanciales, así como, en su caso, a las declaraciones de impacto ambiental ordinario. En este informe, la Comisión podrá acordar la necesidad de hacer modificaciones en el proyecto o la necesidad de aportar documentación adicional relevante para poder otorgarse la autorización.

Otra importante novedad con respecto a la autorización ambiental integrada es el plazo para resolver el expediente. Conforme al artículo 21 del TRLCIC, el plazo para que el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada dicte la resolución que ponga fin al procedimiento se fija en un máximo de seis meses, transcurrido el cual sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada. En el caso del Principado de Asturias, el artículo 46.2 de la Ley de Calidad Ambiental fija un el plazo máximo de nueve meses desde la presentación de la solicitud completa, transcurrido el cual, sin que se haya notificado resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud presentada.

Se incorpora la autorización ambiental integrada simplificada, para una serie de actividades cuyo impacto en el medio ambiente es menor que el de aquellas que están sujetas a autorización ambiental integrada ordinaria. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que, según el apartado tercero del artículo 31 de la norma, la autorización ambiental integrada simplificada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones para ocupación o utilización del dominio público exigidas por la normativa de aguas, de costas o cualquier otra normativa que resulte de aplicación.

El artículo 31.1 somete al régimen de autorización ambiental integrada simplificada la explotación de las actividades e instalaciones, de titularidad pública o privada, en las que se desarrollen algunas de las actividades de incidencia ambiental moderada, tal como se recoge en el artículo 24.1.b) de ley asturiana, a saber, aquellas que, no estando incluidas en el anexo I del TRLCIC requieren evaluación de impacto ambiental ordinaria o una autorización ambiental sectorial en materia de agua, aire, suelo o resi-

duos conforme a la normativa estatal o autonómica, y en particular, las siguientes actividades: a) las que estén incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera pertenecientes a los grupos A y B a las que se refiere la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera; b) operaciones de tratamiento de residuos, según lo regulado en la LRSCEC; c) aquellas que realicen vertidos de aguas residuales desde tierra al mar, regulados en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; y, d) vertidos de aguas residuales de forma directa a colectores o instalaciones de depuración competencia de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo señalado en la Ley del Principado de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre Vertidos de Aguas Residuales Industriales a los sistemas públicos de saneamiento.

Las particularidades esta autorización, son las siguientes: Incorporará en un solo acto de intervención y en un único procedimiento administrativo del órgano sustantivo ambiental de la comunidad autónoma todas las autorizaciones y pronunciamientos ambientales en materia de contaminación atmosférica (incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles); de vertido a los sistemas de saneamiento; de vertidos desde tierra al mar, y de producción y gestión de residuos, y, en su caso, las de depósito de residuos en vertedero, fijando los valores límite de emisión que correspondan con la normativa sectorial aplicable, y podrá incorporar la autorización de vertidos a las aguas continentales si así lo acordara el órgano sustantivo ambiental con el organismo de cuenca competente para su otorgamiento. Conforme al artículo 46.3, la resolución motivada que otorgue o deniegue la autorización ambiental integrada simplificada se dictará en el plazo máximo de cuatro meses desde la presentación de la solicitud completa, transcurrido el cual, sin que se haya notificado resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud presentada. La modificación de una actividad o instalación sometida a autorización ambiental integrada simplificada podrá ser sustancial o no sustancial, tal y como precisa el artículo 59, que recoge una serie de criterios no limitativos para ello, y que el órgano sustantivo ambiental podrá modificar fijando criterios más restrictivos en determinados casos que se deriven de las circunstancias concretas de la modificación que se pretenda introducir.

La Ley incorpora la declaración responsable ambiental, que acuerdo con los artículos 5.11, 24.c) y 68, es el régimen al que se someten determinadas actividades e instalaciones de menor incidencia ambiental y que requieren la presentación de un documento suscrito por el titular de la actividad, en el que pone en conocimiento de la Administración competente que va a iniciar la activi-

dad y manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa ambiental para su ejercicio, que posee la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo que dure dicho ejercicio. En este caso, el artículo 70 precisa que, el órgano sustantivo ambiental ante el que deberá formularse la declaración responsable ambiental será el ayuntamiento donde se vaya a desarrollar la actividad, debiendo presentarse toda la documentación prevista en el artículo 72, y deberá haber cumplido con todas las obligaciones previstas en el artículo 71. Una vez presentada, se producen de manera inmediata los efectos previstos en el artículo 73, de modo que permitirá al titular la apertura de la instalación e inicio de la actividad desde la fecha que se indique en la misma, lo que no impedirá la comprobación a posteriori, por el órgano sustantivo ambiental competente, del cumplimiento de todas las condiciones técnicas y ambientales exigibles para el ejercicio de la actividad. Una inspección que se llevará a cabo en el plazo máximo de cinco meses desde la fecha de inicio de la actividad declarada por el promotor en la declaración responsable.

Otra novedad de la normativa asturiana es el artículo 49, que prevé la posibilidad de que el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, pueda establecer valores límite de emisión en uso de su potestad reglamentaria, y teniendo en cuenta que se trataría de una norma adicional de protección. En este caso, siempre que se cumpla y respete lo previsto en el artículo 7 del TRLCIC, esta potestad que confiere el legislador asturiano cumplirá con lo establecido en la normativa estatal y será acorde al reparto de competencias en materia ambiental.

2.6 LA CREACIÓN DEL REGISTRO DE ACTIVIDADES CON INCIDENCIA AMBIENTAL

Finalmente, la norma asturiana crea, en el artículo 76, el Registro de Autorizaciones Ambientales del Principado de Asturias, en el que serán objeto de inscripción las autorizaciones ambientales integradas otorgadas en el Principado de Asturias, su actualización, revisión y/o modificación. El órgano competente para la gestión y mantenimiento del Registro será el órgano sustantivo ambiental, y estará alojado en el portal web de la Red Ambiental de Asturias y el acceso al mismo será público. El contenido mínimo a incluir en la inscripción será el establecido en el anexo IV del Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E–PRTR y de las

autorizaciones ambientales integradas, y, tanto la inscripción, así como las modificaciones y cancelaciones de los asientos en el registro que proceda efectuar, se realizarán de oficio.

Junto a este registro, el artículo 77 obliga a que, el órgano sustantivo ambiental, mantenga un registro en el que se inscribirán los datos relativos a las declaraciones responsables ambientales de competencia de los ayuntamientos, y facilite el acceso a los ayuntamientos a los efectos de interconexión con el Registro de Autorizaciones Ambientales del Principado de Asturias.

Consciente de la existencia de diversos registros ambientales en el ámbito del Principado de Asturias, el artículo 78 establece la necesidad de habilitar las herramientas precisas para la interconexión del Registro de Autorizaciones Ambientales del Principado de Asturias con otros registros ambientales autonómicos, en particular en materia de residuos, emisiones a la atmósfera, compuestos orgánicos volátiles e instalaciones sujetas a comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y con los registros de competencia municipal con la finalidad de reducir cargas y evitar a los operadores económicos la remisión de información que ya obre en poder de la Administración.

2.7 COORDINACIÓN ENTRE INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA AMBIENTAL Y DISPOSICIONES ADICIONALES

El legislador asturiano establece la manera de coordinarse con otros instrumentos de intervención en materia ambiental: Coordinación de los procedimientos de autorización ambiental integrada y de evaluación de impacto ambiental de competencia autonómica (Art. 79). Coordinación de los procedimientos de autorización ambiental integrada y de evaluación de impacto ambiental simplificada de competencia autonómica (Art. 80). Relación entre la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental (Art. 81). Coordinación de los procedimientos de autorización ambiental integrada y de otras autorizaciones sustantivas o sectoriales de competencia estatal o autonómica (Art. 82). Tramitación de los procedimientos de autorización ambiental integrada y de autorizaciones sustantivas o sectoriales de competencia estatal o autonómica (Art. 83). Coordinación de la autorización ambiental integrada con la autorización sectorial estatal en materia de vertidos (Art. 84). Coordinación de la evaluación de impacto ambiental con la evaluación de impacto en salud (Art. 85).

Existen dos disposiciones adicionales de la norma asturiana que merecen ser reseñadas. En la Disposición adicional tercera: en ella, se declara la exención de la obligación de constituir la garantía financiera obligatoria prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, los operadores de actividades susceptibles de ocasionar daños cuya reparación se evalúe por una cantidad comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de euros que acrediten, mediante la presentación de certificados expedidos por organismos independientes, que están adheridos con carácter permanente y continuado, bien al sistema EMAS, bien al sistema de gestión medioambiental UNE–EN ISO 14001:1996.

En la Disposición adicional cuarta: se establece el número de identificación medioambiental (NIMA), de tal forma que, las autorizaciones ambientales integradas y los actos administrativos con repercusión en el registro de producción y gestión contemplado en la normativa en materia de residuos incorporarán el NIMA, sin perjuicio de las determinaciones que se establezcan reglamentariamente. En este sentido, cada instalación fija sujeta a autorización ambiental integrada y cualquiera de los actos administrativos referidos en el apartado anterior tendrá asociado un número de identificación medioambiental único y sus correspondientes coordenadas geográficas, que permanecerá invariable y vinculado a sus coordenadas geográficas en cualquier supuesto, incluso en los casos de caducidad o revocación de las autorizaciones y con posterioridad al desmantelamiento de las instalaciones y a su restauración ambiental.

Por último, la norma recoge, en la disposición transitoria segunda, el régimen de adaptación de las instalaciones y actividades existente, fijando para ello un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la ley asturiana (El 13 de abril de 2023). Dicha adaptación se realizará por parte del órgano sustantivo ambiental autonómico sin necesidad de tramitar el procedimiento previsto en la norma asturiana en el supuesto de que el titular de la actividad o instalación remita una declaración responsable en la que se asegure que las condiciones con arreglo a las cuales se emitieron sus títulos ambientales habilitantes se mantienen en términos análogos en el momento de su adaptación. En el caso de actividades e instalaciones con licencia de actividad vigente y que no cuenten con ninguna autorización ambiental sectorial la adaptación se realizará por parte del órgano sustantivo ambiental municipal.

3. **JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA**

3.1 EL CONFLICTO DEL PARQUE EÓLICO LA ESPINA

En el plano jurisprudencial, de las distintas resoluciones que han dictado en el año 2023 interesa destacar la sentencia de la sección 2.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de 29 de noviembre de 2023 (ECLI: ES: TSJAS:2023:2766). En ella, se analiza el recurso interpuesto por parte de la empresa La Espina Energy S. L. U., frente a la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Vegadeo de 9 de agosto de 2022, por la que se desestima el recurso de reposición que había interpuesto la citada empresa frente a la denegación de la aprobación inicial del Plan Especial Parque Eólico la Espina. Un recurso, que se interpuso tras haber comenzado la recurrente el procedimiento de otorgamiento de la autorización necesaria para implantar un parque eólico en la localidad de La Espina, ubicada en el Concejo de Vegadeo, al amparo de lo dispuesto en el Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias, que exige, en su artículo 7, el contar con serie de autorizaciones y de aprobaciones de proyectos técnicos, para minimizar o disminuir el impacto tanto ambiental como social, que producen los aerogeneradores en la zona en la que se encuentra ubicadas.

El problema comenzó en el momento en el que, conforme al artículo 9.1.b) del citado Decreto, se exige que, en la solicitud de autorización de la instalación se incorpore un informe urbanístico del Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados sobre la posible implantación del parque eólico en su término municipal. En este caso, era el Ayuntamiento de Vegadeo el competente para ello. Junto con el rechazo vecinal que había provocado el proyecto en la población de La Espina, puesto que suponía la instalación de cuatro aerogeneradores en un zona cercana a la citada población, se le sumo el informe negativo que inicialmente emitió la Arquitecta Técnica municipal, puesto que, la autorización, no era acorde con el marco normativo urbanístico existente en el momento, y exigiría la aprobación de un Plan Especial para que se pudieran instalar en la zona las instalaciones que hemos mencionado, todo ello de acuerdo con la Directriz 28.1 del Decreto 42/2008, de 15 de mayo, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda por el que se aprueban definitivamente las directrices sectoriales de ordenación del territorio para el aprovechamiento de la energía eólica. Posteriormente, en otro informe precisa que, junto con lo

que hemos mencionado anteriormente, se presenta un importante problema, toda vez que en este caso el solicitante había invocado un plan que no estaba vigente en la fecha, pero además existía un importante aspecto que debería considerar, toda vez que, la mayor parte de la superficie de suelo ocupada por el Parque Eólico La Espina corresponde a la categoría de Especial Protección, y, además, existe un posible impacto sobre el Patrimonio Cultural, toda vez que la instalación que se proyecta se encuentra en el Pico de Bedures y la Galería Minera de Bedures. Acto seguido, el Servicio de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias, emite un informe en el que se muestra favorable a la aprobación del Plan Especial solicitado por la empresa al Ayuntamiento, puesto que no existe ningún inconveniente para ello, de tal modo que se presentan alegaciones ante la propuesta negativa de la Alcaldía, y que son desestimadas, con base en que se cita como planeamiento vigente en el momento de la solicitud el Plan General de Ordenación aprobado inicialmente el 30 de octubre de 2013 (y que estaba aún pendiente de aprobación provisional), y el instrumento de planeamiento vigente en ese momento son las Normas Subsidiarias de 2001, cuyo Texto Refundido fue aprobado por la Comisión de Urbanismo y de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias el 16 de julio de 2015, pero, sobre todo, porque de estimar la solicitud la misma resulta incompatible con los intereses públicos que el Ayuntamiento está obligado a defender. Además, no ha de olvidarse que, en este caso, la gran mayoría de la superficie de suelo ocupado por el Parque Eólico la Espina se correspondía con la categoría de Especial Protección, y la instalación de aereogeneradores convencionales, como los proyectados, ha de calificarse como un Uso Incompatible según la Directriz 26.ª de las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio. Precisamente, por este último motivo, la parte recurrente entendía que es la base que legitimaría la aprobación del Plan Parcial solicitado, al igual que, en este caso, advierte, las labores de estudio sobre el patrimonio cultural han detallado la localización exacta y el ámbito concreto de los elementos del patrimonio cultural presentes en el entorno del parque eólico. Es por ello, por lo que, junto con otros argumentos, como la consideración de orientativa de la zonificación fijada por el Plan Nacional de Energía y Clima, el carácter obligatorio de las Directrices Sectoriales para el Ayuntamiento, que prevalecen sobre la normativa urbanística municipal, ya que tienen carácter normativo y a su vez constituyen una norma especial y posterior en materia de energía eólica, que solicitan la estimación del recurso presentado.

En cambio, el Ayuntamiento, alegando en este caso los artículos 89, 90 y 79 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (TROTU) y 154 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (ROTU, sustituido actualmente por el Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, que no estaba vigente en el momento del litigio), consideran que el procedimiento de aprobación de planes de iniciativa privada sólo es aplicable a una lista de planes, entre la que se incluyen los Planes Especiales que desarrollen el planeamiento general, pero no en los restantes casos, en los que es una potestad del Ayuntamiento el decidir si estima la solicitud privada de aprobación de un plan de estas características. Además, las Directrices no son planeamiento general, y que de las Directrices Sectoriales para el Aprovechamiento de la Energía Eólica sólo es vinculante la Directriz 3.ª, que establece zonas de exclusión. Las demás son recomendaciones, orientaciones para el Ayuntamiento tal como establece el artículo 5 del Decreto 42/2008, y a su vez, no delimitan el ámbito de los Planes Especiales, por lo que, de acuerdo con el artículo 191.6 del ROTU, los Planes Especiales de parques eólicos no son un instrumento de desarrollo de las Directrices. A su vez, cabe advertir que estas Directrices que estamos comentando fueron aprobadas en 2008, antes de haberse aprobado el Plan Nacional de Energía y Clima (PNIEC) en el año 2021 por lo que dichas Directrices no tienen en cuenta ni incorporan la Zonificación Ambiental Para La Implantación De Energías Renovables derivadas del PNIEC, ni la contribución de energía renovable que el Estado español se comprometió a aportar y que se encuentra en dicho Plan.

El Tribunal, en este caso, que resulta interesante por la importancia que presenta el contar con un criterio único con respecto a la aplicación de la normativa urbanística en el ámbito ambiental, y de cómo es necesario adoptar un enfoque integrador de la protección del medio ambiente a través de los instrumentos de planificación urbanística, y también de ordenación del territorio entiende en primer lugar que, en este caso, nos encontramos con una iniciativa privada, de manera que en estos casos, si bien existe un derecho a la iniciativa privada por parte de los particulares en materia de planeamiento, el mismo se encuentra limitado a los instrumentos de desarrollo del planeamiento general, excluyéndose de ello los Planes

Especiales, como el afectado en el litigio, y que, por tanto, no desarrollan dicho planeamiento. En este caso, si bien no existe un derecho no existe tampoco inconveniente en que se presenten propuestas por parte de los particulares de aprobación de Planes Especiales, las cueles podrán o no ser asumidas por la Administración urbanística, de manera discrecional, tal y como se desprende de los artículos 79 del TROTU y 263.2 del ROTU, al igual que de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Todo ello se debe, advierte el Tribunal, a que, la adopción de un modelo territorial determinado es una facultad discrecional de los Ayuntamientos, que no puede ser impuesta a través de un Plan Especial que no desarrolla el Plan General, a diferencia de lo que acontece con un Plan Parcial que sí constituye un instrumento de desarrollo conforme a las previsiones que el Plan General de Ordenación pueda establecer. Es por ello por lo que nos encontramos con una potestad discrecional, que se concreta en la libertad de elección que corresponde al planificador, legalmente atribuida, para establecer, reformar o cambiar la planificación urbanística, que nace de la ley y resulta amparada por la misma. Y esto es así, señala, porque legalmente ni se anticipa ni se determina el contenido de la decisión urbanística, sino que se confía en el planificador para que adopte la decisión que resulte acorde con el interés general. Ahora bien, advierte, en este caso nos encontramos con un importante aspecto para tener en cuenta, toda vez que, esta potestad, también incluye a su vez la capacidad de reforma o sustitución de los Planes (*Ius Variandi*), para adaptarlos a un determinado momento, y siempre teniendo en cuenta que el interés público que pueda existir en ello. En este caso, señala el Tribunal, la decisión sobre la aprobación inicial del Plan Especial propuesto es únicamente municipal, y el Ayuntamiento no está obligado a modificar el planeamiento municipal, pudiendo pronunciarse tanto de forma favorable como desfavorable.

Acto seguido, en el fundamento de derecho quinto reconoce el carácter no vinculante de las Directrices Sectoriales, tal y como se desprende del artículo 29.3 del TROTU, y en concreto, en lo que respecta las directrices específicas para los aereogeneradores, nos encontramos con que el artículo 5 del Decreto 42/2008 establece este carácter orientativo, salvo Directriz 3.ª, relativa a las Zonas de Exclusión.

Finalmente, el Tribunal, analiza si ha existido o no un exceso de poder, y por tanto arbitrariedad proscrita, por parte del Ayuntamiento a la hora de rechazar la solicitud de aprobación del Plan Parcial. Así, entiende que en este caso el alegar los motivos que se han apuntado anteriormente, como es el impacto que supone en una serie de bienes culturales, que a su vez estaban incorporados en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias al igual que nos

encontramos con que la gran mayoría del suelo que se quería utilizar estaba catalogado como de Especial Protección, al igual que la cercanía a una zona poblada, son motivos suficientes para justificar la decisión adoptada. Junto a ello, otorga importancia a la declaración recogida en el acuerdo del pleno en la que, el Alcalde advierte que no está en contra de los parques eólicos, pero que éstos no se pueden instalar en cualquier sitio y que existen espacios que se deben proteger y deben estar por encima de los intereses económicos, y el Ayuntamiento tiene la obligación de defender los intereses generales y que no se tiene en cuenta que afecta a espacios especialmente protegidos y ni siquiera se respetan las distancias recomendadas para evitar molestias a los vecinos e incluso problemas de salud.

3.2 A VUELTAS CON LOS PLANES DEL LOBO

La segunda de las resoluciones emanadas a lo largo del año 2023 relacionadas con el ámbito ambiental, es la sentencia del la Sección 1.ª del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de 10 de octubre de 2023 (ECLI: ES: TSJAS:2023:2300). En este caso, por parte de la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL), interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución, de 12 de agosto de 2022, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, por la que se aprueba el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023, la Resolución de 6 de septiembre de 2022, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, por la que se modifica el texto de la publicación de la Resolución de 12 de agosto de 2022, de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, por la que se aprueba el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2022-2023 y el apartado 7.5.a) del II Plan de Gestión del Lobo en el Principado de Asturias aprobado en virtud del Decreto asturiano 23/2015, de 25 de marzo.

De esta sentencia, interesa destacar que confirma la legalidad de la citada normativa autonómica, que se muestra acorde con la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, modifica 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, y que considera al Lobo como una especie vulnerable, lo que supone la necesidad de otórgale protección. En cualquier caso, esta protección no ha de suponer una prohibición total de llevar a cabo actuaciones tendentes al control del citado canino, toda vez que en estos casos se permite que se lleven a cabo actuaciones tendentes a controlar la población de Lobos, siem-

pre que se lleven a cabo de acuerdo con lo dispuesto en Decreto 23/2025 que hemos mencionado. Algo que, a su vez, se muestra conforme con el propio Derecho Europeo, en concreto 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. De este modo, advierte el Tribunal en determinadas circunstancias excepcionales, puede estar justificado permitir la captura o el sacrificio de algunos lobos individuales. Entre otros motivos, para evitar una depredación significativa del ganado, para colocar radiocollares en lobos con fines de investigación, control y gestión, o para eliminar individuos condicionados con comida o audaces y potencialmente peligrosos. En cualquier caso, todo ello ha de motivarse y justificarse en los motivos anteriormente señalados, una cuestión que se respetó por parte del Principado de Asturias, a la hora de limitar el control de este canino.

LISTADO DE AUTORIDADES

1. *Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico (Decreto 86/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico)*

   – Consejera: Nieves Roqueñí Gutiérrez, nombrada mediante Decreto 23/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, por el que se nombra a los miembros del Consejo de Gobierno).
   – Secretaria general técnica: Decreto 59/2023, de 2 de agosto, por el que se nombra Secretaria General técnica de la Consejería de transición ecológica, Industria y Desarrollo económico a doña Diana Bernardo Rodríguez).
   – Viceconsejero de Industria y Transición Justa: Decreto 97/2023, de 24 de agosto, por el que se nombra Viceconsejero de Industria y transición Justa a don Isaac Pola Alonso).
   – Directora General de Energía y Minería: Decreto 148/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra Directora General de energía y Minería a doña María Belarmina Díaz Aguado).
   – Directora General del Agua: Decreto 149/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra Directora General del Agua a doña Vanesa Mateo Pérez).

– Director General de Calidad Ambiental: Decreto 150/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra Director General de Calidad Ambiental a don Pablo Luis Álvarez Cabrero).

2. *Consejería de Medio Rural y Política Agraria (Decreto 88/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Rural y Política Agraria)*

– Consejero: Marcelino Marcos Líndez, nombrado mediante Decreto 23/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, por el que se nombra a los miembros del Consejo de Gobierno).
– Secretaria general técnica: Decreto 64/2023, de 9 de agosto, por el que se nombra como Secretaria General técnica de la Consejería de Medio rural y Política Agraria a doña Angelina Álvarez González.
– Directora General de Ganadería y Sanidad Agraria: Decreto 161/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra como Directora General de Ganadería y Sanidad Agraria a doña rocío Huerta Miguel.
– Directora General de Agricultura, Agroindustria y Desarrollo Rural: Decreto 162/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra como Directora General de Agricultura, Agroindustria y Desarrollo rural a doña María Begoña López Fernández.
– Director General de Pesca Marítima: Decreto 163/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra como Director General de Pesca Marítima a don Francisco José González Rodríguez.
– Director General de Planificación Agraria: Decreto 164/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra Director General de Planificación Agraria a don Marcos Da rocha Rodríguez.
– Director General de Gestión Forestal: Decreto 180/2023, de 1 de septiembre, por el que se nombra Director General de Gestión Forestal a don Javier Vigil Fabián.

3. *Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos (Decreto 75/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos)*

– Consejero: Ovidio Zapico González, nombrado mediante Decreto 23/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, por el que se nombra a los miembros del Consejo de Gobierno).

- Secretario General Técnico: Decreto 184/2023, de 7 de septiembre, por el que se nombra como Secretario General técnico de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos a don Jonatán Frade Manso.
- Director General de Ordenación del Territorio: Decreto 126/2023, de 25 de agosto, por el que se nombra como Director General de ordenación del territorio a don Ignacio Ruiz Latierro.
- Directora General de Urbanismo: Decreto 185/2023, de 7 de septiembre, por el que se nombra como Directora General de Urbanismo a doña Laura López Díaz.
- Director General de Agenda 2030: Decreto 211/2023, de 1 de diciembre, por el que se nombra como Director General de Agenda 2030 a don Juan Antonio González Ponte.

4. *Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios (Decreto 87/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios y Decreto 21/2024, de 8 de marzo, de primera modificación del Decreto 87/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios)*

- Consejero: Alejandro Jesús Calvo Rodríguez, nombrado mediante Decreto 23/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, por el que se nombra a los miembros del Consejo de Gobierno.
- Secretaría General Técnica: Decreto 62/2023, de 9 de agosto, por el que se nombra como Secretaria General técnica de la Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios a doña Eva Fueyo Sendra
- Subdirección General de Prevención de Incendios Forestales: vacante.

XXXV. Canarias: la búsqueda de la normalidad tras el volcán y avances en los instrumentos para el cambio climático

ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN

SUMARIO: 1. *Introducción*.–2. *Legislación*. 2.1 Ley 3/2023, de 6 de marzo, por la que se modifica parcialmente la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. 2.2 Ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.–3. *Organización*.–4. *Planes y presupuestos*. 4.1 Planes. Estrategia Canaria de Acción Climática.–5. *Jurisprudencia*. 5.1 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 835/2023, de 18 de mayo. Ruido provocado por las fiestas de carnaval. 5.2 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 684/2023, de 12 de abril sobre recuperación del dominio público marítimo terrestre. 5.3 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 551/2023, de 19 de enero, sobre autorización de parques eólicos.–6. *Conflictos*.–7. *Datos*.

RESUMEN

Este año las normas claves van dirigidas a la recuperación social y económica de los efectos del volcán de La Palma. En planes destaca la Estrategia Canaria de cambio climático. En la jurisprudencia destaca la jurisprudencia sobre el ruido. Finalmente, este año ha sido año electoral y se ha electoral y se ha producido un cambio en la, organización del Gobierno de Canarias.

PALABRAS CLAVE

Recuperación volcán, Cambio Climático, Ruido.

1. INTRODUCCIÓN

La política ambiental de Canarias durante 2023 ha seguido las líneas de ellos últimos años. Por un lado, se siguen aprobando normas relativas a la búsqueda de la normalidad en la isla de La Palma tras el volcán. Además, hay una modificación de la Ley del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias en relación a los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN). Por otro lado, des-

pués de la Ley de Cambio Climático, se ha aprobado la Estrategia Canaria de Cambio Climático.

Por otro lado, tras las elecciones junio de 2023 se ha producido un cambio político con un nuevo pacto de gobierno y, consecuentemente, una nueva organización administrativa.

2. **LEGISLACIÓN**

2.1 LEY 3/2023, DE 6 DE MARZO, POR LA QUE SE MODIFICA PARCIALMENTE LA LEY 4/2017, DE 13 DE JULIO, DEL SUELO Y DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE CANARIAS, Y OTRA NORMATIVA SOBRE SUELO, EL ARTÍCULO 24.1 DE LA LEY 7/2014, DE 30 DE JUNIO, DE LA AGENCIA TRIBUTARIA CANARIA, Y SE INCORPORA UNA DISPOSICIÓN ADICIONAL NOVENA A LA LEY 6/2006, DE 17 DE JULIO, DEL PATRIMONIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS

Esta Ley adopta diversas medidas en materia de espacios naturales protegidos y de ordenación del territorio, unas motivadas por conflictos con el Estado y otras por la necesidad de precisar determinadas medidas adoptadas en Decretos leyes para abordar la crisis provocada por la erupción del volcán de La Palma.

Así, en primer término, se modifica la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias en relación con la declaración de tales espacios.

Disposición transitoria vigesimoquinta. Régimen transitorio de la distribución de competencias prevista en los artículos 177.1 y 180.3 de esta Ley. Según la exposición de motivos, la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias no ha determinado *«a qué Administración corresponde la aprobación de un plan de ordenación de los recursos naturales no integrado en un plan insular de ordenación*», pues la expresión «Administración competente en materia de medio ambiente» puede referirse tanto a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias como al respectivo cabildo insular

En consecuencia, se introduce en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias un conjunto de disposiciones destinadas a determinar dichas competencias.

1.º Así, se modifica el artículo 177.1 en el sentido de que la competencia para la iniciación, formulación, tramitación y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales no incluidos en un Plan Insular de Ordenación, la competencia para su iniciación, tramitación y aprobación corresponderá a los cabildos insulares.

Ahora bien, se prevé un régimen de sustitución en dicha competencia para el supuesto de inacción o retraso injustificado del cabildo en el ejercicio de la competencia atribuida, en cuyo caso, «*la consejería competente en materia de planificación territorial, requerirá al cabildo correspondiente para la fijación de un instrumento de colaboración interadministrativo, que podrá incluir el apoyo técnico y financiero que sea necesario, para que el cabildo insular ejerza dicha competencia*». Ahora bien, si en un plazo de tres meses a partir del requerimiento señalado no se produce el citado acuerdo, «*la administración autonómica ejercerá la competencia atribuida al cabildo a los únicos efectos de la formulación, tramitación y aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales de la isla.*»

Finalmente se introduce un Disposición transitoria (la vigesimoquinta» que viene a introducir en la competencia para aprobar los Planes de Ordenación de los Espacios Naturales no incluidos en el Plan de Ordenación Insular las siguientes reglas para su iniciación, formulación, tramitación y aprobación. Así en el caso de que se hubiera iniciado su tramitación con anterioridad a esta Ley y hasta la aprobación o modificación definitiva del plan de ordenación de los recursos naturales la competencia continuará ejerciéndose por la Administración correspondiente ya sea la de la Comunidad Autónoma o el Cabildo Insular. En el caso de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la aprobación o modificación definitiva del plan de ordenación de los recursos naturales corresponderá al Consejo de Gobierno mediante decreto.

2.2 LEY 9/2023, DE 18 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS EN MATERIA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA ISLA DE LA PALMA TRAS LA ERUPCIÓN VOLCÁNICA DE CUMBRE VIEJA

Este Decreto-Ley, según su preámbulo, «*establece las medidas en materia territorial y urbanística que permitan, en cuanto sea seguro y técnicamente posible, la construcción, la rehabilitación o la reconstrucción de las edificaciones, los usos y las actividades en las mismas condiciones que existían el 19 de septiembre de 2021*»

Para ello establece el régimen jurídico de las actuaciones que es posible llevar a cabo en las zonas de recuperación de menos de 10 metros de espesor de colada, en las que las personas propietarias (u otras, según las definiciones del propio artículo 3 del Decreto-Ley) *«podrán solicitar licencia para el restablecimiento o reubicación de las edificaciones destruidas o afectadas estructuralmente que vinieran destinándose a los usos o actividades preexistentes, en edificabilidad equivalente a la materializada o prevista, así como para el restablecimiento o reubicación de aquellos mismos usos»* (artículo 6.1). De esta manera se legitimará *«La construcción, reconstrucción o rehabilitación de edificaciones o la recuperación de usos o actividades preexistentes»* en cualquier parcela respecto de la que acrediten ser titulares de cualquier derecho subjetivo suficiente. (artículo 6.2). No obstante, estas construcciones no podrán materializarse sobre parcelas que, con anterioridad al 19 de septiembre de 2021, se encontraran incluidas en un espacio natural protegido o en Red Natura 2000, o estuviesen destinadas y ejecutadas como dominio público o afectadas por sus servidumbres, o que, según el planeamiento urbanístico, estén destinadas a zonas verdes o espacios libres y se hubieran ejecutado.

El artículo 7 establece las condiciones para desarrollar los siguientes usos: uso residencial, uso turístico, uso terciario comercial, uso industrial en la categoría de taller artesanal, uso agrario, uso de equipamientos, dotaciones y espacios libres, cualquier otro uso o actividad preexistente, en los términos del artículo 1 de este decreto ley.

A continuación, se regula el régimen de los servicios necesarios para la recuperación de la parcela, hasta la conexión con las infraestructuras que desarrolle la Administración (artículo 10), así como las carreteras de interés municipal, insular y regional identificadas en el anexo 3 del Decreto-Ley y que deberán ser ejecutadas y financiadas por la Administración, ya sea municipal, insular y regional (artículo 11).

Los artículos 13 y 14 regulan las actuaciones en las zonas sujetas a medidas cautelares, por la posible concurrencia en las mismas de valores geomorfológicos, no será posible la realización de actuaciones de recuperación hasta que mediante Orden de la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos se inicie el procedimiento de declaración de espacio natural protegido (artículo 13). Mientras, el artículo 14 regula las condiciones de recuperación de parcelas en las zonas de recuperación en espacio natural protegido, en las que solo será posible el restablecimiento

de edificaciones, usos y actividades legales, condicionado a *«informe científico-técnico favorable por parte del Cabildo Insular de La Palma a fin de determinar la idoneidad de los terrenos, siempre que la edificación y los usos preexistentes a recuperar sean compatibles con el régimen previsto en el instrumento de ordenación del espacio natural correspondiente».*

Finalmente, el artículo 15 dispone que las edificaciones, construcciones o instalaciones cuya construcción, reconstrucción o rehabilitación sea autorizada al amparo del presente Decreto-ley «*se declaran compatibles con el planeamiento urbanístico y territorial en vigor»,* sin perjuicio de la adaptación del planeamiento que se realizará cuando se lleve a cabo la primera modificación sustancial plena posterior de ese instrumento.

3. **ORGANIZACIÓN**

El 28 de mayo de 2023 se celebraron elecciones locales y autonómicas, entre ellas a la Comunidad Autónoma de Canarias. En consecuencia, se ha producido una reestructuración del Gobierno y la Administración autonómica. En primer lugar, mediante el Decreto 41/2023, de 14 de julio, del Presidente, por el que se determinan las competencias de la Presidencia y Vicepresidencia, así como el número, denominación, competencias y orden de precedencias de las Consejerías, y a continuación con el Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

En consecuencia, se ha llevado a cabo una nueva distribución de las competencias ambientales entre los nuevos departamentos en los que se organiza el Gobierno y la Administración autonómica.

Así, de acuerdo con el Decreto 41/2023, de 14 de julio, se crean, por lo que ahora interesa, los departamentos de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas y Transición Ecológica y Energía.

La Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas asume las competencias que en materia de planificación territorial y aguas tenía la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, salvo las competencias en materia de transición ecológica y lucha contra el cambio climático.

Esta consejería, de acuerdo con el Decreto 123/2023, de 17 de julio, se organiza en los siguientes órganos:

a) Viceconsejería de Planificación Territorial y Reto Demográfico.
b) Viceconsejería de Cohesión Territorial y Aguas.
c) Secretaría General Técnica.
d) Dirección General de Ordenación del Territorio.
e) Dirección General de Aguas.
f) Dirección General de Emergencias.

La Consejería de Transición Ecológica y Energía asume las competencias que en materia de transición ecológica, lucha contra el cambio climático y energía tenía la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial, salvo las competencias en materia de planificación territorial y aguas.

Esta consejería se organiza en los siguientes órganos:

a) Viceconsejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Energía.
b) Secretaría General Técnica.
c) Dirección General de Transición Ecológica y Lucha contra el Cambio Climático.
d) Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad.
e) Dirección General de Energía.

A pesar de haber transcurrido el plazo que el Decreto 123/2023, de 17 de julio estableció para la aprobación de los reglamentos orgánicos de las diferentes consejerías, estos no se han aprobado.

4. **PLANES Y PRESUPUESTOS**

4.1 PLANES. ESTRATEGIA CANARIA DE ACCIÓN CLIMÁTICA

Mediante el Decreto 80/2023, de 18 de mayo se aprueba la Estrategia Canaria de Acción Climática. Como antecedentes, hay que tener en cuenta que, en agosto de 2019, el Gobierno de Canarias declaró la emergencia climática; con posterioridad se aprueba la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias. De acuerdo con dicha Ley, la Estrategia Canaria de Acción Climática, instrumento marco de planificación regional en materia de acción climática, que tiene por objeto

establecer, a largo plazo, el conjunto de medidas en que se concretará la contribución de Canarias al cumplimiento de los compromisos en materia de acción climática, y por finalidad establecer las determinaciones a las cuales deberá ajustarse el conjunto de planes, programas y políticas sectoriales en orden a la consecución de los objetivos de la Ley 6/2022. La declaración de emergencia climática, antes citada, adelanta el objetivo de descarbonización de la economía canaria para 2040 y fija el objetivo de reforzar la resiliencia de sus sistemas sociales y económicos. Precisamente, esta estrategia trata de dar respuesta a dicho objetivo.

La estrategia toma como punto de partida la realidad del cambio climático en Canarias, de lo que son manifestaciones:

- La temperatura media ha ascendido a una tasa de 0,25 ±0,11ºC/década (media ± SD21) en el periodo 1970-2019 (Machín Jiménez y González González, 2020). El calentamiento en Canarias ha sido superior al de la media global y ha afectado tanto a los valores mínimos como a los máximos (Cropper y Hanna, 2014).
- Las olas de calor han aumentado su frecuencia entre 1976 y 2015 (AEMET, 2000) y las intrusiones de polvo sahariano se han vuelto cada vez más frecuentes e intensas (Alonso-Pérez, 2007; Alonso-Pérez *et al.*, 2011).
- El calentamiento también es palpable en la temperatura media de la superficie del mar, la cual se ha calentado a una tasa de 0,28ºC/década en el período 1982-2013 (Vélez y Belchí *et al.*, 2015).
- El nivel del mar ha ascendido, detectándose un aumento de 2,09±0,04 mm/año en Tenerife (Marcos *et al.*, 2013).
- Se ha producido un declive general de la precipitación, sobre todo durante los meses de otoño e invierno, manifestándose principalmente en zonas altas y de medianías, y en las vertientes de barlovento de las islas (Dorta Antequera *et al.*, 2018).
- Se ha detectado un cierto incremento en la intensidad de la lluvia, aunque una reducción en la frecuencia de estos eventos (García-Herrera *et al.*, 2003; Máyer *et al.*, 2017; Tarife *et al.*, 2012).
- Seis de las 33 masas de agua subterránea de Canarias presenta mal estado cuantitativo y un 42% de ellas mal estado químico (Dirección General del Agua y Centro de Estudios Hidrográficos, 2018).

A partir de esta realidad, se platean los siguientes objetivos estratégicos:

1. Reducción de la emisión de GEI y fomento de la absorción de carbono.
2. Mejora de la eficiencia energética.
3. Implantación de energías renovables.
4. Movilidad sostenible y transporte de emisiones contaminantes directas nulas.
5. Adaptación y resiliencia.

Además, se establece que para alcanzar la visión a 2040, tanto los Objetivos Estratégicos como las Líneas Estratégicas contenidas en esta ECAC se deberán desarrollar atendiendo a una serie de principios orientadores que se resumen a continuación:

1. Gobernanza climática.
2. Transición socialmente justa.
3. Cultura de cero emisiones.
4. Conocimiento del cambio climático.
5. Innovación y oportunidades.

A continuación, se recogen los objetivos mínimos regionales de reducción de GEI, eficiencia energética, energías renovables y movilidad sostenible de la economía canaria para los años 2030 y 2040, así como el objetivo de adaptación y resiliencia para el año 2040, que, en síntesis, son los siguientes:

– Reducción de emisiones GEI y fomento de la absorción de carbono. El objetivo regional para 2040 es reducir las emisiones de GEI en un 90% (respecto a las emisiones de 1990), y que al menos, ese 10% de las emisiones remanentes sean absorbidas por sumideros, logrando de este modo el escenario de neutralidad climática.
– Mejora de eficiencia energética. La Estrategia asume el principio de «primero, la eficiencia energética» establecido por la UE2. El objetivo para 2040 se centra en reducir de manera significativa el consumo energético, lo que contribuirá a alcanzar la descarbonización de la economía canaria.
– Implantación de energías renovables. El objetivo para 2040 se basa en la implantación paulatina de energías renovables hasta alcanzar el 92% del consumo de energía final, apoyado en la metodología que establece la Directiva relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables:
– Movilidad sostenible y transporte de emisiones contaminantes directas nulas. La ECAC plantea la trayectoria para el

cambio del actual sistema de transporte y movilidad de Canarias, apostando por el transporte público y colectivo sostenible y eficaz, la movilidad de proximidad a partir de modelos no motorizados y la sustitución del parque de vehículos por eléctricos o con emisiones directamente nulas. Así, Se establece, para el año horizonte 2040, el objetivo de reducción del 84,2% respecto a las emisiones generadas en el año 1990 por el sector y no superar la emisión de 480 ktCO2eq para ese año. Esto es, una reducción de emisiones del 91% para 2040 respecto al 2019, y del 26% para 2030.

– Adaptación y resiliencia. Se fija como objetivo que Canarias sea un territorio resiliente climáticamente en 2040, consiguiendo una capacidad de adaptación reforzada y de reducción de la vulnerabilidad a los impactos climáticos, que garantice la sostenibilidad y la calidad de vida de su ciudadanía.

Mitigación: descarbonización sectorial

Para lograr la neutralidad climática de aquí a 2040, Canarias debe acelerar la descarbonización de las actividades en todos los sectores económicos, en concreto: sector energético, transporte, turismo, industria, urbanismo y edificación, recursos hídricos, agropecuario, residuos y gases fluorados.

A continuación, expondremos los objetivos a lograr en cada uno de los sectores; además de dichos objetivos la estrategia establecen las líneas estratégicas que en esta exposición omitiremos:

1. Modelo territorial. Objetivo sectorial: alcanzar un modelo territorial con balance neutro de emisiones.
2. Sector eléctrico. Objetivo sectorial: Lograr la descarbonización total del sector eléctrico.
3. Transporte y movilidad sostenible. Objetivo sectorial: Avanzar hacia la movilidad sostenible y un transporte de emisiones contaminantes directas nulas.
4. Turismo. Objetivo sectorial: Lograr un destino turístico carbono cero.
5. Industria y comercio. Objetivo sectorial: Impulsar una industria sostenible y competitiva.
6. Urbanismo. Objetivo sectorial: Avanzar hacia ciudades con balance neutro de emisiones.

6.1 Calidad del cielo y alumbrado exterior. Objetivo sectorial: Garantizar el cielo como patrimonio natural a través de un alumbrado cero emisiones.

7. Arquitectura y vivienda. Objetivo sectorial: Hacia un parque edificado eficiente y de consumo de energía casi nulo.
8. Recursos hídricos. Objetivo sectorial: Alcanzar la descarbonización del ciclo integral del agua
9. Pesca y acuicultura. Objetivo sectorial: Impulsar medidas que favorezcan la reducción de emisiones, el ahorro y la eficiencia energética del sector.

1. Agricultura y ganadería. Objetivo sectorial: Impulsar medidas que reduzcan las emisiones no energéticas y potencien los sumideros de carbono. Se plantea el objetivo de lograr, en línea con el marco estipulado en la elp 2050, una reducción de emisiones del 17% para el período 2019-2030 y del 29% para el 2030- 2040; una disminución que representa el 13% (112 ktco2eq) del total de emisiones GEI en canarias en 2040:
2. Residuos y aguas residuales. Objetivo sectorial: Alcanzar una política de residuos cero a través del consumo y de la economía circular
3. Gases fluorados. Objetivo sectorial: Alcanzar la transición plena hacia gases alternativos de bajo potencial de calentamiento.

5. **JURISPRUDENCIA**

5.1 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS 835/2023, DE 18 DE MAYO. RUIDO PROVOCADO POR LAS FIESTAS DE CARNAVAL

La sentencia de 18 de mayo de 2023 analiza el recurso de apelación contra la sentencia 170/2021, de fecha 5 de julio de 2021, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 5 de Las Palmas de Gran Canaria. Que se refieren a diferentes resoluciones del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria relativas a los actos de Carnaval de Día, así como las medidas correctoras a que debe sujetarse la celebración de las fiestas de Carnaval de Las Palmas de Gran Canaria 2009.

El punto de partida de la sentencia es la prueba testifical-pericial practicada a instancia del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, consistente en la ratificación a presencia judicial por el ingeniero técnico industrial D. Obdulio de los informes que constan en el expediente (los denominados «Plan de Seguridad y Protección» y «Estudio de Afecciones a Terceros»). La considera que la prueba verificada «*no desvirtúa en absoluto el completo razona-*

miento elaborado por el Juez a quo (sobre la base de los elementos probatorios debidamente analizados), que le lleva a concluir sin ambages que durante la celebración del Carnaval de Día de 2019 se sobrepasaron en exceso los niveles de ruidos que establece la normativa específica en esta materia,» A pesar del importante esfuerzo argumental desplegado por la representación y defensa de la Corporación local apelante en sus conclusiones, mostramos nuestro acuerdo con el amplio elenco de objeciones que formula la parte apelada; reparos que se infieren de las propias manifestaciones y actitud del Sr. Obdulio en el acto de la vista. El Tribunal desvirtúa las conclusiones a las que pretende llegar el citado perito sobre todo la referida a la imposibilidad d tomar medidas cautelares.

Una vez alcanzada la conclusión anterior, la Sala estudia la procedencia de la indemnización, entendiendo que ésta procede: «La respuesta ha de ser afirmativa y por tanto es el único motivo en el que la Sala discrepa de la sentencia apelada. Si se ha acreditado, como así ha ocurrido, que los demandantes (hoy apelados) han estado sometidos durante un largo periodo de tiempo a un impacto acústico a todas luces excesivo, que ha vulnerado sus derechos a la integridad física y moral, así como el derecho a la inviolabilidad domiciliaria, ante la persistente inacción administrativa, la indemnización resulta procedente. Dicho esto, conviene advertir que tampoco mostramos nuestra conformidad con los montantes indemnizatorios reclamados por los perjudicados (25.000€ por persona). Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana, de fecha 20 de septiembre de 2019 (rec. 71/2018). Pues bien, respecto de *esta cuestión el Tribunal concluye que «En el caso enjuiciado, y por las razones que expusimos líneas arriba, las indemnizaciones -procedentes- deben limitarse al Carnaval de Día de 2019, y las cantidades fijadas por el órgano de instancia (2.000€ para cada uno de los recurrentes y sus cuatro hijos menores de edad) siguen la pauta jurisprudencial que acabamos de indicar (a las que también se refieren los apelados en su oposición al recurso»).*

5.2 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS 684/2023, DE 12 DE ABRIL SOBRE RECUPERACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO TERRESTRE

Varias sentencias estudian la potestad de recuperación del dominio público marítimo terrestre en diversos municipios de la

isla, todas con casi la misma argumentación. En este caso, se estudia recurso contencioso administrativo contra la Resolución dictada por el Servicio Provincial de Costas de Tenerife, publicada en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Güímar, con fecha 10/11/2021, por la que se procede a la ejecución forzosa y subsidiaria de la resolución de recuperación posesoria de fechas 20/08/2009, 24/08/2009, 30/07/2009 y 26/01/2010, mediante la demolición de una construcción situada en zona de dominio público marítimo-terrestre en Playa del Callao «Las Bajas», en el término municipal de Güímar. Concretamente se recurre la Resolución del Servicio Provincial de Costas de 03-09-21, que procede la ejecución forzosa y subsidiaria de la Resolución de recuperación posesoria de 20-08-09, mediante la demolición de una construcción situada en el dominio público marítimo-terrestre en Playa el Callao «Las Bajas» (término municipal de Güímar).

El primer motivo del recurso es la aplicación del plazo de prescripción contenido en los artículos 1964.2 CC y al518 de la LEC, en ambos casos se fija un plazo de 5 años. El Tribunal contesta que *«No son de aplicación al caso dichos artículos, dado que no estamos ante el ejercicio de una acción personal de carácter civil ni ante la ejecución de una sentencia; sino que estamos ante el ejercicio de la «específica potestad administrativa de autotutela prevista en la ley» que es conferida la Administración para la protección de la situación jurídica de los bienes de dominio público marítimo terrestre, tal como hemos indicado y recoge en las SSTS 124/2015, 159/2011 y 997/2011».*

En cuanto a la prescripción de la acción administrativa, la Sala señala que la «*recuperación posesoria del dominio marítimo terrestre, según lo dispuesto en el artículo* 132.1 *CE y el artículo 7 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, los bienes de dominio público marítimo-terrestre son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Esta imprescriptibilidad refiere a la prescripción adquisitiva de dominio, lo que lleva aparejada la consecuencia de que la Administración que ejerce la potestad de protección del dominio público marítimo terrestre no puede ver prescrita la acción administrativa ni caducada su potestad, y en este sentido el artículo 10.2 de la Ley de Costas determina que tendrá la facultad de recuperación posesoria, de oficio y en cualquier tiempo sobredichos bienes, según el procedimiento que se establezca reglamentariamente».*

Como segundo motivo de impugnación, el recurrente entiende que la construcción se encuentra dentro de un núcleo poblacional al amparo de la DT 1.º de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, y que por

ello se estima que es de aplicación, de modo extensivo, el régimen de la DT 3.º 3 de la LC en los supuestos de núcleos o áreas existentes antes de la entrada en vigor de la LC DE 1988. A ello el Tribunal recuerda que la Disposición transitoria primera, en su apartado 1 señal que *«En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley, se podrá instar que el régimen previsto en la disposición transitoria tercera, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, se aplique igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento»* Pues bien, la sentencia destaca que «*Por lo tanto, resulta exigible que existiese una solicitud en el plazo de dos años desde su entrada en vigor(31-05-2013), sin que conste que se haya presentado la misma ni la vivienda consta delimitada por el Planeamiento por la Administración competente, ni consta informe favorable del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, por lo que procede su desestimación».*

Por último, el recurrente alega el perjuicio irreparable tiene su sentido en medida cautelar, pero no en el fondo del asunto. Según el Tribunal señala este tipo de cuestiones corresponden a los actos de ejecución material. Son cuestiones que no corresponden con el acto administrativo recurrido, sino a su ejecución, por lo que no procede estimar este motivo. Consiguientemente, procede desestimar este recurso contencioso administrativo.

5.3 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CANARIAS 551/2023, DE 19 DE ENERO, SOBRE AUTORIZACIÓN DE PARQUES EÓLICOS

La sentencia de 19 de enero de 2023 estudia la legalidad del el Decreto núm. 29/2018 de 5 de marzo del Gobierno de Canarias por el que se acuerda la ejecución de los proyectos «Parques eólicos La Tablada de 6,4 mw y El Moralito de 9,6 mw e infraestructuras de evacuación» en el término municipal de Tuineje se ordena la iniciación del procedimiento de modificación del planeamiento afectado.

Ha de tenerse en cuenta que la autorización de este parque eólico se lleva a cabo mediante la declaración del interés estratégico de los parques eólicos mencionados y de la línea de evacuación, a los efectos previstos en la Ley 3/2015 de 9 de febrero, sobre tramitación preferente de inversiones estratégicas para Canarias.

Esta Ley establece en su artículo 6.bis lo siguiente:

1. Cuando razones justificadas de urgencia o excepcional interés aconsejen la modernización o el establecimiento de instalaciones de generación, transporte o distribución eléctrica, la consejería competente en materia de energía podrá declarar el interés general de las obras necesarias para la ejecución de dichas instalaciones.

2. Los proyectos de construcción, modificación y ampliación de las instalaciones a que se refiere el apartado anterior, se someterán a un régimen especial de autorización y no estarán sujetos a licencia urbanística ordinaria o a cualquier otro acto de control preventivo municipal o insular. No obstante, serán remitidos al Ayuntamiento por el órgano competente para su autorización y también al cabildo insular correspondiente para que, en el plazo de un mes, informen sobre la conformidad o disconformidad de tales proyectos con el planeamiento territorial o urbanístico en vigor, transcurrido el cual se entenderá evacuado el trámite y continuar el procedimiento.

La conformidad municipal llevará implícita la autorización especial a que se hace referencia en el párrafo anterior.

3. En caso de disconformidad con el planeamiento o en ausencia de éste, se elevará el proyecto al Gobierno de Canarias, el cual decidirá si procede o no su ejecución y, en el primer caso, precisará los términos de la ejecución y ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento territorial o urbanístico.

La sentencia recuerda que el procedimiento excepcional regulado el Art. 6 bis se enmarca dentro de las autorizaciones en materia de ordenación del territorio, estableciendo un régimen excepcional que permite obtener, en determinadas circunstancias, las autorizaciones territoriales necesarias para la ejecución de proyectos de construcción, modificación y ampliación de instalaciones eléctricas aunque resulten disconformes con el planeamiento, procedimiento que es ajeno e independiente de la autorización administrativa regulada en la legislación del sector eléctrico.

Pues bien para resolver el recurso el Tribunal recuerdo que ya en su sentencia de 21 de septiembre de 2015 cabe distinguir con nitidez, con base en el principio de separación de legislaciones, el ámbito material que corresponde a la autorización administrativa requerida para la construcción de instalaciones e infraestructuras eléctricas en el marco regulatorio del sector eléctrico, conforme a lo dispuesto en la Ley 24/2013, de las autorizaciones exigidas por

la regulación sectorial de ordenación del territorio o planificación urbanística, o por la legislación ambiental, aunque todas ellas deban concurrir para poder llevar a cabo la ejecución de las instalaciones eléctricas proyectadas» (el subrayado es nuestro). Y establece como doctrina jurisprudencial que: «El artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, debe interpretarse en el sentido de que la autorización administrativa referida a instalaciones e infraestructuras eléctricas deberá ser otorgada por la Autoridad Competente en materia de industria y energía cuando se acredite que el proyecto cumple con los requisitos establecidos en el apartado 4 del citado precepto legal, aunque su eficacia esta supeditada a que el proyecto de ejecución cuente con las autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con las disposiciones que resulten aplicables, referidas específicamente a la ordenación del territorio y a la protección del medio ambiente exigidas por la legislación del Estado y por la normativa sectorial de la Comunidad Autónoma afectada».

En el caso que nos ocupa, el proyecto fue autorizado desde el punto de vista de la ordenación del territorio a través del procedimiento excepcional regulado en el Art. 6 bis de la Ley 11/97, en el que se inserta el acto impugnado, y, por otro lado, obtuvo las autorizaciones administrativas establecidas en la legislación del sector eléctrico, que fueron otorgada en virtud de las Resoluciones de la DGIE número 699, 700 y 701 de 27 de abril, actos que no son objeto de impugnación en la presente litis.

En primer lugar, el Tribunal pone de manifiesto el error al plantear el recurso ya que «*El Decreto que se combate en el presente procedimiento se limita a constatar la disconformidad de los proyectos con el planeamiento, a la vista de los informes emitidos por el Cabildo y el Ayuntamiento, y en atención a las razones justificadas de urgencia y excepcional interés que motivaron la declaración de interés general, acuerda la ejecución de los proyectos y la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del Planeamiento territorial y urbanístico afectado (PIOF y NNSS de Tuineje)».*

Y ello porque «*A la vista de lo expuesto, asiste la razón a la codemandada cuando manifiesta que las cuestiones que plantean los actores debieron hacerse valer mediante la impugnación de la Resolución núm. 144/2018, que es donde se justifican los motivos por los que se declaró el interés general de los proyectos, no siendo oponibles frente al Decreto del Gobierno de Canarias que únicamente acuerda la ejecución de los proyectos en disconformidad con el planeamiento».*

En cuanto a la excepción del planeamiento, la sentencia señala: «*Por otro lado, argumentan los recurrentes que la resolución impugnada al inaplicar el PIOF que es aprobado por el Gobierno de Canarias, incurre en una derogación singular proscrita por el Art. 37 de la Ley de Procedimiento, pues en este caso no existen intereses locales enfrentados con intereses autonómicos, que es lo que posibilita que el TC considere constitucional el 6 bis de la Ley 11/97, sino un interés autonómico (representado por el PIOF aprobado por el Gobierno) con otro interés autonómico. Dicho motivo de impugnación tampoco puede prosperar.*

El Decreto impugnado se dicta al amparo del Art. 6 bis apartado 6 de la Ley 11/97, que parte de la base de que el proyecto sea disconforme con el planeamiento, lo que incluye tanto el planeamiento insular como los instrumentos de ordenación urbanística. El hecho de que el PIOF fuera aprobado por la Comunidad Autónoma, como también lo eran los PGO durante la vigencia del TRLOTENC, no supone la existencia de intereses autonómicos enfrentados, tal y como afirma la parte, ya que se trata de un plan de ámbito insular, ni supone que nos encontremos ante una derogación singular pues, se reitera, el precepto que da cobertura al acto impugnado presupone la existencia de una disconformidad con el planeamiento».

Otra de las alegaciones tiene que ver con el daño a especies en peligro de extinción, resultando incompatibles con zonas de protección de aves. Los recurrentes fundamentan dicha alegación en los propios informes obrantes en el expediente que así lo manifiestan, en concreto, el informe del Servicio Técnico de Planeamiento Territorial Oriental de la DGT de fecha 25 de mayo de 2017 y el informe del Servicio de la Biodiversidad de la Dirección General de Protección de la Naturaleza de 19 de diciembre de 2016, pese a los cuales se aprobó la declaración de impacto ambiental.

La sentencia señal al respecto que «*Como puede advertirse las cuestiones planteadas atañen al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, y, por tanto, no son oponibles frente al acto impugnado, el cual, reiteramos, se limita a constatarla disconformidad de los proyectos con el planeamiento y, en atención a las razones justificadas de urgencia excepcional interés que motivaron la declaración de interés general, acuerda la ejecución de los proyecto y la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento territorial y urbanístico afectado(PIOF y NNSS de Tuineje), todo ello al amparo de lo establecido en el Art. 6 bis de la Ley 11/97».*

Y concluye: «*En el supuesto que nos ocupa, la declaración de impacto ambiental se tramita conjuntamente con el procedimiento de autorización administrativa (Art. 53.1 Ley 24/2013, de 26 de diciembre,*

del Sector Eléctrico y Art. 115 1 *de la Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica), por lo que su cuestionamiento debe efectuarse mediante la impugnación del acto que ponga fin al procedimiento de autorización en el que se integra que, en este caso, son las resolución de la DGIE 699*,700 *y 701 de fechas 27 de abril, por las que se otorgan las autorizaciones administrativas a los dos parques eólicos y a la línea de evacuación. Dichas resoluciones no son objeto del recurso interpuesto, por lo que las cuestiones planteadas en relación a las mismas no pueden ser examinadas en el presente procedimiento, lo que conduce a la desestimación del motivo de impugnación analizado».*

6. **CONFLICTOS**

En las islas en este año, se han mantenido diversos conflictos ambientales. Uno de ellos es el de Cuna del Alma. Se trata de la construcción de una urbanización en Adeje. El proyecto ha sido suspendido tanto por diversas administraciones como por los tribunales, si bien ha obtenido finalmente licencia por parte del Ayuntamiento.

Otro conflicto es el relativo a un hotel construido en un parque natural en Fuerteventura en el que hay orden de demolición de Costas, ejerciendo una competencia que no sido transferida a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de Costas.

7. **DATOS**

A. Listado de Autoridades.

Consejería de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas:

- Consejero: Excmo. Sr. D. Manuel Miranda Medina.
- Viceconsejería de Planificación Territorial y Reto Demográfico: Ilma. Sra. Dña. Elena Zárate Altamirano.
- Dirección General de Ordenación del Territorio: Ilmo. Sr. D. Onán Cruz Díaz.
- Viceconsejería de Cohesión Territorial y Aguas;: Ilmo. Sr. D. Marcos José Lorenzo Martín.
- Dirección General de Aguas: Ilma. Sra. Dña. Mónica Gómez Curiel.

– Dirección General de Emergencias: Ilmo. Sr. D. José Juan Marrón Herrera.
– Secretaría General Técnica de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas: Ilmo. Sr. D. Antonio Elías López Gulías.

Agencia Canaria de Protección del Medio Natural:

– Directora Ejecutiva: Ilma. Sra. Dña. Montserrat Ortega Montesdeoca.
– Consejería de Transición Ecológica y Energía.
– Consejero: Excmo. Sr. D. Mariano Hernández Zapata.
– Viceconsejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Energía: Ilma. Sra. Dña. Julieta Cristina Schallenberg Rodríguez.
– Dirección General de Transición Ecológica y Lucha contra el Cambio Climático: Ilmo. Sr. D. Ángel Pablo Montañés Ríos.
– Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad: Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Morcuende Hurtado.
– Dirección General de Energía: Ilmo. Sr. D. Alberto Hernández Suárez.
– Secretaría General Técnica de Transición Ecológica y Energía: Ilma. Sra. Dña. Celia María Martín Casañas.

B. Normativa.

– Ley 3/2023, de 6 de marzo, por la que se modifica parcialmente la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y otra normativa sobre suelo, el artículo 24.1 de la Ley 7/2014, de 30 de junio, de la Agencia Tributaria Canaria, y se incorpora una disposición adicional novena a la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias.
– Ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.
– Decreto ley 9/2023, de 18 de diciembre, de medidas en materia territorial y urbanística para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja.
– Decreto 100/2023, de 15 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Archipiélago Chinijo y Famara.
– Decreto 80/2023, de 18 de mayo se aprueba la Estrategia Canaria de Acción Climática.

C. Jurisprudencia.

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 835/2023, de 18 de mayo. Ruido provocado por las fiestas de carnaval.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 684/2023, de 12 de abril sobre recuperación del dominio público marítimo terrestre.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 551/2023, de 19 de enero, sobre autorización de parques eólicos.

XXXVI. Política ambiental de Cantabria 2023: el cambio político derivado de las elecciones autonómicas y su reflejo en el año 2023; especial referencia a las construcciones en suelo rústico

ANA SÁNCHEZ LAMELAS
Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cantabria

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *La reorganización del gobierno y de la administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia ambiental*.–3. *Legislación*. 3.1 La modificación de la Ley 5/2022, de 15 de junio, de ordenación del territorio y urbanismo de Cantabria. 3.2 Normas reglamentarias: Espacios naturales; Residuos; Marisqueo; Cuestiones organizativas.–4. *Ejecución y planificación*. 4.1 La energía eólica. 4.2 El conflicto del lobo. 4.3 Espacios naturales protegidos.–5. *Jurisprudencia ambiental destacada.* 5.1 Las prórrogas de las concesiones demaniales existentes a la entrada en vigor de la ley de costas de 1988, solicitadas al amparo del artículo 2 de la ley 2/2013 y 172 y ss del RGC. 5.2 El urbanismo: la actividad minera en suelo no urbanizable especialmente protegido. 5.3 El incumplimiento de la obligación de entregar de derechos de emisión por una empresa en concurso de acreedores.–6. *Lista de responsables de la política ambiental.*

RESUMEN

La actividad normativa en el año 2023 ha sido escasa como es propio de un año electoral. Las novedades más relevantes se han producido en el plano organizativo al haber cambiado el color político del Gobierno tras el resultado electoral. El cambio de Gobierno ha supuesto también un cambio en el régimen jurídico de las construcciones en suelo rústico, una medida adoptada a través de la última ley del año, la Ley de medidas 3/2023.

ABSTRACT

Regulatory activity in the year 2023 has been scarce, as is typical of an election year. The most relevant novelties have taken place at the organizational level due to the change in the political color of the Government after the election results. The change of Government has also entailed a change in the legal regime for buildings on rural land, a measure adopted through the last law of measures, Law 3/2023, which is the last one for the year 2023.

PALABRAS CLAVE

Urbanismo y ordenación del territorio; suelo rústico; lobo; energía eólica.

KEY WORDS

Urban and land planning; rural land; wolf; wind energy.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Como en muchas otras Comunidades Autónomas, el año 2023 ha sido un año electoral en Cantabria, lo cual ha supuesto una importante reducción en la actividad legislativa. Además, dado el cambio de Gobierno resultante de las elecciones, han existido también cambios significativos en la organización de las áreas de Gobierno en general y en particular en las áreas que inciden sobre el medio ambiente.

En cuanto a las modificaciones legislativas, destaca la reforma exprés de la Ley del Suelo aprobada al pasado año. Una reforma que se ha llevado a cabo a través de la Ley de medidas de acompañamiento a la ley de presupuestos y que, en lo que más interesa a efectos medio ambientales, implica una vuelta a la legislación preexistente en Cantabria en la regulación ampliamente permisiva de las construcciones de vivienda unifamiliar aislada en suelo rústico próximo al núcleo urbano.

Se mantiene vivo el conflicto entre los ganaderos y el lobo surgido a raíz de la incorporación de la especie en el LESPRE si bien este año 2023 no han existido conflictos jurídicos reseñables dado que no se han adoptado normas ni decisiones autonómicas al respecto.

Lentamente van avanzando los procedimientos para la autorización de parques eólicos en Cantabria que también cuentan con una importante contestación vecinal que, sin embargo, hasta la fecha no han dado lugar a pronunciamientos relevantes.

2. LA REORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA EN MATERIA AMBIENTAL

El PP ganó las elecciones autonómicas de mayo 2023 al obtener 15 de los 35 diputados que configuran el Parlamento de Canta-

bria, seis más que en 2019. Esa cifra, si bien no supone mayoría absoluta, le permitió formar Gobierno en solitario gracias al apoyo del PRC a la investidura de la nueva presidenta del PP, María José Sáenz de Buruaga, que se convirtió entonces en la primera Presidenta de la Comunidad Autónoma.

El Gobierno de Cantabria dejó así de ser un gobierno de coalición PRC-PSOE, para pasar a ser un Gobierno monocolor del PP.

El partido presidido por Miguel Ángel Revilla, PRC, firmó a tal efecto un pacto de investidura con el PP, que se dio a conocer públicamente, y entre cuyas medidas se encuentra una que afecta a la protección del lobo, cuestión de la que nos hemos venido ocupando en anteriores ediciones del Observatorio relativo a Cantabria.

En concreto, el PP y el PRC en ese pacto se comprometen a tomar medidas para procurar que el lobo sea excluido del listado de especies silvestres en régimen de protección especial (LESPRE) al norte del Río Duero, un deseo cuya efectiva materialización no está en manos de la Comunidad Autónoma, sino del Estado que es quien aprueba ese listado, por lo que la efectividad del compromiso alcanzado entre estos dos partidos políticos a nivel autonómico resulta claramente insuficiente.

De otro lado, la formación del nuevo Gobierno supuso una reorganización de las Consejerías que, si bien mantuvieron su número, siguieron siendo nueve, modificaron sus competencias, denominaciones y titulares.

Así el rótulo «Medio Ambiente», que antes estaba en la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, pasa a formar parte de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente dentro de la cual se crea la Dirección General de Medio Ambiente y Cambio Climático a la que se atribuye, entre otras cuestiones, la competencia en materia de control ambiental previo mediante las evaluaciones ambientales de planes, programas y proyectos, las autorizaciones ambientales integradas y las comprobaciones ambientales. No es inusual que en Cantabria se ubiquen dentro del mismo departamento tanto las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio como las correspondientes a las técnicas de evaluación ambiental dado que así ocurrió en los años 1991-1995 y 2011-2015, lo que ahora se vuelve a repetir.

Ello no ha significado, sin embargo, que la nueva Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación pierda todas las competencias que tenía en materia ambiental puesto que mantiene la relativa a la planificación y gestión de los espacios protegidos a través de la Dirección General de Montes y Biodiversidad.

3. LEGISLACIÓN

3.1 LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 5/2022, DE 15 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DE CANTABRIA

De las tres leyes que se han aprobado en el año 2023 es la Ley 3/2023, de 26 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas, la única relevante a los efectos de este estudio, ya que a través de ella se modifica la Ley 5/2022, de 15 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOC n.º 142, de 22.07.2022; BOE n.º 197, de 17.08.2022) con la finalidad principal de permitir la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico próximo a los núcleos urbanos.

En realidad, con esta modificación se vuelve a la situación anterior, tal y como se regulaba por la Ley 2/2001, y se impide que entre en vigor el régimen más restrictivo que contemplaba la Ley 2/2022 pero que, en realidad, nunca ha llegado a aplicarse dado que la propia Ley del año 2022 preveía un régimen transitorio que permitiría hasta septiembre del año 2024 construir en suelo rústico próximo a núcleo en las mismas condiciones que contemplaba la ley precedente.

Las divergencias entre el PSOE y el PP en esta materia se centran en las construcciones que se permiten en suelo rústico de protección ordinaria en los terrenos cercanos a los núcleos urbanos, en concreto en una franja de terreno de 200 metros.

El PP quiere permitir, con carácter general y sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda establecer medidas más restrictivas, la construcción de viviendas unifamiliares, establecimientos turísticos, negocios de artesanía, campamentos, etc., en el entorno de todos los núcleos de población (200 metros), con independencia del tamaño y población municipales, y al margen de si tienen o no plan de urbanismo aprobado. Es decir, se trata de una medida general, para todos los municipios de Cantabria con la que se podrán edificar viviendas en suelo rústico cercano al suelo rural en parcelas de 1.500 metros cuadrados, con el límite de no superar el número de viviendas existentes en el suelo urbano en el momento de la entrada en vigor de la ley. Se suprime, además, la novedosa obligación que imponía la Ley del año 2022 a los promotores de estas viviendas a los que se cargaba con el deber de pagar a los respectivos Ayuntamientos una cantidad entre el 3 y el 5 del importe del presupuesto de las obras a ejecutar, salvo que tratándose de construcciones de carácter residencial, se trate de un municipio en riesgo de despoblamiento.

El PSOE, y también el PRC en el año 2022, limitaban la posibilidad de edificar en suelo rústico próximo a núcleo a un espacio de 100 metros, la mitad, y únicamente en el entorno de núcleos urbanos de pequeña dimensión (menos de 5.000 habitantes o, también, en los de menos de 10.000 habitantes respecto de núcleos que no superen las 250 viviendas) previendo al efecto que estos municipios delimiten y aprueben Áreas de Desarrollo Rural en las que podrán autorizar mediante licencia, sin intervención de la CROTU, la construcción de viviendas unifamiliares. No obstante, con carácter transitorio preveía la Ley que durante dos años se podrían autorizar estas construcciones en todos los municipios en suelo rústico común en un entorno de 100 metros del suelo urbano cumpliendo una serie de parámetros de parcela mínima, ocupación máxima, distancia a linderos, etc., que el municipio podrá, en su caso, restringir (Disposición Transitoria Séptima).

En consecuencia, la reforma ahora incorporada en la Ley de Medidas del año 2023 se aprueba antes de que haya transcurrido el plazo transitorio y supone, en buena medida, una vuelta a la situación preexistente a la ley del año 2022.

Para la aprobación de esta reforma legal el PP ha necesitado el apoyo del PRC que, curiosamente, pese a haber sido quien promovió la ley del año 2022 pues la Consejería competente estaba en manos del PRC, ahora no ha tenido problema en apoyar la nueva redacción de estos preceptos.

Se incorporan también otras modificaciones a la Ley 5/2022, algunas de ellas derivadas del acuerdo adoptado con el Estado en el seno de la Comisión Bilateral del art. 33 de la LOTC entre las que destaca, de un lado, el deber de especificar en al art. 65 de la ley el carácter imprescriptible de las infracciones relacionadas con la ordenación de las zonas verdes, los espacios libres o las dotaciones públicas previsto en el artículo 55 del TRLS, RD Legislativo 7/2015.

Se incorporan también por esta razón un conjunto de modificaciones que afectan a la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado de Cantabria que había sido modificada, a su vez, por la Ley 5/2022 de manera tal que el Estado consideraba contrario a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

En tercer lugar, se modifica el tributo autonómico creado en la disposición adicional octava de la Ley 5/2022, que gravaba la implantación de parques eólicos en suelo rústico. En este último caso el Estado exigió la reforma del precepto a fin de que el impuesto quede vinculado a presupuestos ambientales y no a la renta derivada de la explotación de parques eólicos y fotovoltaicos. La nueva redacción del precepto prevé que el impuesto grava la generación

de afecciones e impactos visuales y ambientales adversos sobre el medio natural y sobre el territorio, como consecuencia de la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos y que la base imponible no es ya el valor económico de la energía eléctrica generada y entregada a la red sino la suma de las unidades de aerogeneradores existentes en un parque eólico o de metros cuadrados de suelo ocupados por paneles solares en el caso de parques fotovoltaicos.

3.2 NORMAS REGLAMENTARIAS

Nuevamente son pocas y de escasa relevancia las normas reglamentarias con incidencia ambiental aprobadas en el año 2023.

– Espacios naturales.

Decreto 33/2023, de 18 de mayo, por el que se aprueban las Normas de Protección del Área Natural de Especial Interés La Viesca, términos municipales de Torrelavega y Cartes.

La Viesca fue declarado Área Natural de Especial Interés en 2016 en atención a su interés botánico, faunístico, ecológico, paisajístico y geológico mediante el Decreto 63/2016, de 29 de septiembre, previendo entonces su Disposición Final Primera que en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del Decreto se procedería a la aprobación de las Normas de Protección que regularán el régimen de usos y actividades. Superado ampliamente ese plazo finalmente se han aprobado esas normas con el Decreto 33/2023, de 18 de mayo.

– Residuos.

Mediante Decreto 194/2023, de 29 de diciembre, se ha prorrogado por dos años al menos la eficacia del Plan de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria aprobado en 2017 cuya vigencia finalizaba en diciembre de 2023.

La cuestión es relevante si se tiene en cuenta, además, que en materia de residuos Cantabria no ha logrado implantar a lo largo del año 2023 el quinto contenedor para la recogida de biorresiduos o basura orgánica, que debía estar funcionando en enero de 2024 y ya antes, en junio de 2022, en los municipios de más de 5000 habitantes de acuerdo con la Ley estatal 7/2022 de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. (art. 25.2.b). El sistema no es sencillo de implantar, además de por su propia complejidad, porque el correcto tratamiento de estos residuos depende, a su vez, de la adaptación y ampliación de la planta de residuos ubicada en Meruelo, Cantabria, de manera que entre-

tanto no se disponga de esa infraestructura Cantabria deberá enviar esos residuos a plantas ubicadas en otras CCAA.

Sea como fuere lo cierto es que el incumplimiento de esta exigencia es, a su vez, un incumplimiento de las exigencias del Derecho de la Unión que puede llevar aparejada en el futuro una sanción para Cantabria.

– Marisqueo.

Mediante Orden MED/03/2023, de 1 de marzo, se establecen las normas que regulan el ejercicio del marisqueo a flote en la Comunidad Autónoma de Cantabria derogando la precedente Orden MED/45/2017. Como es habitual en este tipo de regulaciones que se proyectan sobre la actividad extractiva marítima, se vincula la licencia de pesca a los buques habituales de la pesquería y se regulan las condiciones de ejercicio de la actividad, esto es, las artes permitidas, nasas en este caso, sus dimensiones; las especies, períodos de vedas y tallas mínimas, etc.

– Cuestiones organizativas.

Ya hemos dado cuenta de la reorganización de las Consejerías derivada del cambio de Gobierno resultante de las elecciones autonómicas. En este momento únicamente se debe dejar constancia de que la norma de referencia a estos efectos es el Decreto 54/2023, de 20 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria.

Mayores conflictos y contestación ha generado la aprobación del Decreto 136/2023, de 10 de agosto, por el que se modifica el Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En realidad, los cambios organizativos no son significativos siendo lo realmente importante el hecho de que ahora se pone en marcha de manera efectiva la Comisión Permanente de la CROTU, un órgano que ya existía pero que hasta la fecha no estaba operativo. En este órgano de la Comisión no están presentes representantes de todos los Colegios Profesionales, sino únicamente de los Arquitectos e Ingenieros de Caminos, mientras que, sin embargo, si están en el Pleno de la CROTU otros como el Colegio de geógrafos, abogados, ingenieros agrónomos, ingenieros técnicos y biólogos, circunstancia que ha concitado las críticas de estos colectivos que ahora no tendrán participación en las decisiones que adopta este órgano que autoriza, por ejemplo, la construcción de viviendas en suelo rústico o los proyectos de polígonos eólicos.

4. **EJECUCIÓN Y PLANIFICACIÓN**

4.1 LA ENERGÍA EÓLICA

El 31 de marzo se publicó en el BOC la autorización administrativa previa del parque eólico Campo Alto, de 32 MW, y a finales del año 2023 el Gobierno de Cantabria ha resuelto favorablemente la Autorización Administrativa de Construcción (AAC) de tres parques eólicos (Somaloma-Las Quemadas, Alsa y Cuesta Mayor), todos ellos en la zona sur de la región, cuya efectiva implantación requiere todavía una autorización urbanística, así como la posterior Autorización Administrativa de Explotación (AAE) que corresponde conceder a la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

Por lo que respecta a la autorización urbanística, la reforma de la Ley del Suelo operada en 2023 por la Ley de Medidas incide sobre este extremo al incorporar una Disposición Adicional Undécima que resuelve alguno de los aspectos que hasta la fecha venían planteando problemas de interpretación.

En efecto, una de las críticas jurídicas que se proyectaba sobre los parques eólicos era el hecho de que para su implantación se utilizara el mecanismo de la autorización prevista para las construcciones en suelo rústico, la misma autorización que sirve para, por ejemplo, controlar la construcción de cabañas ganaderas en suelo rústico. Ahora la Ley despeja cualquier duda al respecto al prever que «*la planificación, la construcción y la explotación de las instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables, su conexión a la red eléctrica, de gas y de calor y la propia red conexa, así como los activos de almacenamiento, tendrán la consideración de actuaciones de interés público a los efectos de lo establecido en los artículos 49 y 50*».

Ya no cabe duda de que la autorización de estos parques corresponde otorgarla a la CROTU, o a los Ayuntamientos con Planeamiento General aprobado previo informe de la CROTU, a través del mecanismo general de las autorizaciones reguladas en los artículos 227 y 228 de la Ley del suelo de Cantabria.

La misma Disposición Adicional Undécima resuelve el conflicto que puede surgir entre el mapa de exclusión eólica y la autorización para la implantación de un parque eólico previendo a tal efecto que cuando «pueda existir una contradicción entre el mapa de exclusión y el ámbito concreto donde se pretenda la actuación, será resuelta dicha contradicción por el Consejo de Gobierno de Cantabria».

Conviene recordar que el mapa de exclusión eólica es un documento que forma parte del Plan Regional de Ordenación del Territorio que aún no ha sido aprobado y junto con el cual deberá someterse a información pública y a evaluación ambiental estratégica.

Se mantiene en todo caso la contestación de grupos vecinales que crearon la Plataforma para la Defensa de la Cordillera Cantábrica y recurrieron ante el TSJ de Cantabria la resolución del Gobierno de Cantabria que autorizó los sondeos para el Parque Eólico estatal del Escudo solicitando la medida cautelar de suspensión que la Sala denegó al considerar que los «valores ambientales dignos de protección constan sobradamente protegidos por medio de la propia resolución recurrida, que introduce instrucciones y condiciones para llevar a cabo los sondeos». Este Parque cuenta ya con autorización urbanística de la CROTU, paso previo a la licencia de obras que corresponde conceder a los Ayuntamientos.

Además, y a pesar del informe desfavorable emitido por la Dirección General de Ordenación del territorio de Cantabria, el Estado ha otorgado ya la autorización administrativa previa al Parque Eólico Bustasur en agosto de 2023, un parque situado en el municipio cántabro de Las Rozas de Valdearroyo y los burgaleses Alfoz de Santa Gadea y Valle de Valdebezana (BOE de 3 de agosto de 2023).

Sin embargo, el parque eólico que se promovía entre Cantabria y Euskadi obtuvo una evaluación de impacto ambiental desfavorable del Ministerio para la Transición Ecológica en enero de 2023 dadas las afecciones al patrimonio vasco y sobre la protección de especies como el alimoche, el milano real, el buitre leonado o el halcón peregrino.

Por otro lado, el Estado, a través del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico desestimó por Resolución de 25 de octubre de 2023, de la Dirección General de Política Energética y Minas (BIE de 6 de noviembre de 2023) la solicitud de autorización del parque eólico El Acebo dado su informe ambiental desfavorable emitida en el mes de enero al considerar, entre otros aspectos, que podía generar impactos significativos sobre la fauna y muy especialmente sobre las aves rapaces muy abundantes en la zona.

Igualmente el Ministerio denegó también la autorización administrativa previa para el parque eólico La Coteruca, mediante Resolución de 19 de octubre de 2023, de la Dirección General de Política Energética y Minas (BOE de 1 de noviembre de 2023) dado su informe ambiental desfavorable ««al haberse identificado la posibilidad de impactos negativos significativos sobre el medio ambien-

te para los que las medidas propuestas no presentan garantía suficiente de su adecuada prevención, corrección o compensación».

En consecuencia, podemos afirmar que el desarrollo de la energía eólica en Cantabria está siendo muy lenta y conflictiva.

Un año más hemos de señalar que no se ha aprobado un nuevo Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria 2021-2030, que sigue pendiente desde que en el año 2020 finalizara el precedente Plan 2014-2020 aprobado por Decreto 35/2014, de 10 de julio. La aprobación de este instrumento está prevista en la disposición final segunda de la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que condicionaba su entrada en vigor precisamente a la aprobación del citado Plan. En el año 2023 se sometió a información pública la versión inicial del plan (BOC de 1 de junio de 2023) que, sin embargo, no se ha aprobado todavía.

4.2 EL CONFLICTO DEL LOBO

A lo largo del año 2023 se mantuvo el conflicto derivado de la incorporación en el año 2021 del Lobo en el Listado de Especies Silvestres de Régimen de Protección Especial (LESPRE) prohibiendo así su caza. Las cifras que se han hecho públicas revelan 1.319 ataques de lobos (en todo 2022, se registraron 1.921) y 1.627 animales muertos en los primeros nueve meses del año 2023 tal y como se refleja en el informe que la Consejería de Ganadería ha remitido a la Comisión Europea solicitando la rebaja de la protección de esta especie. En ese informe se da cuenta también del incremento de número de manadas de lobos que, según se indica, han pasado de solo tres a veinte.

Con posterioridad a ese informe, la Consejería de Desarrollo Rural ha cifrado finalmente en 2.111 solicitudes de compensación de daños por ataques de lobos en la región, de las cuales se han estimado 1.984, casi un 94 por ciento, lo que hace que se mantenga en número similar, ligeramente superior a los ataques del año 2002 que se cifraron en 1.926. El total de las indemnizaciones por daños de lobo hasta diciembre supone 1,2 millones de euros.

Finalmente, en diciembre de 2023, el Parlamento de Cantabria aprobó una proposición no de ley presentada por el PP para que el Gobierno de España devuelva al lobo en la región a la situación previa al Lespre, con el apoyo del PRC y de Vox y la abstención del PSOE. A tal efecto solicita al Ministerio que actualice el censo de lobos dado que el utilizado para proteger la especie data del año 2014.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

Este año hay pocas Sentencias en materia ambiental en Cantabria y las que hay tratan asuntos singulares que no reflejan una problemática general en la Comunidad Autónoma pero que son relevantes bien por la importancia cuantitativa o cualitativa de las cuestiones que plantean y resuelven.

5.1 LAS PRÓRROGAS DE LAS CONCESIONES DEMANIALES EXISTENTES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE COSTAS DE 1988, SOLICITADAS AL AMPARO DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 2/2013 Y 172 Y SS DEL RGC

El Tribunal Supremo se ha ocupado nuevamente de las dificultades interpretativas que genera la Ley 2/2013, modificativa de la Ley 22/1988, en lo relativo al régimen jurídico aplicable a las prórrogas de las concesiones demaniales que regula. Nos referimos a la STS núm. 642/2023, de 7 de febrero, que estima el recurso de casación 8431/2021 interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2021, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 2235/2019.

La Junta Vecina de Carasa (Cantabria) solicitó a la Demarcación de Costas, en abril de 2017, la prórroga de una concesión demanial otorgada por Orden Ministerial de 22 de abril de 1926 para desecación y aprovechamiento de una marisma con destino a cultivo agrícola, solicitud que nunca fue contestada y, por consiguiente, generó una desestimación presunta contra la que se interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional.

La Sentencia de la Audiencia Nacional consideró que las prórrogas contempladas en la Ley 2/2013 eran aplicables a casos como el de Carasa en que la concesión fue otorgada antes de la entrada en vigor la Ley de Costas. Ahora bien, esa prórroga, según la Audiencia Nacional, no opera de forma automática para todos los concesionarios que lo soliciten dado que tiene carácter discrecional. En el ejercicio de esa potestad discrecional, sin embargo, existen elementos reglados y determinados por el artículo 2 de Ley 2/2013, de 29 de mayo y uno de esos elementos reglados consiste, según la Sentencia recurrida, en que «solo puede afectar a las actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación» dado que esta es una exigencia contenida en el artículo 32 de la Ley de Costas

de 1988 y, siempre según la Audiencia Nacional, las concesiones prorrogadas «se regirán en todo lo demás, por lo dispuesto en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas», incluido su artículo 32.

El Tribunal Supremo coincide con la Sentencia recurrida en casación en «*que las prórrogas de la Ley 2/2013 no tienen el carácter reglado que sí tenían en el régimen transitorio de la LC. La misma regulación de ambas prórrogas, en su interpretación literal, evidencian un régimen bien diferente; las de 2013, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley,» ... podrán ser prorrogadas...», es decir, a la Administración se le confiere una potestad discrecional para su otorgamiento*».

Ahora bien, en cuanto a los criterios determinantes de su otorgamiento el Tribunal Supremo difiere de la opinión de la Audiencia Nacional y considera que no pueden referirse a las limitaciones derivadas del artículo 32 de la Ley de Costas sino a las que impone la legislación ambiental y, en concreto, las derivadas de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (en adelante LPCIC).

El núcleo de la decisión del Tribunal Supremo se fundamenta en la naturaleza jurídica de la operación que realiza la Ley 2/2013 que no es otra que la de regular el otorgamiento de una «prórroga» de un derecho preexistente y no una novación o renovación de las concesiones que es lo que se otorgaría en caso de alterar los usos o aprovechamientos para los que fueron concedidas. Dice así la Sentencia lo siguiente:

> *La prórroga de un derecho, incluso en su interpretación literal, comporta su continuidad durante un mayor plazo; se modifica el tiempo del derecho, no el derecho mismo, que permanece, en principio, inalterable porque en otro caso se trataría de un supuesto diferente (novación). Si a las concesiones que traían causa del régimen transitorio, que el Legislador simplemente ha querido prorrogar, se les impone las limitaciones del artículo 32 -limitaciones que no tenían con anterioridad a la prórroga- quedarían desvirtuadas y se trataría de una renovación con un nuevo contenido. Para que la prórroga fuera tal, a estas concesiones se les debía respetarlos «usos y aprovechamientos existentes», como declaraba la redacción original de a D. T.1.ª de la LC.*

La interpretación auténtica del artículo 2 autoriza a esa misma conclusión.

Y añade más adelante:

> *Es evidente que, como ya se ha dicho, si se habla de prórroga de un derecho (la concesión), para considerarse como tal, el derecho debe mantenerse inalterable, a excepción del plazo; en otro caso, se trataría de una figura diferente (renovación, novación, etc.) y es un*

> *principio de nuestro Derecho asignar a las instituciones los términos propios sin alterar su naturaleza, como supondría someter las concesiones del régimen transitorio, en sus prórrogas, a unas condiciones que ya el mismo Legislador, al reconocerlas (con el reconocimiento de su constitucionalidad), eran bien diferentes al régimen ordinario que se había establecido en la LC, hasta el punto que ese régimen transitorio, por su especialidad, era contrario a sus previsiones generales, como ya hemos visto.*

Así pues, el Tribunal Supremo concluye que, si bien la Administración tiene una potestad discrecional a la hora de conceder o denegar las prórrogas previstas en la Ley de 2013, los criterios para adoptar esa decisión no pueden estar referidos a las limitaciones que impone el artículo 32 de la LC. Que las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre que fueron otorgadas en base a derechos anteriores a la entrada en vigor de la LC y conforme a su régimen transitorio, tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en le fueran concedida dicha prórroga, manteniendo el mismo régimen de uso y actividad del que venían disfrutando con anterior a la LC. La denegación de la prórroga debe basarse, en su caso, en la normativa promulgada tras la entrada en vigor de la LC en el ámbito de la protección medioambiental. A tal efecto señala que tales prorrogas están condicionadas al otorgamiento de un informe favorable (en otro caso ha de motivarse) del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, en el que se determine los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente.

Así las cosas, y dado que no consta ningún informe ambiental en el expediente que permita al Tribunal Supremo resolver sobre la procedencia del otorgamiento de la prórroga, concluye la Sentencia en que proceden anular la sentencia dictada en la instancia, con estimación del recurso de casación, y ordena retrotraer las actuaciones para que la Administración resuelva expresamente la solicitud de prórroga formalizada con atención a las consideraciones de interés general que concurran en el presente caso, en particular el impacto que sobre el medio ambiente tiene el mantenimiento de la concesión durante el tiempo de la prórroga.

5.2 EL URBANISMO: LA ACTIVIDAD MINERA EN SUELO NO URBANIZABLE ESPECIALMENTE PROTEGIDO

La Sentencia del TSJ de Cantabria núm. 138/2020, de 6 de junio (recurso 138/2020) se refiere a una cuestión que en Cantabria ha venido planteando especiales problemas de interpretación por la

difícil articulación de las normas urbanísticas y las normas sectoriales, en concreto las relativas a la regulación de la actividad minera.

Desde una perspectiva procesal el caso resulta interesante, además, porque plantea dos cuestiones relevantes.

De un lado, el proceso se entabla inicialmente entre el Ayuntamiento de Valderredible junto a una empresa dedicada a la explotación minera como parte demandante y la Comunidad Autónoma de Cantabria junto a una Asociación dedicada a la Protección Ambiental (PROAMINA), como parte demandada. El objeto del recurso es una resolución de la CROTU (Comunidad Autónoma) que denegó en enero de 2020 una autorización prevista en al art. 112 LOTRUSCA para una explotación minera sita en suelo de especial protección de dominio público forestal, en concreto, en el Monte de Utilidad Pública «Monte Aguedo». Pues bien, la Comunidad Autónoma de Cantabria, que es quien denegó la autorización, se allanó a la demanda, según relata la Sentencia, de manera que el proceso continuó con la codemandada Asociación Ecologista como única defensora de la legalidad del acto que finalmente la Sentencia anula, con la correspondiente condena en costas.

De otro lado, la Sentencia rechaza plantear una cuestión de inconstitucionalidad sobre la LOTRUSCA (Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria) y, en concreto, su artículo 112.2.f) que disponía que en suelo rústico de especial protección podían autorizarse «Las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas, siempre que se trate de un suelo rústico especialmente protegido para esa finalidad». Los recurrentes planteaban que el precepto podía ser contrario a la legislación básica estatal, en concreto al artículo 122 de la Ley de Minas en relación con el artículo 149.1.25 CE, que exige que las prohibiciones contenidas en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas sean ser motivadas y excluye las prohibiciones de carácter genérico.

La Sala rehúye el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad realizando una interpretación del Plan de Urbanismo aplicable al caso que le permite soslayar la limitación general derivada de la LOTRUSCA. Explica la Sentencia que el PGOU del municipio de Valderredible, que es el aplicable, considera a todos los montes de utilidad pública como suelo rústico de especial protección especial lo cual no atiende al valor ambiental concreto que cada espacio posee. Es más, el propio PGOU prevé que pero, al mismo tiempo, en cuanto a las actividades autorizables en el mismo prevé que corresponde al órgano competente en materia de montes determinar los usos permitidos, autorizables y prohibidos, entre

ello, según la Sala, la actividad minera, previa ponderación de los valores e intereses en juego.

Por esta vía considera la Sala que la clasificación dada a este Suelo y el régimen de usos que le acompaña abre la posibilidad de conceder autorizaciones o concesiones administrativas puntuales; lo cual es más eficaz para cumplir el fin de dicho precepto de la LOTRUSCA, que no es otro que permitir la actividad minera en el suelo rústico cuando los intereses económicos y sociales generales primen sobre los valores medioambientales presentes.

Actualmente este problema no se plantea dado que la LOTRUSCA fue derogada por la LOTUCA que actualmente regula de manera distinta esta cuestión al prever que en los suelos rústicos de especial protección se pueden autorizar las actividades extractivas y las construcciones vinculadas a ellas (art. 49.2.f) sin exigir ya que se trate de suelos protegidos con ese objetivo o finalidad.

5.3 EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE ENTREGAR DE DERECHOS DE EMISIÓN POR UNA EMPRESA EN CONCURSO DE ACREEDORES

El Gobierno de Cantabria impuso a la empresa SNIACE una Sanción sanción pecuniaria de treinta y siete millones doscientos sesenta y siete mil setecientos noventa y siete euros (37.267.797,00 €), como responsable de una infracción administrativa muy grave del artículo 29.2 apartado 5.º de la Ley 1/2005 con el deber añadido de entregar 343.482 derechos de emisión equivalentes a las emisiones del año 2019.

SNIACE era una de las instalaciones excluidas del régimen de comercio de derechos de emisión, circunstancia que le obligaba a entregar antes del 30 de abril de cada año un número de derechos de emisión determinado y en caso de incumplimiento se preveía la imposición de una multa de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso.

En el año 2019 la empresa incumplió este deber y, en consecuencia, se le impuso la sanción indicada que la Sala anula al considerar que la conducta no le era imputable. El dato determinante es el hecho de que la empresa entró en fase de liquidación en marzo de ese año y, en consecuencia, los órganos sociales carecían de poder de administración para realizar la entrega anual de derechos de emisión. De acuerdo con la Ley Concursal, una vez efectuada la comunicación formal por parte de la Administración Concursal, por imperativo legal, sólo se puede proceder al pago de los créditos contra la masa (entre los que se encuentra la entrega anual de derechos de emisión) conforme al orden en el mismo establecido.

Consta en el expediente administrativo que, vía burofax, el 21 de abril de 2020, y vía correo electrónico, el 29 de abril de ese mismo año, se informó a la Oficina Española de Cambio Climático de esta circunstancia, todo lo cual lleva a la Sala a considerar que la conducta no es imputable a la empresa que carece de culpabilidad dado que no pudo actuar de modo distinto a como lo hizo.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Teniendo en cuenta que el Medio Ambiente es una materia transversal y que prácticamente todos los órganos de la Comunidad Autónoma adoptan decisiones que de una u otra manera pueden tener incidencia ambiental, en este listado se incorporan únicamente los órganos de manera más directa tienen competencias sobre el Medio Ambiente.

Así hemos de diferenciar las competencias que corresponden a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de las que corresponden a la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación.

De un lado, dentro de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, la Dirección General de Medio Ambiente y Cambio Climático es quien tiene atribuidas las competencias en actividades de control ambiental (evaluaciones de impacto, autorizaciones ambientales, etc.) sin perjuicio de la existencia de otros entes públicos o privados adscritos a la Consejería con funciones relevante en materia ambiental que también se mencionan.

De otro lado, dentro de la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación corresponde a la Dirección General de Montes y Biodiversidad la gestión y planificación de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria.

Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Decreto 54/2023, de 20 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria)

- Consejero: Roberto Media Sainz.
- Secretaría General: Ana Ruiz San Millán.

– Dirección General de Medio Ambiente y Cambio Climático: Alberto Quijano Alonso.
– Subdirección General de Control Ambiental: Gustavo Merino Gómez.

  • Servicio de Impacto y Autorizaciones Ambientales.
  • Servicio de Prevención y Control de la Contaminación.
  • Oficina de Estudios y Proyectos.

Centro de Investigación del Medio Ambiente, CIMA (organismo autónomo adscrito actualmente a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Creado por Ley de Cantabria 6/1991, de 26 de abril, y regulado por Decreto 46/1996, de 30 de mayo. El Decreto 66/2006, de 8 de junio, determina su estructura orgánica actual).

– Director: Patricio Martínez Cedrún.
– Competencias del Centro de Investigación del Medio Ambiente (CIMA):

a) Investigación y estudios sobre prevención y protección de la calidad ambiental.
b) Recogida de datos ambientales.
c) Policía ambiental, tanto en relación con toda clase de vertidos y residuos como en materia de ambiente atmosférico, etc.
d) Ensayos de tratamientos medioambientales.
e) Desarrollo de nuevas tecnologías relacionadas con la prevención y el control del medio ambiente.
f) Fomento de la mejora del medio ambiente por sí mismo o en cooperación con Entidades locales, Instituciones, Corporaciones y Empresas.
g) Otros estudios y actividades de carácter medioambiental.

– Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria S. A., M. P; MARE SA, MP (sociedad pública mercantil surgida de la transformación de la empresa «Residuos de Cantabria, S. A.» (autorizada su constitución por Decreto 31/1991, de 21 de marzo). Adscrita actualmente a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Director: Pedro Ruiz Rodríguez.
– Mediante Decreto 81/2005, de 7 de julio, se amplia su objeto social y modifica su denominación tras la extinción del Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria [creado por Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril]).

- Desde el Decreto 45/2020, de 9 de julio, es un medio propio y servicio técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de los poderes adjudicadores de ésta.
- Consejo Asesor de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Cantabria, CAMAC (creado y regulado por Decreto 129/2006, de 14 de diciembre, modificado por Decreto 159/2011, de 6 de octubre, y por Decreto 21/2014, de 3 de abril).
- Comisión para la Comprobación Ambiental (su composición se regula por Decreto 19/2010, de 18 de marzo, modificado por Decreto 71/2010, de 14 de octubre).
- Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (órgano consultivo y de participación creado por la DA 1.ª de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y regulado por Decreto 164/2003, de 28 de septiembre, modificado por Decretos 76/2009, de 8 de octubre, y Decreto 16/2013, de 18 de abril).
- Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (regulada por Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, su actual composición y funcionamiento en fecha 31 de diciembre de 2023 se regula por el Decreto 191/2019, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 163/2003).

Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación

- Consejero: Pablo Palencia Garrido-Lestache.
- Secretaría General: Ángela Ruiz Sáenz.
- Dirección General de Montes y Biodiversidad: José Causí Rielo.
- Subdirección General de Montes y Biodiversidad: Óscar González Álvarez.
  - Servicio de Coordinación.
  - Servicio de Montes.
  - Servicio de Conservación de la Naturaleza.

Órganos de gestión, Patronato y Consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa (consorcio interautonómico cuyos estatutos han sido aprobados, en Cantabria, por Decreto 89/2010, de 16 de diciembre).

XXXVII. La política ambiental de Castilla y León y su vinculación con la europea

ÍÑIGO SANZ RUBIALES
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO. 1. *Introducción*.–2. *Legislación*. 2.1 Regulación y tratamiento de residuos. 2.2 La nueva regulación de los pagos compensatorios por daños producidos por lobos al norte del Duero. 2.3 El Decreto-Ley de medidas urgentes sobre prevención y extinción de incendios. 2.4 Potenciar la bioeconomía mediante las ayudas al sector resinero: una actividad forestal tradicional y sostenible que renace. 2.5 Impulso de la producción de hidrógeno verde por la empresa pública de Medio Ambiente.–3. *Jurisprudencia*. 3.1 Problemas de la ganadería porcina intensiva. 3.2 La anulación del Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico. 3.3 Sobre la prescripción de la responsabilidad por daños al Dominio Público Hidráulico: entre el Reglamento de Dominio público y el Código Civil. 3.4 La anulación de la autorización de uso excepcional y de la licencia de obras de instalaciones mineras de uranio por motivos urbanísticos ambientales.–4. *Problemas*.–5. *Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma.*

RESUMEN

Durante el año 2023, la política ambiental de Castilla y León ha tenido como ejes algunos de los previstos en el vigente VIII Programa europeo de acción en materia de medio ambiente: la protección de la biodiversidad, la economía circular, la promoción de energías renovables, entre otros, pero hay algunas actuaciones económicas del sector primario en este territorio (instalaciones de ganadería intensiva y explotaciones de minerales radiactivos) que siguen generando fuertes conflictos, no solo con la población, sino también con la normativa de protección del ambiente y que corresponde a los jueces resolver.

ABSTRACT

During the year 2023, the environmental policy of Castilla y León has had as its axes some of those provided for in the current VIII European Action Program on the Environment: the protection of biodiversity, the circular economy, the promotion of renewable energies, among others., but there are some economic actions of the primary sector in this territory (intensive livestock facilities and radioactive mineral exploitations) that continue to generate strong conflicts, not only with the population, but also with the environmental protection regulations and which correspond to the judges solve.

PALABRAS CLAVE

Economía circular, minerales radioactivos, ganadería intensiva

KEY WORDS

Circular economy, radioactive minerals, intensive livestock farming

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Tras los incendios del año pasado, el 2023 ha sido un año más tranquilo, más dedicado a la gestión –en general, pacífica– de decisiones legislativas o administrativas adoptadas con anterioridad: continúa la aplicación de la Ley de Residuos y se mejoran los centros de tratamiento de residuos; se ha modificado la regulación de los pagos compensatorios por daños producidos por lobos al norte del Duero, se desarrolla la legislación estatal de la lucha contra incendios, etc. Se trata, en buena medida, de un año de transición, que muestra a las claras la fortísima vinculación de la política ambiental autonómica con la europea, como se ve en la regulación y gestión de residuos, con el matiz importante de la economía circular, en la protección de la biodiversidad (el lobo, de nuevo), en la promoción de renovables (ahora, el hidrógeno verde), etc.

Y desde la perspectiva conflictual jurisdiccional, no han faltado los litigios, bien con ocasión de proyectos de instalaciones de ganadería intensiva (normalmente porcina), nunca deseadas en las proximidades, bien con ocasión de las instalaciones vinculadas a la polémica mina de uranio en la provincia de Salamanca, sin olvidar otros ya más tradicionales en este territorio, sobre ruidos, caza, pesca, etc.

2. LEGISLACIÓN

2.1 REGULACIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS

Con fecha 4 de mayo se aprobó el Decreto de la Junta de Castilla y León 5/2023, *por el que se regula la producción y gestión sostenible de los residuos de construcción y demolición en Castilla y León* (BOCyL del 8). Este sector constituye una de las áreas prioritarias en el en las que el *Plan de Acción para una economía circular en Europa* de 2015 establecía medidas concretas, por lo que el Decreto encaja plenamente en el objetivo de la economía circular.

El preámbulo del Decreto recuerda que el Plan Integral de Residuos de Castilla y León, (PIRCyL) aprobado mediante Decreto 11/2014, de 20 de marzo, buscaba en su momento impulsar los mercados secundarios para los productos obtenidos del tratamiento de residuos de construcción y demolición, aumentando así su utilización como sustitución de los áridos naturales, por lo que se alinea con los objetivos establecidos posteriormente en la Ley 7/2022, de 8 de abril, *de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, en cuanto que podría evitar una explotación innecesaria de recursos naturales (mineros). Con este Decreto –sigue diciendo– se pretende reforzar y establecer medidas adicionales a las previstas en el marco normativo estatal.

Por su composición, este tipo de residuos puede ser utilizado con facilidad en las obras públicas y privadas: además, la reutilización y la proximidad pueden ser elementos ambientales valorables en los concursos para los contratos públicos de obras, pero no tanto como criterios de adjudicación sino más bien como condiciones de ejecución a la luz de la previsión del art. 4 del Decreto establece que las obras públicas de la Comunidad Autónoma deberán incorporar, en sus proyectos de obra, la utilización de áridos reciclados procedentes de plantas de tratamiento de residuos de construcción y demolición, en las unidades de obra donde ello sea técnica y ambientalmente adecuado, estableciéndose en el proyecto de construcción los criterios para esta adecuación. Se trata de una previsión, por tanto, que es buena muestra de la ejemplaridad que se exige a las Entidades públicas en la lucha por los objetivos ambientales.

Merece la pena destacar también lo señalado por su Disposición adicional, que dispone que se favorecerá la incorporación de componentes constructivos que faciliten la demolición selectiva, el desmantelamiento, el reciclado y la reutilización de los mismos cuando lleguen al final de su vida útil. Esta previsión encaja perfectamente en las líneas directrices de la economía circular, porque la separación de residuos facilita la reutilización o, en su caso, el reciclado, como estamos comprobando en la normativa europea y básica estatal. Se echa en falta, no obstante, una mayor concreción de este impulso (no obligatorio todavía).

Además de la regulación, cabe destacar algunas actuaciones en el orden de la las instalaciones de tratamiento de residuos

El sentido del Decreto 3/2003, de 30 de marzo, que aprueba el proyecto regional actualizado del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Salamanca en Gomecello solo se entiende correctamente a la luz de la normativa anterior: la Ley 6/2005 de 26 de mayo, declaró Proyecto Regional, por su singular interés para la

Comunidad, el Proyecto para la instalación de un Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos para la provincia de Salamanca, en el término municipal de Gomecello (Salamanca). La STC 37/2014, de 11 de marzo de 2014, dictada en un conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el propio municipio contra la Ley avaló su constitucionalidad.

Esta Ley fue derogada por el reciente Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica, cuya D. T.ª 2.ª pospuso la efectividad de dicha derogación al momento de la entrada en vigor de las disposiciones y a que produzcan efecto las autorizaciones del proyecto modificado conforme a la normativa vigente, para evitar un peligroso vacío normativo.

Justamente viene a suplir parcialmente dicho vacío el Decreto 3/2003, de 30 de marzo, que aprueba el proyecto regional actualizado del Centro de Tratamiento de Residuos Urbanos de Salamanca en Gomecello. Ante la ausencia de autorización, que está todavía en tramitación, establece que la entrada en vigor de este Decreto se producirá cuando se publique la citada autorización y produzca sus efectos.

De esta forma, la Ley 6/2005, de 26 de mayo, derogada, continuará transitoriamente en vigor. Y por la misma razón, la entrada en vigor de este Decreto 3/2023 de aprobación del Proyecto actualizado queda diferida también a ese mismo momento de emisión de la autorización, de acuerdo con la DF 2.ª

Según la Exposición de Motivos, el citado Proyecto Regional tiene por objeto la adecuación urbanística y medioambiental del Centro de Tratamiento de Residuos (CTR) de la provincia de Salamanca, e incluye las actuaciones realizadas desde su implantación y las pendientes de ejecutar en un plazo inmediato, que permitirán, en general, obtener mayores tasas de aprovechamiento de las fracciones de los residuos: la ampliación del depósito de rechazos (que cuenta ya con la DIA favorable), la construcción de una nave de tratamiento de la fracción orgánica de recogida separada (FORS) y la instalación de un decantador para las aguas pluviales

También en materia de residuos debe aludirse al proyecto regional para la ampliación del centro de tratamiento de residuos de Los Huertos (Segovia), aprobado por Decreto 16/2023, de 7 de septiembre.

Con este proyecto regional se pretende definir el marco urbanístico y de planificación necesario para habilitar la ejecución de un nuevo depósito de rechazos para el centro de tratamiento de residuos y la ejecución de una nave destinada a la recogida selecti-

va de residuos domésticos. Se pretende que el nuevo depósito de rechazos reemplace al vertedero del municipio de Martín Miguel.

Esta declaración, de acuerdo con la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad, facilitará la tramitación del proyecto.

2.2 LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS PAGOS COMPENSATORIOS POR DAÑOS PRODUCIDOS POR LOBOS AL NORTE DEL DUERO

En el BOCyL del 14 de abril de 2023 se publicó la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, vivienda y ordenación del territorio MAV/475/2023, de 12 de abril, *por la que se regulan los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas en Castilla y León.*

En nuestra región subsistían dos regímenes de pagos por daños producidos por los lobos en las explotaciones ganaderas, uno aplicable al norte del Duero y otro al sur, siempre en nuestra Comunidad Autónoma. Ahora bien, con la publicación de la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica 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, se extiende la protección estricta del lobo existente al sur del Duero a todas las poblaciones de lobos ibéricos ubicadas en la Península Ibérica.

De ahí la necesidad de unificar el régimen de ayudas compensatorias por los daños producidos por el lobo, que dejó de ser especie cinegética en el norte del Duero y pasó a tener un único régimen de protección en toda la Comunidad Autónoma (y en toda España).

Estos pagos compensatorios resultan en muchas ocasiones insuficientes para cubrir la totalidad de los daños producidos, porque deben incluir, además del daño producido (ejemplares muertos o heridos según edad y especie afectada), otros efectos derivados del estrés generado por el ataque: menor producción de leche, abortos de hembras preñadas y, por supuesto, los costes de tratamientos veterinarios en el caso de individuos heridos, entre otros. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Orden sí menciona varios de estos conceptos en los nuevos baremos. Entre las características de esta orden se puede mencionar:

— No se mencionan en la orden las ayudas por daños producidos por perros asilvestrados o por especies que no hayan podido

ser determinadas. Parece lógica esta previsión, porque la especie especialmente protegida en el listado citado arriba es el lobo y no el perro; sin embargo, por la disposición derogatoria se deroga expresamente la Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre, por la que se regulan las ayudas para paliar los daños producidos por lobos *y perros asilvestrados* al ganado.

— También se excluyen de las ayudas los titulares de instalaciones ganaderas que incumplan los «requisitos legales de gestión» definidos por el Real Decreto 1049/2022, de 27 de diciembre; en concreto, (art. 4.1 b): los ganaderos deben «cumplir con los requisitos establecidos en los programas de control, vigilancia y erradicación de enfermedades que puedan afectar a las especies ganaderas y en otros programas obligatorios en materia de producción, sanidad y bienestar animal, de acuerdo con la normativa aplicable al efecto». A este respecto, se exige que todos los terneros estabulados sean inspeccionados por el propietario o el responsable de los animales al menos dos veces al día, y los mantenidos en el exterior, como mínimo una vez al día. Esta exigencia, aunque pueda ser desproporcionada, podría quizá también, en su caso, beneficiar a los ganaderos «profesionales», frente a aquellos que lo son exclusivamente a título de segunda actividad: como es sabido, los ganaderos que están «a pie de rebaño» tienen muchísimas menos pérdidas que los que dejan el ganado sin un cuidado más o menos constante (no hay que olvidar el viejo refrán de que «el ojo del amo engorda al caballo»).

— Resulta sorprendente y criticable la larguísima lista de documentos que los damnificados deben presentar. Son catorce documentos posibles (letras a-m). Se trata de un requisito absolutamente desproporcionado, a la luz de la finalidad de la normativa, que es facilitar las indemnizaciones adecuadas, que se correspondan con los daños sufridos en las peculiares circunstancias de cada instalación.

— Sin embargo, es positiva la bonificación prevista en aquellos casos en que los titulares de explotaciones ganaderas en régimen extensivo o semi-extensivo hayan adoptado medidas preventivas contra los ataques del lobo, a su costa, y a pesar de ello, los hayan sufrido igualmente. En estos casos la bonificación de la ayuda alcanza al 10%.

Se trata de una norma mejorable, que tiene detalles técnicos interesantes; que pretende ser generosa, y así lo hace constar en la Exposición de Motivos, pero que dista mucho de serlo. Lo que está claro es que debe evitarse que sean los ganaderos los que sufran las consecuencias de la mayor protección del lobo impuesta por el poder público. En todo caso, la previsión normativa de estas medi-

das compensatorias no excluye, como ha tenido ocasión de señalar la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ, la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración pública previsto de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 32 ss).

2.3 EL DECRETO-LEY DE MEDIDAS URGENTES SOBRE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS

El Decreto-Ley 2/2023, de 13 de abril, de Medidas Urgentes sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales (convalidado por Acuerdo de 26 de abril, de las Cortes de Castilla y León, BOCYL de 10 de mayo de 2023) viene, entre otros objetivos, a cumplir con el mandato impuesto por su homólogo estatal, el Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, modificado por la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 17/2022, de 20 de septiembre, que impuso a las Comunidades Autónomas un plazo limitado para adaptar sus servicios de prevención, vigilancia y extinción a diversas previsiones relacionadas con los planes anuales de prevención, la vigilancia y extinción o el establecimiento de medidas preventivas según las situaciones de riesgo.

El Decreto-Ley castellano leonés modifica en su art. 1 cuatro preceptos de la Ley de 3/2009, de 6 de abril, *de Montes de Castilla y León*; en concreto, modifica el art. 86.2 para prever expresamente la solicitud a la Administración General del Estado la colaboración en los trabajos de restauración forestal y medioambiental de terrenos incendiados de acuerdo con lo previsto en el artículo 50 bis de la Ley 43/2003, de Montes*;* modifica igualmente el art. 88, relativo a la planificación para la prevención y defensa ante el riesgo de incendios forestales; crea un nuevo art. 88 bis, para definir el operativo de prevención y extinción de incendios forestales, y añade un párrafo 4.º al art. 91, que articula la aplicación inmediata de prohibiciones y limitaciones ante situaciones de alto riesgo meteorológico previstas por la Agencia Estatal de Meteorología.

Pero lo más peculiar de este Decreto-Ley es que modifica, no solo preceptos legales, sino reglamentarios: su art. 2 lo hace con la Orden FYM/510/2013, de 25 de junio, *por la que se regula el uso del fuego y se establecen medidas preventivas para la lucha contra incendios forestales en Castilla y León*, para adecuar ésta a las previsiones del Real Decreto-ley 15/2022 en materia de prohibiciones y limitaciones ante situaciones de alto riesgo meteorológico, y el art. 4 con el Decreto 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el

Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias, incorporando una disposición adicional para excluir a los técnicos facultativos de los centros de mando de la realización de las guardias allí reguladas; incluso, por la DF 2.ª aprueba, con rango de orden de la Consejería, el plan anual de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales de 2023.

Es decir, el citado Decreto-Ley modifica dos leyes, dos reglamentos y, aprueba un plan con rango de Orden. Esta técnica podría quizá justificarse en el principio de eficacia y unidad de tratamiento. En todo caso, para evitar problemas interpretativos sobre el rango de lo modificado, la DF 1.ª establece que las modificaciones efectuadas en normas reglamentarias «conservan su rango reglamentario».

¿Ha resultado eficaz esta normativa? Hay que dudar de que los meros cambios normativos logren cambiar las cosas, cuando de lo que se trata es de prestar servicios de prevención. Pero algo ha debido de influir esta norma, porque en Castilla y León, el número de incendios forestales fue significativamente menor en el año 2023 en comparación con 2022. Durante el verano del 22, la región fueron afectadas por el fuego aproximadamente 100,000 hectáreas. Sin embargo, en 2023 solo se quemaron alrededor de 3,345 hectáreas de superficie forestal total, lo que representa un 97% menos de superficie afectada en comparación con el año anterior. Sin duda alguna, el principal factor ha sido la meteorología, pero no hay que desdeñar los esfuerzos derivados de la aplicación del Decreto-Ley.

2.4 POTENCIAR LA BIOECONOMÍA MEDIANTE LAS AYUDAS AL SECTOR RESINERO: UNA ACTIVIDAD FORESTAL TRADICIONAL Y SOSTENIBLE QUE RENACE

Tras muchos años de abandono, vuelven a verse en los pinos resineros de las zonas arenosas del sur de Valladolid y norte de Segovia y Ávila nuevas sajas, con la resina que emana y va llenando los tiestos, ya no de arcilla, como los tradicionales, sino de plástico. Es consecuencia –dicen– del incremento del precio de la resina, que permite rentabilizar su explotación. A una mayor rentabilidad contribuirá, sin duda alguna, la Orden MAV/976/2023, de 18 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la mejora de la actividad resinera y de los pinares de *Pinus pinaster* en el ámbito de Castilla y León, a cargo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y se convocan en régimen de concurrencia competitiva las citadas ayudas, modificada (en cuestiones de orden documental) por la

Orden MAV/1111/2023, de 14 de septiembre, por la que se modifica la Orden MAV/976/2023, de 18 de julio.

Estas ayudas se enmarcan, en último extremo, en el Pacto Verde Europeo (Green Deal) entre cuyos objetivos se encuentra la gestión sostenible de los bosques mediante el fomento de la bioeconomía y uso racional de los recursos naturales. Las cifras que pone de manifiesto la citada orden son realmente llamativas y expresan una impresionante pero inadvertida importancia económica de esta actividad: los pinares resineros alcanzan en esta Comunidad Autónoma 400.000 ha (el 13% de los bosques de Castilla y León, el 28% de los pinares de esta especie de España y el 9% de la superficie total mundial). Además, Castilla y León es la región con mayor producción de España en el sector de la resina y genera el 90% de la producción nacional, por lo que la potencialidad social y laboral es evidente.

Por todo lo anterior, la finalidad última de esta línea de ayudas es conseguir la sostenibilidad y reforzar la competitividad de la resina natural, como parte de la bioeconomía, que puede impulsar, asimismo, la industria química local a partir de materiales del entorno próximo. Y esto se pretende lograr mediante la mejora de las condiciones laborales de los resineros. De forma indirecta, es esperable que este régimen contribuya a fijar población en la «zona de pinares», escasamente poblada y de suelos pobres.

2.5 IMPULSO DE LA PRODUCCIÓN DE HIDRÓGENO VERDE POR LA EMPRESA PÚBLICA DE MEDIO AMBIENTE

La UE, de acuerdo con los objetivos de París y con sus propios compromisos unilaterales, está dando un importante impulso a las energías renovables pero, por su funcionalidad específica, destaca el hidrógeno verde, que puede sustituir a los combustibles fósiles en algunos procesos industriales intensivos en carbono, como en el sector del acero o químico, puede transportarse por reutilización parcial de infraestructura de gas natural **y** podría alcanzar el 24 % de la demanda mundial de energía de aquí a 2050, tal y como señala la comunicación de la Comisión *Una estrategia del hidrógeno para una Europa climáticamente neutra*, Bruselas, 8.7.2020 COM(2020) 301 final. Es decir, se espera del hidrógeno verde el cumplimiento de una serie de funciones que las energías eléctricas renovables (principalmente la eólica, hidráulica y solar) no pueden realizar.

En esta línea de promoción de combustibles alternativos renovables se inserta la Orden *MAV/859/2023, de 3 de julio, por la que se concede autorización ambiental para producción de H2 verde,*

en el término municipal de Garray (Soria), a la planta titularidad de la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S. A.

No estamos ante una norma ambiental; se trata simplemente de una autorización administrativa, que por tener como destinataria una empresa pública en materia ambiental de la Junta de Castilla y León –SOMACYL– y por incluir un contenido relativo a la generación de hidrógeno verde, debe traerse a colación. Se trata de una actividad –la autorizada– evidentemente riesgosa, no tanto por los que genere al medio ambiente (reales pero controlables) sino por los riesgos económicos: no se sabe, a día de hoy, si esto va a ser rentable y por eso es una empresa pública (es decir, con dinero de todos) la que asume el riesgo y la que impulsa –a modo de actividad de fomento– la producción de este tipo de combustible.

SOMACYL pretende poner en marcha una instalación de producción de hidrógeno verde mediante electrólisis de agua osmotizada. La producción de hidrógeno se realiza en una planta de generación de hidrógeno y oxígeno a partir de electrolisis, considerándose la utilización del hidrógeno generado para su almacenamiento y posterior consumo. El oxígeno como subproducto del proceso de electrolisis, en un principio, se verterá directamente a la atmósfera como gas inocuo. Se producirá hidrógeno de alta pureza, con una capacidad de producción de alrededor 477,00 Nm³/h de hidrógeno y un sistema de almacenamiento de H2.

El adjetivo «verde» que se aplica a este hidrógeno hace referencia a que el proceso de electrolisis que genera el H2 está alimentado por energías renovables y no de origen fósil, por lo que no conlleva emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

Las emisiones de este proceso a la atmósfera son de oxígeno y, en su caso, de hidrógeno. Pero como se establece en la autorización, los «venteos» de H2 y O2 no están considerados como sustancias contaminantes según el Reglamento n.º 166/2006 del Parlamento Europeo del Consejo de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un Registro Europeo de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

3. **JURISPRUDENCIA**

3.1 PROBLEMAS DE LA GANADERÍA PORCINA INTENSIVA

La fortísima crisis de la peste porcina en China ha supuesto un enorme incremento de la demanda de esta carne y a multiplicar las

explotaciones ganaderas intensivas en España en los últimos años. Sin embargo, estas granjas son muy contaminantes y la población no acepta de buen grado que se instalen en las proximidades de sus viviendas. Se van a analizar aquí varios litigios en los que el objeto hace referencia a instalaciones intensivas porcinas.

La sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia (Burgos), de 27 de enero de 2023 (rec. 189/2022) confirma en apelación una previa del Juzgado de lo contencioso-administrativo n. 2 de Burgos, que a su vez reconoció la legalidad de la denegación de una licencia de obra para la instalación de una granja porcina de cerdo ibérico con capacidad para 1800 plazas, por su incompatibilidad con el planeamiento urbanístico aplicable. Se trata de una sentencia que tiene un especial interés por el rigor de la Sala en el manejo de los criterios de interpretación.

La sentencia analiza la normativa de las Normas Subsidiarias aplicables en el municipio (en adelante, NNSS) y la Memoria Vinculante de dichas Normas, teóricamente contradictorias a decir del apelante, para lograr una interpretación que, justamente, elimina dicha contradicción y permite justificar la denegación de la licencia de construcción.

En principio, el art. 55.1 de las NNSS permitiría aparentemente la construcción solicitada por tratarse de una explotación pecuaria, porque señala que en el suelo no urbanizable solo se podrán realizar construcciones destinadas a explotación agropecuaria y forestal, que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca. Pero el 4.1 de la Memoria Vinculante establece que en los suelos no urbanizables no podrán realizarse otras construcciones que las destinadas a las explotaciones agrícolas, aunque quepan también los usos ganaderos, forestales o cinegéticos, entre otros.

Por lo tanto, existe una aparente contradicción entre sendas prohibiciones, porque la Memoria Vinculante es mucho más restrictiva que el articulado de las NNSS. ¿Cuál debe prevalecer en este caso? La solución la tiene (tal y como expone la sentencia en su FD 4.º) el art. 176 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, que trae a colación la sentencia: «*Cuando se observen discrepancias entre varios documentos de un mismo instrumento de planeamiento urbanístico u otras dudas interpretativas sobre sus determinaciones, deben seguirse las reglas de interpretación señaladas en el propio instrumento. En su defecto, debe atenderse por orden de prevalencia a la memoria vinculante, la normativa, el catálogo, los planos de ordenación y el estudio económico. En último extremo, debe atenderse a la solución de la que se derive una mayor protección del medio ambiente*

y del patrimonio cultural, una mayor provisión de dotaciones urbanísticas públicas y una menor edificabilidad».

Por tanto, la Memoria Vinculante debe imponerse sobre el resto de la normativa aplicable, aunque sea más restrictiva que la literalidad de las NNSS. Si además debe atenderse como criterio interpretativo al principio de mayor protección ambiental, es claro que el Ayuntamiento no puede autorizar instalaciones ganaderas, y en especial cuando estas son intensivas, teniendo en cuenta además el no escaso número de cabezas de ganado previsto.

Por todo lo anterior, es cierto que las NNSS califican el suelo donde se pretende ubicar la instalación como suelo no urbanizable protegido, incluido en el apartado D) («Zonas de protección incompatible con actividades clasificadas, excepto ganadero»). De la lectura de este apartado cabría deducir que las únicas actividades clasificadas que cabrían en dicho suelo serían las ganaderas. Pero lo que es indudable –y así lo afirma la sentencia– es que realmente solo se está permitiendo ganadería extensiva y con ciertos condicionantes, porque la admisión de uso ganadero, que no se cuestiona, en ningún caso permite la construcción con destino ganadero, prohibida por el art. 4.2 de la Memoria Vinculante.

En definitiva, la primacía de la Memoria Vinculante, así como el principio de mayor protección ambiental se configuran como criterios suficientes para resolver de forma incuestionable el conflicto a la luz de la legalidad vigente aplicable al caso.

Otro problema que merece la pena analizar son las reacciones vecinales a este tipo de instalaciones porcinas. Hay varios pronunciamientos judiciales derivados de recursos planteados por los propios Ayuntamientos, porque se trata en estos casos de granjas de un tamaño suficiente como para estar sometidas al régimen de autorización ambiental integrada, que atribuye a la Administración autonómica la competencia para autorizarlas.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia (sala de Valladolid) de 27 de junio de 2023 (rec. 363/2022) tiene un enorme interés procedimental y sustantivo. La Junta de Castilla y León había dictado, el 24 de julio de 2019, sendas resoluciones por las que se otorgaba la autorización ambiental y se declaraba el impacto ambiental de la explotación porcina de cebo, titularidad de «*Sauron Gadinco*» S. L. ubicada en el término municipal de Almenara de Tormes (Salamanca). La finura del análisis jurídico de la sala es notable y merece la pena exponer aquí los aspectos más destacables de la sentencia.

El Ayuntamiento impugnante presentó un escrito interponiendo un recurso de alzada el día 22 de agosto de 2019 ante el Consejero

de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León contra dicha autorización. Ante el silencio administrativo, acudió a la vía contencioso-administrativa y el Juez de lo contencioso declaró el recurso inadmisible: entendió que se había interpuesto, no un recurso de alzada, sino un «requerimiento» típico de los litigios interadministrativos, previsto por el art. 44 LJCA (que se remite a los arts. 63-67 LBRL) y que, en la medida en que el recurso contencioso-administrativo se presentó el 20 de abril (y no en el plazo de dos meses a partir de la desestimación presunta, tal y como exige el art. 44 para el requerimiento), estaba fuera de plazo. Es decir, el Juzgado entiende que se debería haber interpuesto antes del 22 de diciembre de 2019 (2 meses para el requerimiento más 2 meses después del requerimiento).

La Sala ventila rápido este problema y afirma la plena admisibilidad del recurso, en cuanto que califica la alzada como auténtica alzada, por lo cual, en caso de silencio, la vía contencioso-administrativa estará siempre abierta, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El motivo para inaplicar el requerimiento característico del contencioso-interadministrativo en un pleito entre Ayuntamiento y Administración autonómica es que el Ayuntamiento actúa aquí como un sujeto privado: no está ejerciendo sus potestades ni está en condición de igualdad con la Junta. Por eso, se entiende inaplicable el requerimiento que exige una situación de similar posición.

El fondo ya es otro cantar. Se alega por el demandante (Ayuntamiento) que el Estudio de Impacto presentado por el promotor infringe la normativa aplicable porque no plantea alternativas a la ubicación de la granja ni justifica el porqué de su elección. Los demandados –Administración y empresa– entienden que se trata de una explotación ganadera de titularidad privada, por lo que no parece factible plantear una alternativa que no puede darse en ningún caso, que no es una opción, porque la ubicación de los terrenos no va a cambiar.

Es razonable alegar dicha inexigibilidad en caso de los propietarios, porque el estudio de alternativas en estos casos no dejará de ser nunca un constructo dirigido a promover como mejor solución la ubicada en la propiedad del promotor. Sin embargo, la sentencia aplica el art. 35 de la Ley 21/2013 de Evaluación de Impacto Ambiental, que incluye, como contenido obligatorio del Estudio, la «*descripción de las diversas alternativas razonables estudiadas que tengan relación con el proyecto y sus características específicas, incluida la alternativa cero, o de no realización del proyecto, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos del proyecto sobre el medio ambiente*».

Y en cuanto a la jurisprudencia que la sentencia trae a colación, se cita en concreto la STS de 30 de noviembre de 2012, que afirma taxativamente que «la elección del emplazamiento siempre ha de ser posterior a dicho contraste de alternativas, pues sólo tras el examen de las mismas se puede tener constancia de aquellas que son menos nocivas desde el punto de vista medioambiental.» (F. J.6). Y por razón del origen europeo de la regulación de impacto ambiental, tiene especial trascendencia la sentencia, traída también a colación por la Sala, del TJUE de 7 de noviembre de 2018, asunto C/461/17 (Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de noviembre de 2018 [petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Irlanda) – Irlanda] – Brian Holohan y otros), que interpreta determinados artículos de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, y que afirma con contundencia que «e*l artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/92 (…)* debe interpretarse en el sentido de que el promotor ha de aportar información relativa a las repercusiones medioambientales tanto de la solución adoptada como de cada una de las principales alternativas estudiadas por él, así como las razones de su elección, a la luz, al menos, de sus repercusiones en el *medio ambiente*, aun en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa». Por lo tanto, la titularidad de un terreno no exime del estudio de alternativas razonables (prima la concepción del empresario promotor sobre la del propietario promotor).

En definitiva, dado el carácter imprescindible de la presentación de alternativas y de la motivación de la elección realizada, la Sala se ve obligada a estimar la demanda, anulando la autorización en cuestión.

La sentencia de 21 de julio de 2023 (rec. 74/2023) hace referencia, igualmente, a una granja de cerdos, autorizada ya en 2006, pero cuya modificación es impugnada por el Ayuntamiento en cuyo territorio está asentada (Quintanar de la Sierra, Burgos). Se impugna la Resolución de 24 de abril de 2019, de la Delegación Territorial de Burgos, por la que se modifica la Orden de 24 de julio de 2006, que concede autorización ambiental para la explotación porcina ubicada en el término municipal de Quintanar de la Sierra (Burgos), para su adaptación a las conclusiones sobre las Mejores Técnicas Disponibles (MTD). Primero se plantea la alzada y frente a la desestimación presunta, se recurre ante el juez correspondiente. En primera instancia se desestima el recurso y en segunda instancia, la Sala también lo desestima, confirmando la sentencia del Juzgado, aunque modificando el pronunciamiento sobre las costas.

Lo que se cuestiona en la impugnación es, por una parte, el cumplimiento del régimen de distancias (que finalmente queda demostrado que se ajusta a la legalidad, porque la granja se instaló con anterioridad a la normativa que entendía aplicable el propio Ayuntamiento). Además, la modificación de la autorización lo es a efectos de actualizarla de acuerdo con las mejores técnicas disponibles (MTD) en la materia objeto de dicha autorización, lo que es perfectamente viable y no permite cuestionar las distancias de esta.

Por otra parte, se pone en duda la disponibilidad de terrenos para la valorización agrícola de los estiércoles, que también es clara, al poder expandir estos en una superficie potencial de más de 150 hectáreas no forestales.

Finalmente, la Sala se sorprende de que el Ayuntamiento no recurriera en plazo jurisdiccionalmente la citada autorización ambiental, y que pese a estar disconforme con ella, y que pretenda impugnar y discutir extemporáneamente una orden –de 24 de julio de 2.006– consentida y firme que otorgaba la autorización ambiental para la granja citada.

3.2 LA ANULACIÓN DEL PLAN DE MEJORA DE LA CALIDAD DEL AIRE POR OZONO

La STSJ de 23 de junio de 2023 viene a anular el Acuerdo 138/2021, de 16 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de mejora de la calidad del aire por ozono troposférico en Castilla y León (BOCyL n. 243 de 20 de diciembre de 2021).

Los motivos alegados por los impugnantes –Ecologistas en acción– son, en primer lugar, que la Junta ha elaborado un Plan para todo el territorio, sin tener en cuenta las zonas con valores de ozono que son más elevados (lo cual sería contrario al art. 16.2 Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y a su reglamento de desarrollo; en segundo lugar, se afirma que el contenido del plan no se ajusta a lo previsto en el Anexo XV del citado reglamento (RD 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire), y finalmente, alude a la indebida demora en la aprobación de estos planes, cuando la primera superación de los objetivos legalmente establecidos se produjo en 2012.

Además de lo anterior, la asociación recurrente entiende que el plan tiene naturaleza reglamentaria y debería haberse aprobado por Decreto; el Tribunal analiza sus contenidos y deduce con claridad que hay medidas normativas y otras que no lo son, por lo que está correctamente aprobado por Acuerdo. Asimismo, entiende la recurrente que

debería haberse sometido a evaluación estratégica, prevista por la Ley 13/2021, pero del contenido del plan no se deduce en ningún momento que constituya el marco de futuros proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que no es exigible la aplicación de la técnica de la evaluación estratégica de planes.

Sin embargo, se constata que, según la Ley y el reglamento de desarrollo, los planes deben adoptarse «en las zonas en las que los niveles de uno o más contaminantes regulados» superen un determinado umbral, y aquí lo que hay es un Plan para todo el territorio de la Comunidad. No es justificable en el principio de eficiencia, porque la Ley y el reglamento son claros, y para lograr los objetivos de la Ley 34/2007 hay que, necesariamente, pasar por planes específicos o medidas específicas de mejora para las diversas zonas –urbanas, rurales– de acuerdo con las diversas causas o fuentes de contaminación, calendario de aplicación, previsión de mejoras esperables y plazo para ello, según el art. 16.2 a) de la citada Ley.

En definitiva, el incumplimiento de esta previsión, unida al incumplimiento del contenido del Anexo XV del reglamento de desarrollo, lleva a la Sala, no solo a anular el plan, sino también a dar cumplimiento a la pretensión formulada por la recurrente, que es la elaboración de los planes correspondientes para las zonas atmosféricas que indica en el plazo de seis meses desde la firmeza de la sentencia.

3.3 SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO: ENTRE EL REGLAMENTO DE DOMINIO PÚBLICO Y EL CÓDIGO CIVIL

La STSJ CYL (Burgos) de la Sala de lo contencioso-administrativo de 10 de febrero de 2023 (rec. 88/2022) constituye una interesantísima resolución judicial, que analiza con precisión los problemas de la exigibilidad de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración a los sujetos que generen perjuicios a los bienes de la Administración (en el caso, al dominio público hidráulico).

La sentencia resuelve un recurso contra la resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo de fecha 13 de mayo de 2.022 por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de fecha 8 de septiembre de 2.021 de la misma Confederación, que acordaba la imposición de una multa de 1000 euros y se otorgaba al afectado un nuevo plazo de quince días para reponer las cosas a su estado anterior.

La obligación de reponer las cosas a su estado anterior se impuso al hoy recurrente por resolución de la misma Presidencia de fecha 1 de octubre de 2014, por ser responsable de una infracción leve del art. 116.3.d) del RD Leg. 1/2001 por el «cerramiento de reja metálica de unos 20 m. de longitud, en zona de servidumbre del arroyo Chorrerón, en su margen derecha, en Navaluenga (Ávila), sin la correspondiente autorización administrativa», hechos denunciados el 28 de marzo del mismo 2014.

Lo que demanda la parte actora es que la posibilidad de exigir el cumplimiento de la obligación de reponer declarada en 2014, ha prescrito; alega para ello una sentencia de esta misma Sala, la 130/2022 (rec. 95/2021) y, sobre todo, la aplicación de los arts. 1964 y 1939 del Código Civil, que fijan cinco años para exigir el cumplimiento de estas obligaciones, plazo superado con creces por haber transcurrido casi siete años.

Como puede apreciarse, el demandante alega la aplicabilidad del Código Civil, en cuanto a los plazos de prescripción en sus arts. 1939 («*La prescripción comenzada antes de la publicación de este Código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo*») y 1964 (2. *«Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación (…)»*.

Frente a este planteamiento, imbuido por el Código Civil, la Confederación alega el ya sabido plazo de prescripción previsto en el Reglamento de Dominio Público (art. 327): 15 años para exigir la reposición del dominio afectado a su situación original, desde que se produjeron los daños.

¿Quién tiene razón? El Tribunal, en el FD 4.º ya apunta a los criterios de resolución cuando establece que no se trata de valorar y enjuiciar si ha prescrito o no la obligación de reponer las cosas a su estado anterior, toda vez que dicha obligación se impuso en la resolución firme de 1 de octubre de 2014 y no han transcurrido, ni mucho menos, los quince años previstos para la prescripción. La resolución que ahora se impugna, de 8 de septiembre de 2021, se limita a imponer una multa coercitiva por el incumplimiento de dicha obligación y a recordar el cumplimiento de dicha obligación en un nuevo plazo de diez días. Por eso, lo que plantea la parte actora es que ha prescrito el plazo que la Administración tenía *para ejecutar su resolución firme en la que se imponía dicha obligación de reponer*.

El Tribunal hace un repaso a la naturaleza de la acción para reparar los daños causados al dominio público –diversa de la sancionadora y regulada, en cuanto al plazo de ejercicio, por el art. 327 RDPH– y de la jurisprudencia aplicable a este tipo de acciones. Acude para ello a la transcripción de varios Fundamentos de Derecho de la STS 205/2020, de 17 de febrero, rec. 1544/2018, cuya doctrina es recordada y aplicada por la propia Sala de lo contencioso del TSJ CYL en su sentencia 154/2022, de 20 de mayo (rec. 96/2021).

Con esta base, la solución del recurso resulta relativamente sencilla.

Por una parte, el Tribunal rechaza plantear la cuestión de ilegalidad contra el art. 327 RDPH por su posible contradicción con el art. 1948 CC, y ello porque la obligación de reponer las cosas a su estado anterior en el presente caso nacía ya directamente de la resolución firme de 1 de octubre de 2014 en la que se aplicó el art. 327, entendiendo así que la obligación de reparar tiene naturaleza personal, por lo que a la concreta exigencia de su cumplimiento le es aplicable el plazo de prescripción previsto en el art. 1964 del CC, plazo de prescripción que es de cinco años desde la modificación operada por la Ley 42/2015.

El plazo del art. 327 RDPH (quince años) es el que debe aplicar la Confederación Hidrográfica a la hora de imponer por primera vez en resolución administrativa la obligación de reponer las cosas a su estado anterior como así se hizo en la resolución de 1 de octubre de 2014, pero una vez impuesta dicha obligación, según el Tribunal, el plazo para exigir su cumplimiento no es el previsto en el citado art. 327 del RDPH sino el contemplado en el art. 1964 del CC (los citados cinco años).

Este matiz entre prescripción de la potestad de exigir la reparación y la obligación de reparar una vez ejercitada aquella no aparece mencionado en la legislación administrativa y, sin embargo, supone una importante limitación temporal a las potestades de autotutela administrativa pero desde el derecho civil que pone de manifiesto la necesidad de una regulación específica administrativa que elimine estas incertidumbres.

3.4 LA ANULACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE USO EXCEPCIONAL Y DE LA LICENCIA DE OBRAS DE INSTALACIONES MINERAS DE URANIO POR MOTIVOS URBANÍSTICOS AMBIENTALES

La STSJ (Valladolid) de 21 de diciembre de 2023 (rec. 668/2022) nos trae a la memoria el proyecto de minas de uranio proyectado en

el suelo y subsuelo de un pueblo de Salamanca –Retortillo– por la empresa Berkeley.

La sentencia del Juzgado n. 2 de Salamanca de 13 de septiembre de 2022 vino a confirmar el acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de esa provincia por el que se otorgaba autorización de uso excepcional en suelo rústico para el proyecto minero Retortillo (n. 6605-10 del Registro de Derechos Mineros) en el municipio del mismo nombre, sobre la base de que se trata de una actividad autorizable en suelo rústico. La apelación contra esta sentencia, promovida por la «Plataforma Stop Uranio», una ONG ambiental, es resuelta por la que se comenta, de la Sala de lo contencioso-administrativo de Valladolid.

Con carácter previo, es preciso recordar que, con posterioridad al Acuerdo cuestionado, emitido en 2017, la Ley 7/2021 de Cambio Climático prohíbe las actuaciones mineras relativas a minerales radiactivos en su art. 10 (Investigación y aprovechamiento de yacimientos de minerales radiactivos), lo que es indicativo de la actual política minera energética y nuclear española, que constituye un marco inapropiado y diferente de aquel en el que se iniciaron los procedimientos del proyecto.

En todo caso, la sentencia de la Sala anula la autorización de uso excepcional en suelo rústico del proyecto minero en cuestión, como avanza al comenzar el FD 2.º, y lo hace con base en diversos argumentos.

Señala la sentencia, por una parte, que los usos excepcionales –entre los que se incluyen las actividades extractivas– son susceptibles de autorización, pero lo son «*en las condiciones establecidas en los artículos 58 a 65 para cada categoría de suelo*» (tal y como establece el art. 57.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCYL).

Esto lleva a la necesidad de determinar de qué tipo de suelo rústico se trata. Según el planeamiento aplicable (las Normas Subsidiarias Municipales en el Ámbito provincial de Salamanca –NNSS en adelante–, aprobadas por Orden de la Consejería de Medio Ambiente el 4 de julio de 1989), anteriores a la Ley 5/1999 de urbanismo y a su reglamento, aprobado por Decreto 22/2004, la clasificación del terreno donde se pretende ubicar el proyecto en cuestión es de «no-urbanizable con protección ecológica preventiva y de aguas, arqueológica puntual y agrícola».

En la normativa aplicable a este tipo de suelo en las citadas Normas Subsidiarias (Título III), se deduce que el suelo no urbanizable protegible puede responder a diversas razones, entre ellas, las de interés ecológico y paisajístico.

Asimismo, en el Título IV de estas NNSS se definen, tanto las actividades industriales –conjunto de operaciones materiales, con modificación de la naturaleza del suelo, ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de los productos naturales como las actividades industriales extractivas, caracterizadas estas por el conjunto de medios materiales necesarios para la explotación de recursos minerales «en su fase directamente vinculada con la localización de los mismos».

A la vista de lo anterior, entiende la sala que el suelo litigioso no es rústico común y si protegible, y dadas las características del proyecto (que no es de actividades industriales extractivas, porque ello se vincula a la localización de los recursos y sí, a lo sumo, de actividades industriales a secas), no cabe en dicho suelo. En efecto, una planta de protección de fabricación de concentrado de uranio es una instalación radiactiva de primera categoría del ciclo de combustible nuclear, que lleva acompañado un depósito o almacén de residuos radiactivos utilizable, incluso, para residuos generados fuera de la Comunidad Autónoma. En suma, el uso pretendido es incompatible con el tipo de suelo, a la luz de las citadas NNSS.

Las NNSS clasifican el suelo no urbanizable en protegible y común; el suelo del proyecto es no urbanizable con protección ecológica preventiva y de aguas, arqueológica puntual y agrícola, de forma que no es en modo alguno común; aunque no se establece el término «protección natural» del RUCYL, es equivalente a este, porque esta categoría no existía cuando se aprobaron las NNSS.

De acuerdo con todo lo anterior, y a la luz del principio de mayor protección (art. 16.2 Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León «*Cuando un terreno, por sus características presentes o pasadas, o por las previsiones del planeamiento urbanístico o sectorial, pueda corresponder a varias categorías de suelo rústico, se optará entre incluirlo en la categoría que otorgue mayor protección, o bien incluirlo en varias categorías, cuyos regímenes se aplicarán de forma complementaria; en este caso, si se produce contradicción entre dichos regímenes, se aplicará el que otorgue mayor protección*») debe concluirse que el suelo del proyecto es un suelo rústico con protección natural, lo que remite al art. 64.2 b) RUCYL, que declara usos prohibidos los previstos en el art. 57 b) bis: *la minería energética y demás actividades extractivas no citadas en el apartado anterior, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a las mismas* y en el art. 57 g) otros usos, sean dotacionales, comerciales, industriales, *de almacenamiento*, vinculados al ocio o *de cualquier otro tipo, que puedan considerarse de interés público*.

La argumentación no es sencilla, pero el silogismo es claro: por razón del principio de mayor protección, y a la luz de que las NNSS son anteriores al RUCYL, puede entenderse que el suelo del proyecto es de protección natural y que el proyecto incluye instalaciones extractivas y anejas e instalaciones de almacenamiento (ítem más: de combustible nuclear) que son usos prohibidos en virtud del juego conjunto de los arts. 64.2b) y 57 b) bis y g) RUCYL. Todo ello justifica, según la sentencia, la anulación de la citada autorización de uso excepcional de suelo rústico.

De la misma fecha que la anterior, la sentencia de la Sala de lo contencioso de Valladolid en su recurso 33/2003 viene a completar las previsiones de aquella. En efecto, la sentencia que se comenta estima la apelación contra la sentencia del juzgado n. 2 de Salamanca de 11 de enero de 2023, que confirmó la validez de la licencia urbanística parcial para el proyecto minero «Retortillo» ubicado en el pueblo del mismo nombre (que incluye el proyecto completo salvo unos terrenos afectados por una carretera provincial). El apelante es, igual que en el caso anterior, la «Plataforma Stop Uranio», aunque no se sumó a la apelación el Ayuntamiento (próximo a las instalaciones mineras) de Villavieja de Yeltes, que sin embargo fue uno de los recurrentes de la licencia ante el juzgado. Los apelados son el Ayuntamiento de Retortillo y la empresa minera Berkeley.

La licencia urbanística forma parte de la tramitación administrativa de la instalación, junto con la autorización de uso excepcional; de hecho, es posterior a la autorización de uso excepcional otorgada por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo el 20 de julio de 2017. La licencia urbanística municipal fue otorgada por el Ayuntamiento de Retortillo el 11 de agosto de 2020.

Según el art. 58 RUCYL, los usos sujetos a autorización en suelo rústico –como inicialmente fueron calificadas estas instalaciones mineras (véanse los comentarios a la sentencia comentada de la misma fecha) «son aquéllos que deben obtener una autorización de uso excepcional previa a la licencia o declaración responsable, conforme al procedimiento establecido en los artículos 306 y 307». Por tanto, la citada autorización autonómica es previa y no sustitutiva de la correspondiente licencia urbanística.

Habiendo sido impugnada con antelación la autorización de uso excepcional (rec. 668/2022), no se podía resolver este recurso hasta conocer la legalidad de la citada autorización, previa a la licencia municipal. La Sala anuló la autorización de uso excepcional, por entender que las instalaciones de la empresa minera constituyen usos prohibidos en dicho suelo, a la luz de las Normas Sub-

sidiarias Municipales de la provincia de Salamanca. Si la autorización emitida por la Comisión Territorial de Urbanismo y Medio Ambiente es nula de pleno derecho, necesariamente la autorización parcial municipal también lo es.

Son, pues, dos sentencias, de la misma fecha y complementarias que declaran la invalidez del proyecto desde la perspectiva urbanística.

4. **PROBLEMAS**

Son numerosos los problemas generados en relación con el medio ambiente en el pasado año 2023. Por una parte, el descontento de los agricultores, larvado, que ha explotado en el año actual; por otra parte, está la manifiesta multiplicación de instalaciones de energías renovables, promovidas por la propia legislación europea, española y autonómica, que está cambiando los paisajes de la región y que viene suscitando numerosas impugnaciones administrativas y judiciales de proyectos eólicos o fotovoltaicos. Continúan –forma parte de la tradición– los conflictos de los ganaderos con los lobos, aunque se focalizan en determinadas zonas y formas de explotar la ganadería.

Y por supuesto, puede destacarse el gran problema de la nonata explotación de uranio en Salamanca, cuyo proceso de defunción los tribunales van certificando paso a paso. Se trae a colación *supra* la anulación de las licencias y autorizaciones urbanísticas de las instalaciones, que se suman a la anterior denegación, en 2022, de una autorización de explotación, cuya concesión correspondía al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (según lo establecido en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre), y a la posterior (ya en 2024) sentencia del Tribunal Supremo que anula la autorización de vertidos al río Yeltes. El conflicto es claro, porque la zona de Retortillo es una zona característica de la España despoblada, próxima a la raya con Portugal y que, según el Ayuntamiento, podría verse beneficiada por los puestos de trabajo generados por la mina. Frente a eso, la reacción de algunos pueblos vecinos y de grupos ambientalistas ha sido manifiestamente contraria a dicha instalación. Da toda la impresión de que el proyecto quedará como un (buen o mal) sueño, aunque los problemas jurídicos persistirán, previsiblemente, por mucho tiempo.

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

- Consejero de Fomento y Medio Ambiente: Juan Carlos Suárez-Quiñones Fernández.
- Viceconsejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio: Rubén Rodríguez Lucas.
- Secretario General: Ángel María Marinero Peral.
- Director General de Patrimonio Natural y Política Forestal: José Ángel Arranz Sanz.
- Director General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental: José Manuel Jiménez Blázquez.

XXXVIII. Cataluña. Sólo la urgencia es acicate: de nuevo las políticas ambientales no se toman en serio

MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY[1]

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación*. 2.1 Medidas legislativas urgentes. 2.2 Legislación sectorial.–3. *Organización*. 3.1 Novedades puntuales en la organización del medio ambiente.–4. *Ejecución*. 4.1 Instrumentos económicos. 4.2 Instrumentos estratégicos: estrategias, planes y programas.–5. *Responsables de la política ambiental de la comunidad autónoma*. 5.1 Titulares de los principales órganos de los Departamentos. 5.2 Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas a los Departamentos.–6. *Apéndice legislativo*.–7. *Bibliografía*.

RESUMEN

La situación de debilidad del ejecutivo y la ausencia de actuaciones legislativas de calado contrastan, por una parte, con las intervenciones legislativas urgentes y extraordinarias en el contexto de la emergencia por sequía y, por otra, con la multiplicación de instrumentos estratégicos y de planificación de diversa naturaleza y consecuencias. En la actividad legislativa adquieren protagonismo las medidas urgentes junto con otras escasas actuaciones reglamentarias relativas a sectores diversos de las que damos noticia. Por lo que se refiere a la organización del medio ambiente, nos referimos a las escasas novedades introducidas y damos cuenta de algunos avances en el ámbito de la participación ciudadana. Y, por último, en la actuación ejecutiva, destacamos, por sus consecuencias, la ya habitual prórroga presupuestaria, exponemos una muestra de las diversas actuaciones de impulso y fomento, y centramos nuestra atención en los diversos instrumentos estratégicos, de planificación y de programación aprobados en este período.

ABSTRACT

The situation of weakness of the executive branch and the absence of significant legislative actions contrast, on the one hand, with the urgent and extraordinary legislative interventions in the context of the drought emergency and, on the other hand, with the multiplication of strategic and planning instruments of diverse nature and consequences. In the legislative activity, urgent measures take on a leading role, together with the few other regulatory actions related to various sectors of which we are aware. As regards the organization of the environment, we refer to the few novelties introduced and report some progress in the field of citizen participation. Finally, in executive action, we highlight, due to its consequences, the now customary budgetary

[1] Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona.

prorogation, exhibit a sample of the various promotion and development actions, and focus our attention on the various strategic, planning and programming instruments approved during this period.

PALABRAS CLAVE

Políticas ambientales. Sequía. Organización ambiental. Instrumentos económicos. Instrumentos estratégicos y de planificación.

KEYWORDS

Environmental policies. Drought. Environmental organization. Economic instruments. Strategic and planning instruments.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL[2]

Tampoco en este período podemos realizar un balance positivo y optimista de las actuaciones legislativas y ejecutivas llevadas a cabo que se traduzcan en un desarrollo adecuado de las políticas ambientales. Como se verá a continuación, se pueden mencionar, y destacar incluso, novedades en distintos ámbitos de intervención ambiental. No obstante, las acciones legislativas más relevantes se producen en un contexto de emergencia. En este sentido, la urgencia que provoca la grave situación de sequía –por otra parte, ya previsible en el escenario de cambio climático y por los escasos índices pluviométricos que no son novedad– es acicate para la intervención y no lo es, en cambio, la priorización de los objetivos y principios ambientales dirigida a dar respuesta a los retos que se plantean incorporando la complejidad y la transversalidad en la toma de decisiones.

Así pues, parquedad en cuanto a las novedades legislativas que, si bien merecen ser reseñadas, son de poco calado y de carácter muy concreto. No podemos referirnos, por tanto, a un avance claro, a partir de un rumbo definido, en materias que son clave actualmente y en las que urge una intervención clara y decidida. La escasez en la regulación contrasta, no obstante, con las actuaciones ejecutivas desarrolladas, especialmente, recurriendo a instrumentos de naturaleza estratégica, aunque también mediante planes y programas de naturaleza y contenidos más precisos. Parece, pues, que

[2] El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Grupo de investigación, *Grup de Recerca Ambiental Mediterrània* (GRAM), 2021SGR00859, y del Proyecto *De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: retos y oportunidades para la organización territorial de España. Desafíos de los limites administrativos interautonómicos* PID2021-126922NB-C21, financiado por MCIN/AEI/ 10.13039/501100011033.

la falta de acción legislativa se sustituye por una acción del ejecutivo mediante estrategias, documentos programáticos y de planificación. Una tendencia, por cierto, que ya se observa en períodos anteriores pero que es, progresivamente, más evidente. Se identifica, por tanto, una actuación ejecutiva puntual, y en muchos casos, poco precisa jurídicamente, que pretende suplir la inacción legislativa cuyas causas son diversas y a las que nos hemos referido de modo recurrente en los anteriores informes del OPAM (falta de prioridades claras, inestabilidad en el gobierno, contexto de crisis que acentúa la complejidad de los escenarios, etc.).

La crisis de gobierno producida a finales de 2022, a la que ya nos referimos con mayor detalle en el OPAM '23, debilita claramente la posición del Ejecutivo en relación con la distribución de las fuerzas políticas en el Parlamento. El Gobierno cuenta, a partir de ese momento, sólo con el apoyo de los 33 diputados de ERC (recordemos que después de la crisis, JxCat socio de gobierno hasta finales de septiembre de 2022, pasa a ser el segundo partido de la oposición con 32 diputados por detrás del PSC con 33 diputados). Esta situación, como veremos, conducirá, entre otras consecuencias, otra vez, a la imposibilidad de aprobar unos nuevos presupuestos para 2024. Y, sin duda, condicionará al Gobierno en el ejercicio de sus funciones. No obstante, esta circunstancia no justifica por sí sola la ausencia de un modelo determinado que permita avanzar a las políticas ambientales basándose en unos objetivos precisos y unas prioridades claramente definidas.

El normal desarrollo de la acción de gobierno se verá afectada de nuevo –aunque con unos efectos menores– al producirse una nueva crisis provocada por los movimientos de los distintos grupos políticos como consecuencia de las elecciones generales convocadas para el mes de julio de 2023. Debemos recordar, además, a los efectos del balance de las políticas ambientales, que la convocatoria anticipada de las elecciones generales se produce inmediatamente después de las elecciones locales (mayo de 2023). Y no es ninguna novedad, aunque no por ello debe dejar de señalarse, que la convocatoria de elecciones, en uno u otro nivel, incide de manera evidente en la acción de gobierno y, por consiguiente, en las políticas públicas, también en las ambientales. La crisis de Gobierno, consecuencia de la convocatoria electoral, se produce en el mes de junio y supone su remodelación en tres carteras, dos de las cuáles relativas a las responsabilidades ambientales. Así, tal como detallamos en el apartado 5 de este informe, el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural dirigido hasta ese momento por Teresa Jordà, será conducido, a partir del mes de junio, por

David Mascort. Y, el Departamento de Territorio, tendrá al frente, a partir de entonces, a Ester Capella que sustituye en el cargo a Juli Fernández, titular hasta esa fecha.

En relación con la valoración general de la acción ambiental del Gobierno, debemos referirnos a la práctica semestral de transparencia y rendición de cuentas ya iniciada en el primer año de mandato. En este sentido, en el mes de marzo de 2023 se presenta un balance del grado de cumplimiento de las previsiones contenidas en el Plan de gobierno presentado para la XIV[a] legislatura. En el mismo se destaca que la ejecución de las previsiones del Plan ha alcanzado casi un 50% (49,19%). No obstante, en relación con la evolución de los cuatro ejes (transformaciones) en los que se organizan las previsiones del documento, se observa que la transformación verde se sitúa en último lugar (corresponde a la transformación feminista un 51,6%, un 50,1% a la social, un 48,9 % a la democrática, y un 47,1% a la verde). En cuanto a las medidas incluidas en cada uno de los ejes, y a cu**á**l ha sido el progreso en su desarrollo, tampoco destacan las relativas a las políticas ambientales.

De nuevo, en el mes de septiembre, y antes del Debate de Orientación de la Política General celebrado el 26 de septiembre, se hace pública una nueva evaluación del avance en la consecución de los objetivos marcados en el plan gubernamental. En ese momento el grado de cumplimiento del Plan de Gobierno se sitúa en casi un 60% (58,1%) y, en contraposición al balance anterior, la transformación verde (62,4%) ocupa la mejor posición en relación al resto de ejes (correspondiendo un 60,6% a la transformación feminista, un 57,2% a la democrática, y un 56,3% a la social). A continuación, y a medida que avancemos en el análisis de la acción legislativa y de la actuación ejecutiva en este período, veremos cómo se han traducido estos resultados en el ejercicio de la función pública de protección ambiental.

Como conclusión a estas valoraciones iniciales podemos señalar, a modo de síntesis, aquellas medidas y actuaciones a las que nos referiremos en los siguientes apartados. Así, un período más, en la actividad legislativa adquieren protagonismo las medidas urgentes siendo poco significativas las actuaciones reglamentarias producidas en diversos sectores. Tampoco podemos subrayar grandes novedades en la organización del medio ambiente, aunque sí algunas novedades que conviene tener en cuenta, especialmente en el ámbito de la biodiversidad y de la participación ciudadana. En relación con la actuación ejecutiva, como es ya habitual, deberemos referirnos a la necesaria prórroga presupuestaria que, sin duda, continuará afectando negativamente a las políticas ambientales.

Además, será objeto de nuestra atención una rápida referencia a diversas, y significativas, actuaciones de impulso y fomento que conviene remarcar. Finalmente, constataremos como la aprobación de las distintas herramientas estratégicas y de planificación, contrasta con la escasez de instrumentos legislativos.

2. **LEGISLACIÓN**

2.1 MEDIDAS LEGISLATIVAS URGENTES

En el marco de la emergencia climática global, ya conocida y proclamada, que exige tomar decisiones planificadas y aplicar medidas adecuadas atendiendo a diagnósticos previos, el escenario de sequía persistente obliga a dar una respuesta urgente ante la grave situación que se prevé en relación con las necesidades de abastecimiento de agua potable a la población. El régimen de lluvias inferior al habitual desde finales de 2020 y el incremento de las temperaturas en 2021 y 2022, conducen a una situación en la que es imprescindible intervenir y minimizar los efectos ocasionados y los que pueden producirse. En este sentido, la actuación del ejecutivo se dirige al establecimiento de medidas que intensifiquen el ahorro y la optimización de los recursos y consumos con el fin de incrementar los recursos hídricos disponibles hasta que los niveles de las reservas mejoren. Se constata que la implantación de las medidas previstas en el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía (Acuerdo GOV/1/2020, de 8 de enero) y las restricciones impuestas a los usos no han sido suficientes para superar los efectos de la situación de sequía que se califica de severa y persistente.

En este contexto, se requiere una actuación inmediata que permita proteger la disponibilidad de las fuentes de suministro de las redes de abastecimiento de agua potable a la población, que garantice la prestación adecuada de los servicios del ciclo del agua y que evite, a su vez, la interrupción del suministro domiciliario de agua. La situación de urgente y extraordinaria necesidad justifica, pues, la adopción por el Gobierno del Decreto ley 1/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes para hacer frente a la situación de sequía excepcional en el ámbito del distrito de cuenca fluvial de Cataluña. De nuevo la urgencia (y no la prioridad), como en otros períodos, impulsa las escasas muestras de actuación legislativa en el ámbito de las políticas ambientales.

La norma destina un capítulo a disposiciones de carácter general, estableciendo: el carácter no indemnizable de las medidas adoptadas, salvo en los supuestos en que proceda la aplicación de la legislación en materia de expropiación forzosa, así como la declaración de utilidad pública de las obras a efectos de ocupación temporal y expropiación forzosa de los bienes y derechos afectados, que lleva implícita la aprobación de las medidas adoptadas en aplicación del Decreto ley (según lo previsto en el art. 31.2. c) del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre). Además, dispone, por una parte, medidas dirigidas a garantizar el abastecimiento de agua a poblaciones (Cap. II) y, por otra, medidas dirigidas a facilitar la gestión de deyecciones ganaderas en situación de excepcionalidad o de emergencia (Cap. II). Destaca la adición, mediante la Disposición final primera del Decreto ley, de un nuevo artículo al Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre (art. 29 bis), en el que se establece el régimen sancionador aplicable por el incumplimiento del plan especial de actuación y eventual sequía.

Unos meses más tarde, y como consecuencia de las carencias, imprevisiones y reacciones que suscita el Decreto ley por parte de los distintos actores, públicos y privados, afectados de modo más directo por la aplicación de las medidas previstas, se aprueba la Ley 9/2023, de 19 de mayo, de medidas extraordinarias y urgentes para afrontar la situación de sequía excepcional en Cataluña. Si bien, como expresa el propio título de la norma, se trata de una intervención extraordinaria y urgente, no se opta en este caso por la técnica de la delegación legislativa y es el Parlamento el que avala, según el procedimiento ordinario, la actuación normativa.

Las previsiones de la Ley, que ahora mencionamos sucintamente, son relevantes por su contenido y por sus consecuencias. Así, se contempla la aplicación del procedimiento de contratación de emergencia –de acuerdo con lo dispuesto por el art. 120 de la Ley 9/2017– a la contratación de las obras, suministros y servicios que se tramiten para afrontar la situación de sequía, en el marco de las medidas excepcionales y de emergencia previstas en el Decreto ley 1/2023 y en la Ley 9/2023, y que se concretan en los anexos de la norma.

El artículo 3 de la Ley establece los costes que, con carácter extraordinario deberá asumir la Agencia Catalana del Agua (ACA) incluyendo los relativos a las instalaciones, obras y actuaciones urgentes y prioritarias que correspondan a los entes locales como consecuencia de las disposiciones aprobadas por el Gobierno para

afrontar la situación excepcional de sequía, previéndose la posibilidad de que tales actuaciones se puedan financiar con cargo a fondos estatales y europeos. La ley contempla, de modo expreso, la posibilidad de que en el caso de que los gastos derivados de las obras y actuaciones prioritarias no puedan financiarse con cargo a los créditos presupuestarios disponibles en el presupuesto vigente se puedan autorizar mediante acuerdos de gobierno. El mismo precepto obliga, además, a la ACA a que habilite los recursos necesarios para tramitar de manera urgente las autorizaciones necesarias para poner en funcionamiento captaciones existentes para el abastecimiento de ámbito local y para realizar actuaciones inmediatas dirigidas a afrontar la situación de sequía, como son la ampliación y mejora de los abastecimientos de agua, la recuperación abastecimientos en desuso o la conexión a la red de abastecimiento.

La Disposición adicional primera prevé la habilitación de recursos económicos adicionales para las obras urgentes y prioritarias que se detallan en el anexo 2 de la Ley. Así, se obliga al Gobierno a habilitar la dotación presupuestaria necesaria con carácter extraordinario, sin perjuicio de que las mismas se financien con cargo a fondos estatales y europeos. La disposición contempla también el impulso por parte del ejecutivo a las grandes infraestructuras detalladas en el anexo 2 y a hacer efectivas ayudas a los entes locales (por un importe de 50 millones procedentes de los presupuestos de la Generalitat) para que puedan llevar a cabo las actuaciones necesarias para la mejora de la disposición de los recursos hídricos (apartado 3). Se prevé, además, la aportación de otros 50 millones dirigidos a inversiones del Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat, en relación con las actuaciones detalladas en el anexo 2 y con aquellas inversiones y actuaciones necesarias y urgentes que puedan surgir. Finalmente, la disposición concreta diversas actuaciones que se atribuyen a la ACA en cuánto a la habilitación de recursos económicos dirigidos a la financiación de las acciones previstas.

Por lo que respecta a las consecuencias de la situación de sequía y de las medidas previstas en relación con la actividad agraria, destaca el Plan de choque de apoyo a la actividad agraria y la habilitación de recursos económicos extraordinarios que se prevé en la Disposición adicional segunda. En el plazo de un mes desde la aprobación de la Ley, el Gobierno debía concretar un plan con medidas para garantizar la supervivencia de las explotaciones agrícolas y ganaderas priorizando un conjunto de acciones que se detallan en el precepto. La garantía de la eficacia de dicho plan se vincula, de modo expreso en el texto de la norma, con la habilitación

presupuestaria que el Gobierno debe garantizar de acuerdo con el texto de la disposición.

También en cuanto a las consecuencias de las medidas previstas ante la situación de sequía, la Disposición final primera introduce cambios en el Plan especial de actuación en situación de alerta y eventual sequía (Acuerdo GOV/1/2020) al que antes nos hemos referido. En concreto, se modifican distintas previsiones del plan relativas a las limitaciones particulares en el uso del agua para abastecimiento de población en fase de alerta. Si bien las nuevas medidas se determinan en la norma con rango de ley (Ley 9/23), la Disposición final señala, de modo expreso, que la modificación mantiene el rango, y, por tanto, la naturaleza de Acuerdo de Gobierno (en concreto, el Acuerdo GOV/1/2020, de 8 de enero).

Finalmente, y por lo que se refiere a la relevante posición de los entes locales en este contexto, merece ser señalada la Disposición final tercera relativa a la entrada en vigor de la Ley 9/2023. La norma dispone que la entrada en vigor se produce al día siguiente de la publicación en el DOGC, estableciendo, sin embargo, una exclusión que implica la introducción de una moratoria en relación con la situación de los entes locales. Así, se excluye del criterio general de entrada en vigor establecido el régimen sancionador regulado en el apartado 1.b), d), e) y g) y los apartados 2 y 3 del artículo 29 bis del Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre. Según la Disposición, el régimen relativo a las sanciones aplicables se demora, entrando en vigor transcurrido un mes desde la fecha de publicación de la orden de convocatoria de la línea de ayudas dirigidas a los entes locales a que se refiere el apartado 3 de la Disposición adicional primera.

2.2 LEGISLACIÓN SECTORIAL

Resulta claro que las actividades de pesca y acuicultura inciden en la sostenibilidad económica, social y ambiental del territorio, y se integran, por tanto, en el ámbito de la denominada Economía azul. Por ello, resulta de interés referirnos, en este apartado de novedades legislativas, al Decreto 129/2023, de 4 de julio, por el que se modifica el Decreto 87/2012, de 31 de julio, sobre la pesca-turismo, el turismo pesquero y acuícola y las demostraciones de pesca en aguas marítimas y continentales de Cataluña. Las condiciones establecidas para el desarrollo de la actividad de pesca-turismo por el Real Decreto 239/2019, de 5 de abril, así como el resultado de la aplicación del Decreto 87/2012, conducen a la necesidad de intro-

ducir modificaciones en el régimen jurídico de esta actividad para mejorarlo. El objetivo es el de garantizar una mayor estabilidad en el tiempo a los establecimientos y empresas relacionadas con el sector y mejorar su gestión. Para ello, entre otras previsiones, se revisa y modifica el procedimiento de concesión de las autorizaciones estableciéndose un modelo que permita realizar el seguimiento y control administrativo adecuado de estas actividades.

Una muestra del principio de responsabilidad compartida, como criterio necesario para una buena gobernanza ambiental, es el Decreto 161/2023, de 29 de agosto, por el que se crea el Registro de Fincas con Iniciativas de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. La implicación de titulares de fincas rurales y de usuarios del territorio en la conservación de la naturaleza a través de instrumentos para la custodia del territorio se ha incrementado de manera notable en los últimos años. En este sentido, el Decreto se enmarca en los compromisos asumidos en la Estrategia del patrimonio natural y la biodiversidad de Cataluña (Acuerdo GOV/54/2018), ya comentada en anteriores informes, y, así mismo, en las distintas previsiones que, en relación con esta implicación de la sociedad, se contemplan en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.

El reglamento crea un registro de carácter administrativo, público y de inscripción voluntaria con el objetivo de reconocer aquellas iniciativas que contribuyen a la conservación de la diversidad y riqueza natural del territorio. Con la inscripción se pretende, así, facilitar el acceso a subvenciones, ayudas y beneficios fiscales por parte de aquellas entidades que se incluyan en el Registro. De acuerdo con lo previsto, pueden ser objeto de inscripción aquellas fincas que dispongan de iniciativas de conservación formalizadas, ya sea en un contrato de custodia del territorio, en un convenio de gestión o en un plan de gestión. Entre otros aspectos previstos en el Decreto, la inscripción incluirá la información catastral de la finca, su localización, la tipología de iniciativa de conservación que se está llevando a cabo en esa finca, así como la temporalidad de las medidas propuestas. Se trata de datos que permitirán mejorar la información sobre el estado de conservación presente y futura de la biodiversidad en Cataluña.

Por lo que respecta a la organización del Registro, debemos hacer hincapié en el régimen de transitoriedad que debido al incumplimiento de las previsiones legislativas se debió contemplar en el Decreto. Así, aunque se prevé en los preceptos iniciales de la disposición la adscripción del Registro a la Agencia de la Naturaleza de Cataluña (creada en la Ley 7/2020, de 2 de julio,

como entidad de derecho público), la Disposición transitoria primera establece su adscripción al Departamento competente en materia de patrimonio natural y biodiversidad mientras no se constituya la Agencia, concretando, a su vez, el régimen transitorio aplicable para su adecuado funcionamiento.

En el ámbito de la seguridad industrial, y por su incidencia en el medio ambiente y en el complejo e insoslayable ámbito de la gestión del riesgo, debemos mencionar el Decreto 192/2023, de 7 de noviembre, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos. Del contenido de la norma dictada en desarrollo de la Ley 9/2014, de 31 de julio, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos, destaca, la creación del Consejo Asesor de la Seguridad Industrial, la regulación de las instalaciones técnicas de seguridad industrial y de los agentes de seguridad industrial, así como el establecimiento de mecanismos de control y supervisión que se aplicaran en este ámbito.

Finalmente, mencionamos de forma breve, otras novedades que son el resultado de actuaciones puntuales en sectores ambientales diversos. Así, la Orden ACC/9/2023, de 23 de enero, por la que se regula la utilización de los áridos reciclados procedentes de la valorización de residuos de la construcción y demolición, se sitúa en el ámbito de la economía circular y, a su vez, del principio de jerarquía que rige en el ámbito de la gestión de los residuos. En este contexto, la disposición tiene como objetivo establecer una regulación específica que haga posible el aprovechamiento de estos materiales, valorizando así los residuos a la vez que se garantiza la protección de la salud de las personas y del medio ambiente.

También en relación con la gestión de los residuos, en uno de los ámbitos especialmente problemáticos en Cataluña, debe considerarse la Orden ACC/25/2023, de 10 de febrero, por la que se modifican los anexos 2, 3 y 8 del Decreto 153/2019, de 3 de julio, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos que proceden de fuentes agrarias. La reforma está motivada, por una parte, por los avances técnicos que deben tenerse en cuenta en relación con el cálculo del volumen de deyecciones producido, necesario para dimensionar correctamente el sistema de almacenamiento de deyecciones. Por otra parte, se considera necesario adecuar los requisitos de ubicación de las instalaciones de almacenamiento y tratamiento de las deyecciones ganaderas, rebajando las distancias y modulando los criterios aplicables para facilitar las buenas prácticas agrarias y una mejora en la gestión de las deyecciones.

Finalmente, y en el ámbito de las actuaciones en materia de biodiversidad, destaca la revisión y actualización del Catálogo de flora amenazada de Cataluña en el período analizado. Una anterior actualización del Catálogo, con el objetivo de adaptarlo a la normativa estatal y a los avances en el conocimiento científico, se llevó a cabo mediante la Resolución AAM/732/2015, de 9 de abril. No obstante, de nuevo, la contribución del conocimiento científico en este ámbito exige una revisión y actualización de su contenido que se concreta con la Resolución ACC/3929/2023, de 20 de noviembre, por la que se aprueba la catalogación, descatalogación y cambio de categoría de especies y subespecies del Catálogo de flora amenazada de Cataluña.

3. **ORGANIZACIÓN**

3.1 NOVEDADES PUNTUALES EN LA ORGANIZACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Tal como señalábamos en el apartado de valoración general, la convocatoria de elecciones anticipadas en el mes de mayo de 2023 provoca movimientos en el ejecutivo. Aunque, como hemos detallado, se produce el cambio en los titulares responsables de los Departamentos con competencias ambientales, a efectos del análisis de las políticas desarrolladas, constatamos que la modificación no altera de manera significativa las estructuras de las consejerías afectadas. No obstante, resulta significativo, en relación con el desarrollo de la función pública ambiental en el contexto del lento avance ya crónico, que se produzca un cambio de responsabilidades escasamente dos años después de la constitución del nuevo Gobierno y de la toma de posesión de los titulares de las respectivas carteras.

Además de los cambios referidos, resulta de interés repasar algunas novedades relativas a la creación de diversos instrumentos organizativos atendiendo a finalidades y objetivos distintos y en diversos ámbitos ambientales. Así, en materia de patrimonio natural y biodiversidad, parece que el Gobierno suple la ausencia de un marco legislativo renovado y responde a los retos en esta materia con actuaciones organizativas que no siempre se corresponden con una intervención efectiva y eficaz. En 2020 se crea por ley la Agencia de la Naturaleza de Cataluña (Ley 7/2020), qué al cierre de este informe, no se ha constituido aún. En esta misma línea de buscar soluciones organizativas que, en este contexto, pueden ser insuficientes, aunque sean necesarias, el Decreto 37/2023, de 7 de marzo,

crea el Observatorio del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. De acuerdo con las acciones prioritarias definidas en la Estrategia del patrimonio natural y la biodiversidad (recordemos, por Acuerdo de Gobierno de julio de 2018) el objetivo principal del nuevo instrumento es el de mejorar la información y el conocimiento en lo concerniente al patrimonio natural para poder contar con las mejores decisiones en cada caso. La finalidad del Observatorio –adscrito a la dirección general competente en materia de políticas ambientales y medio natural– es la de organizar y difundir, con rigor científico, la información y el conocimiento sobre el patrimonio natural y la biodiversidad. En este sentido, se le encomienda la promoción de un foro de participación –de los principales grupos y centros de investigación y otros actores implicados en este ámbito– en el marco de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana.

En el marco de la necesaria interrelación entre la política agraria y la medioambiental, la Orden ACC/28/2023, de 13 de febrero, crea el Comité de Seguimiento del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 en Cataluña (PEPAC). La creación del Comité atiende a lo establecido por el Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de diciembre, por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común. El Reglamento dispone que cada Estado miembro creará un comité de seguimiento nacional y que se puedan crear comités de seguimiento regionales para supervisar la aplicación de las actuaciones previstas, facilitando la información al comité de seguimiento nacional. El Comité se adscribe a la Secretaría de Agenda Rural del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con los objetivos de la PAC establecidos en el Reglamento (UE) 2021/2115, el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural, al concretar los aspectos regionales del PEPAC, establece como prioridades políticas cuatro retos entre los que figura la intensificación en el esfuerzo medioambiental, además de la consecución de un sector agrario inteligente, el refuerzo del relieve generacional y el fomento de la innovación.

Dábamos ya cuenta, en el OPAM ’23, del Acuerdo del Gobierno de creación de la Asamblea Ciudadana para el Clima como mecanismo para reforzar la participación ciudadana en el diseño de las políticas ambientales. La decisión del ejecutivo –como primera práctica de esta naturaleza en el Gobierno de Cataluña– se sitúa, como ya señalamos, en el marco de las distintas experiencias, de la

denominada democracia deliberativa, que desde hace algunos años están sucediéndose en diversos países. El carácter complejo, transversal y global de la emergencia climática hace de éste un ámbito especialmente propicio para introducir nuevas formas que mejoren la calidad de la participación en la toma de decisiones en relación con la función pública ambiental. En este caso concreto, las propuestas sobre las que deberá deliberar la Asamblea se centran en dos aspectos concretos en el marco de la emergencia climática: el desarrollo de las energías renovables y el modelo de producción y consumo agroalimentario. A finales del año 2023 se desarrolla el proceso de selección y constitución de la Asamblea y, posteriormente, la fase de facilitación a sus miembros de la información y formación básica previa para las deliberaciones posteriores. Para los meses de enero y febrero de 2024 se programan las fases de debate y discusión, y las de conclusiones y propuestas. Y, además, se prevé que el Gobierno analice las recomendaciones elaboradas, valore su incorporación en las políticas públicas y rinda cuentas, tanto a la Asamblea como al conjunto de la ciudadanía, concretando cuales de ellas se han incorporado, cuales se han excluido y los motivos de la exclusión. En este sentido, en el OPAM '24 deberemos evaluar los resultados efectivos de esta nueva experiencia de participación ciudadana en el diseño de las políticas relativas a la emergencia climática.

Finalmente, por lo que respecta al ámbito de la organización interna de la Administración de la Generalitat, destacamos el Acuerdo GOV/18/2023, de 31 de enero, por el que se crea el Programa temporal para implementar las nuevas medidas en materia de evaluación ambiental. El Programa es consecuencia del impulso y despliegue de las energías renovables a partir de las medidas y actuaciones previstas, por una parte, en el Real Decreto ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, y, por otra parte, en el Decreto ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables y su modificación posterior con el Decreto ley 24/2021, de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas. El Programa prevé dotar a la Administración de los efectivos necesarios para poder disponer de los recursos humanos imprescindibles y llevar a cabo de manera adecuada las tareas asociadas a la evaluación ambiental de los proyectos que deberán desarrollarse para poder cumplir con el objetivo de un modelo energético 100% renovable en el 2050.

También en otros ámbitos relacionados con la ejecución de políticas ambientales, el Gobierno acuerda los correspondientes programas temporales con el fin de dotarse de los medios personales suficientes para garantizar el desarrollo adecuado de las actuaciones que deben satisfacerse. Este es el caso de los programas temporales de apoyo a la gestión de la sequía (Acuerdo GOV/201/2023, de 3 de octubre) y al plan de choque contra la inflación y para la reducción de la factura energética (Acuerdo GOV/202/2023, de 3 de octubre), y también del Programa temporal para la elaboración y la tramitación del Plan de protección y ordenación del litoral (PPOL) creado por Acuerdo GOV/188/2023. En este último caso, la aprobación del programa pone de relieve el incumplimiento de las previsiones legales en una de las materias que requieren una urgente intervención pública. El PPOL, como instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán, según lo dispuesto en la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, debía elaborarse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley (Disposición adicional primera). La aprobación en 2023 del programa temporal que debe asegurar los recursos humanos suficientes para su elaboración es una muestra de la falta de previsión que redunda, una vez más, en la inaplicación de la legislación ambiental.

4. **EJECUCIÓN**

4.1 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Es ya habitual, aunque debería ser excepcional, que en este apartado nos refiramos a la imposibilidad de contar con una previsión de ingresos y gastos aprobada por la cámara legislativa al final del ejercicio para su aplicación al ejercicio siguiente. De nuevo, y debido a la falta de los apoyos necesarios, que hemos recordado al inicio de esta crónica, no será posible aprobar la ley de presupuestos correspondiente al ejercicio 2023 con las consecuencias que ello supone en relación, también, con el desarrollo de las actuaciones ambientales previstas.

En este contexto, y de acuerdo con las previsiones del Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2002), la falta de aprobación de los presupuestos para el 2024 comporta la situación de prórroga presupuestaria, en concreto de la Ley 2/2023, de 16 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023. Ante esta situación, el

Decreto 222/2023, de 19 de diciembre, establece los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023, mientras no entren en vigor los de 2024. La disposición permite así, como es ya práctica habitual, garantizar, desde el primer día del mes de enero de 2024 hasta que se aprueben las nuevas cuentas, el funcionamiento de la Administración y la prestación de servicios públicos para satisfacer, efectiva y eficazmente, el interés general que el poder público debe preservar. Se aprueba también el Decreto ley 4/2023, de 19 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria y de medidas en el ámbito de la reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa, que autoriza la formalización de operaciones de endeudamiento y la concesión de avales y garantías durante el período en el que se extienda a situación de prórroga presupuestaria.

Al referirnos a los mecanismos ambientales de naturaleza económica, merece interés el Acuerdo GOV/270/2023, de 19 de diciembre, por el que se crea el Sistema de Créditos Climáticos de Cataluña. El ejecutivo decide implantar este sistema con el objetivo de contribuir a la mitigación y la adaptación de los bosques, los suelos agrarios y los ecosistemas marinos y litorales al cambio climático a partir de la gestión forestal multifuncional, la agricultura del carbono y la restauración de ecosistemas marinos y litorales. En este sentido, los créditos climáticos ofrecerán a las empresas la posibilidad de compensar voluntariamente la huella de carbono y la huella hídrica invirtiendo en actuaciones adecuadas de gestión y restauración ambiental. Con la medida se pretende potenciar la absorción de las emisiones de CO^2 a la atmosfera, permitiendo compensar localmente dichas emisiones a la vez que se aportan beneficios a las áreas rurales y se impulsan los sectores forestal, agrícola y pesquero. El acuerdo prevé iniciar la ejecución de la actuación en el ámbito forestal para continuar progresivamente con su implantación en el resto de los sectores previstos.

Como anuncio de la posible aplicación futura de un instrumento con una clara vocación disuasoria de conductas que causan externalidades negativas en el medio ambiente, debemos dar noticia del Anteproyecto de ley del impuesto sobre emisiones portuarias de los grandes barcos (Acuerdo de Gobierno de 14 de noviembre de 2023). El objetivo es el de incentivar la reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno y partículas de los barcos cuando atracan en los puertos catalanes. Se trata de una medida necesaria y demandada largamente considerando que éstas son una de las principales fuentes de contaminación a la atmósfera junto con las causadas por el transporte terrestre

y la industria. Según la previsión normativa, el impuesto, de carácter finalista, se aplicará a grandes embarcaciones con capacidad o volumen superior a 5.000 toneladas de arqueo bruto, y los ingresos que se obtengan de su recaudación dotaran el Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico creado por la Ley 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico.

En relación con la actividad que, presidida por el criterio de la responsabilidad compartida, persigue estimular y fomentar actuaciones y conductas que favorezcan el cumplimiento de finalidades y objetivos ambientales, son numerosos los ejemplos que, en ámbitos diversos, pueden señalarse en este período. En cuanto a las fuentes de financiación, debemos destacar que un buen número de las actuaciones llevadas a cabo proceden de los fondos correspondientes al Plan NextGenerationEU. Por lo que se refiere a los sectores objeto de intervención, se priorizan la gestión forestal, la transición energética, la gestión de los recursos hídricos y la gestión de residuos.

Así, se convocan ayudas a la gestión forestal sostenible en fincas de titularidad privada y también en fincas de titularidad pública dirigidas a impulsar distintas actuaciones (mejora de la red viaria para la gestión de bosques, actuaciones silvícolas de mejora y generación de ciclos ecosistémicos, o la prevención de incendios forestales y la recuperación del potencial forestal). En materia de gestión de los residuos, se prevén subvenciones de proyectos que fomenten la recogida selectiva de los residuos municipales en el marco del Plan NextGenerationEU, y proyectos de fomento de la economía circular. Se convocan ayudas dirigidas a la retirada en origen de residuos de materiales de aislamiento y de la construcción que contengan amianto y a instalaciones de autoconsumo fotovoltaico en cubiertas afectadas. Como una de las actuaciones del Plan de impulso a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura y la ganadería, también en el marco de las previsiones del Plan NextGenerationEU, se convocan ayudas a las inversiones en sistemas de gestión de deyecciones ganaderas.

En el ámbito de la emergencia climática y la transición energética, se prevén ayudas a los entes locales dirigidas a la redacción de planes y proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático; se convocan ayudas para la rehabilitación energética en edificios ya existentes y dirigidas al apoyo a cooperativas y asociaciones de autoorganización ciudadana que incluyan entre sus actuaciones el desarrollo de modelos de gestión y funcionamiento de comunidades energéticas; se convocan también ayudas dirigidas a la inversión en eficiencia energética y energías renovables (biogás y biomasa agrícola) en el marco del Plan de impulso a la sostenibilidad y competi-

tividad de la agricultura y la ganadería; se amplía la dotación presupuestaria del programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PIME y gran empresa; y, se acuerda habilitar una línea de subvenciones dirigidas a la creación de oficinas empresariales y colegiales de impulso a la transición energética. Finalmente, sin duda, como señalábamos, otros de los sectores prioritarios en el contexto de grave sequía, es la gestión de los recursos hídricos. Así, entre otras, se convocan subvenciones dirigidas a los entes locales para cubrir los gastos derivados de la redacción de los planes de usos recreativos de embalses situados en los cauces públicos del distrito de la cuenca fluvial de Cataluña, y, también, para la ejecución de actuaciones de mantenimiento y conservación de cauces públicos y de prevención y reparación de daños en el dominio público hidráulico en tramos urbanos. Se convocan también ayudas destinadas a cubrir los efectos de la sequía en las explotaciones agrarias.

4.2 INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS: ESTRATEGIAS, PLANES Y PROGRAMAS

Como se verá a continuación, y en la línea de las valoraciones expuestas anteriormente, la escasez de actuaciones legislativas relevantes (exceptuando la intervención urgente por la situación de sequía) contrasta con el volumen y la diversidad de instrumentos de ejecución desarrollados. El Gobierno de la Generalitat ha generado un importante número de herramientas estratégicas y de planificación de diverso calado, con contenidos y naturalezas diversas. Sin embargo, priman entre ellas los documentos no vinculantes jurídicamente cuyo objetivo es establecer los grandes objetivos y acciones que requerían una concreción posterior mediante otros instrumentos para que el ejercicio de la función de protección ambiental sea efectiva y eficaz. Se trata de una tendencia, observada progresivamente en el análisis de las políticas ambientales en Cataluña. Nos referimos pues, a continuación, de modo sucinto, a las actuaciones más destacables que se han desarrollado ya sea mediante estrategias, agendas, planes o programas ambientales.

A partir de las directrices marcadas por la Ley 16/2017, del cambio climático, el Gobierno aprueba (Acuerdo de 17 de enero) la Estrategia Catalana de Adaptación al Cambio Climático para el Horizonte 2030 (ESCACC30) que sustituye a la anterior Estrategia 2013-2020. El documento incluye 312 medidas cuyo objetivo es el de facilitar la adaptación de los sistemas naturales, los ámbitos socioeconómicos y el territorio a los cambios en los escenarios ambientales.

Como una muestra puntual de política territorial, cabe destacar la aprobación de la Estrategia del Pirineo (Acuerdo de 11 de abril) que deberá guiar el desarrollo socioeconómico sostenible de las ocho comarcas pirenaicas y del Aran en los próximos años. La Estrategia se estructura en ocho ejes temáticos que incluyen diversos proyectos y que, según se prevé, deberán concretarse mediante un plan de acción posterior (2024-2030). Por lo que ahora interesa, destacan los ejes relativos a la gestión forestal sostenible, al desarrollo de un modelo propio de movilidad, a la innovación y calidad en la producción agroalimentaria, al turismo integral y sostenible, y, al compromiso con las energías renovables.

En el ámbito de la movilidad el Gobierno aprueba (Acuerdo de 11 de julio) la Estrategia catalana de los peatones 2030. Se trata de promocionar el comportamiento de los ciudadanos hacia una movilidad más segura y sostenible en la que se fomenta el desplazamiento activo y saludable. Integra tres grandes objetivos (incrementar la seguridad y el confort de las personas que caminan, aumentar la equidad y las opciones de transporte para todos los ciudadanos, mejorar la sostenibilidad ambiental y la salud de las personas) que se desarrollan en diez ejes estratégicos y un conjunto de medidas de diversa naturaleza.

En el marco del Plan de Derechos Humanos de Cataluña 2020-2023, elaborado en 2017, el Gobierno aprueba (Acuerdo de 28 de febrero) la Estrategia de Derechos Humanos de Cataluña cuya finalidad es reforzar su defensa y promoción. La estrategia –liderada por el Departamento de Igualdad y Feminismos– tiene vocación de transversalidad y, según se establece, deberá incidir en la acción de los distintos Departamentos que conforman el ejecutivo. El documento recoge 183 medidas que deberán conducir a la elaboración del Plan estratégico de Derechos Humanos de Cataluña 2030. En el Plan, cuya aprobación se prevé para principios de 2024, se pretenden incorporar, en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes y de los 17 ODS de la Agenda 2030, propuestas vinculadas a la consideración de derechos humanos emergentes como son, entre otros, el derecho al agua potable y al saneamiento, el derecho a la ciudad y el derecho a la movilidad universal.

Después de un largo proceso iniciado en 2017, el Gobierno aprueba la Agenda de los pueblos y ciudades Cataluña 2050 (Acuerdo de 24 de octubre) como instrumento que deberá guiar el desarrollo urbano sostenible en las próximas décadas. En el marco de la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas, la elaboración del documento y la ratificación del texto final correspondió a

la Asamblea Urbana de Cataluña, órgano colegiado integrado por representantes de la Generalitat, los entes locales, y de los distintos agentes sociales y económicos. Su redacción fue acompañada de un complejo proceso de participación ciudadana. La Agenda establece tres grandes prioridades: equilibrio territorial, prosperidad económica y equidad social, acompañadas, de modo transversal, por las políticas palanca de transición verde y transición digital. El documento deberá servir también como guía a los municipios que deseen llevar a cabo políticas de desarrollo urbano sostenible. Un Plan de Acción que deberá aprobarse en 2024 concretará las líneas de acción prioritaria, así como las fases y los indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de sus previsiones. Además, se prevé la elaboración de agendas urbanas supralocales a partir de los resultados de la denominada Prueba piloto de Agenda Urbana Mancomunada del sistema urbano formado por Amposta, la Rápita y Alcanar.

En el contexto de crisis energética y en relación con los compromisos y objetivos relativos a la transición energética, el Gobierno de la Generalitat acordó, en enero de 2017, las Bases para constituir un Pacto nacional para la transición energética y, más tarde, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. En 2023 el Gobierno (Acuerdo GOV/130/2023, de 13 de junio) aprueba la Prospectiva energética de Cataluña 2050 (PROENCAT 2050) llevada a cabo por el Instituto Catalán de Energía (ICAEN). El objetivo es, por una parte, el de evaluar la viabilidad técnico-económica de los objetivos y principios genéricos establecidos tanto en el Pacto Nacional como en la Ley 16/2017. Y, por otra parte, definir estrategias que tengan en cuenta las características territoriales, económicas, sociales, territoriales y ambientales de Cataluña, considerando los objetivos marcados por la Unión Europea. Se establece que la gobernanza y el impulso de las acciones relativas al PROENCAT 2050 corresponderá al Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural –mediante el ICAEN– que deberá colaborar con los demás departamentos implicados en la transición energética. En coherencia con el alcance de sus previsiones se prevé su seguimiento y revisión periódica.

También concierne a la transición energética, aunque, con una naturaleza y alcance distintos, el Acuerdo de Gobierno de 6 de junio por el que se adopta el Plan de ahorro y eficiencia energética en los edificios públicos y equipamientos de la Generalitat de Cataluña pera el período 2023-2027. El instrumento de planificación establece como objetivos la reducción en el consumo de energía y

en las emisiones de efecto invernadero y, a su vez, el ahorro en la factura energética. La finalidad es alcanzar la meta, fijada en la normativa europea, de disminuir en un 32,5% el consumo de energía en 2030 en relación con el año 2007.

En un ámbito mucho más concreto, se aprueba el Plan nacional para la erradicación del amianto en Cataluña 2023-2032 (Acuerdo GOV/53/2023, de 21 de marzo). Se trata de abordar un grave problema de salud pública y ambiental provocado por la utilización extensiva del amianto, especialmente entre los años cincuenta y noventa, en el sector de la construcción y la industria. El contenido del plan se vincula a los ODS y a los objetivos de la Unión Europea de retirada del amianto de todos los edificios públicos antes de 2028 y del conjunto de la Unión en 2032. Entre las distintas actuaciones propuestas, destaca la elaboración y aprobación de la Ley para la erradicación del amianto en Cataluña, su desarrollo reglamentario y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación. El Plan prevé, además, indicadores de seguimiento del grado de ejecución de su contenido.

Como instrumento de planificación de la gestión de los riesgos, debe tenerse en cuenta la revisión y actualización del Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, aprobado mediante el Real Decreto 688/2023, de 18 de julio. El Gobierno de la Generalitat adopta inicialmente el acuerdo de aprobación del proyecto de Plan de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI) y el Programa de medidas para el ámbito de las cuencas internas para el período comprendido entre 2022 y 2027 (Acuerdo de Gobierno de 14 de marzo). Después de este trámite, y de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, se da traslado al Ministerio competente para su aprobación por el Gobierno del Estado. En el Plan se prevén acciones para reducir el riesgo de inundaciones, medidas de protección y actuaciones de preparación ante inundaciones.

Adquiere una relevancia singular, en este período, la aprobación del Plan de Gestión del Agua de las Cuencas Internas y su Programa de medidas para el período 2022-2027 (Acuerdo de Gobierno de 16 de mayo). Aun considerando el déficit hídrico estructural de las cuencas internas y la emergencia climática, el objetivo del Plan es el de garantizar el acceso al agua de todos los usos. Se disponen en el mismo las actuaciones e inversiones para, entre otras finalidades, preservar y mejorar la calidad de las masas de agua y los ecosistemas hídricos, garantizar las demandas de agua e impulsar actuaciones en materia de saneamiento y regeneración.

En el marco de las previsiones de la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, se aprueba, por Acuerdo de Gobierno de 21 de marzo, el Programa de Gestión específico de los Sistemas públicos de Saneamiento en alta de Cataluña (PGSAC). En el mismo se concretan, tanto las actuaciones para la construcción de nuevas plantas, como para la modernización de las ya existentes. El objetivo es el de planificar la mejora del saneamiento hasta 2033 y para ello organiza las actuaciones en dos períodos (2022-2027 y 2028-2033). Por lo que respecta a la financiación de las actuaciones previstas, destaca la previsión de que su programación y ejecución anuales se llevarán a cabo en función de las disponibilidades presupuestarias de cada ejercicio.

5. RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Relacionamos a continuación los responsables de los Departamentos que tienen atribuidas, en este período, las competencias relativas al ámbito de las políticas ambientales: el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural y el Departamento de Territorio cuyos titulares, como se ha señalado, cambian a partir del mes de junio de 2023.

Se mantienen como normas de referencia en la organización de las consejerías, en primer lugar, el Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña (y el Decreto 244/2021, de 19 de junio, que lo modifica) y el Decreto 253/2021, de 22 de junio, de reestructuración del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. Y, en segundo lugar, el Decreto 184/2022, de 10 de octubre, de denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos en que se organiza el Gobierno y la Administración de la Generalitat de Cataluña y el Decreto 293/2022, de 2 de noviembre, de reestructuración del Departamento de Territorio.

5.1 TITULARES DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE LOS DEPARTAMENTOS

Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con

competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con las normas citadas.

- *Titular del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural*. Teresa Jordà Roura. David Mascort Subiranas pasa a ser el titular del Departamento a partir del Decreto 104/2023, de 12 de junio, que lo nombra como consejero.
- *Secretaría general de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural*. Josep Vidal Fabrega.
- *Secretaría de Acción Climática*. Anna Barnadas López.
- *Dirección general de Energía*. Assumpta Farran Poca.
- *Dirección general de Cambio Climático y Calidad Ambiental*. Mireia Boya Busquet.
- *Dirección general de Políticas Ambientales y Medio Natural*. Marc Vilahur Chiaraviglio.
- *Secretaría de Alimentación.* Carmel Mòdol Bresolí.
- *Dirección general de Agricultura y Ganadería*. Elisenda Guillaumes Cullell.
- *Dirección general de Empresas Agroalimentarias, Calidad y Gastronomía*. Joan Gòdia Tresánchez.
- *Secretaría de Agenda Rural*. Oriol Anson Fradera.
- *Dirección general de Bosques y Gestión del Medio*. Anna Sanitjas Olea.
- *Dirección General de Política Marítima y Pesca Sostenible*. Sergi Tudela Casanovas.

Departamento de Territorio. Se incluyen los responsables de los niveles orgánicos con competencias más directamente relacionadas con el medio ambiente, de acuerdo con las normas citadas.

- *Titular del Departamento de Territorio.* Juli Fernández. Ester Capella Farré pasa a ser la titular del Departamento a partir del Decreto 106/2023, de 12 de junio, que la nombra como consejera.
- *Secretaría general de Territorio*. Joan Jaume Oms.
- *Secretaría de Movilidad e Infraestructuras*. Marc Sanglas Alcantarilla.
- *Dirección General de Infraestructuras de Movilidad.* David Prat Soto.
- *Dirección general de Transportes y Movilidad*. Oriol Martori Gallissà.

- *Secretaría de Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana*. Francesc Sotrias Grau.
- *Dirección General de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Arquitectura*. Agustí Serra Monté.
- *Dirección general de Estrategia Territorial*. Joan Masferrer Sala.
- *Dirección general de Agenda y Renovación Urbana.* Nel·la Saborit Esteve
- *Dirección general de Políticas de Montaña y del Litoral.* Roser Bombardó Bagaria.

5.2 TITULARES DE LAS ENTIDADES Y SOCIEDADES PÚBLICAS ADSCRITAS A LOS DEPARTAMENTOS

Se incluyen aquellos titulares de entidades con una relación más directa con las políticas ambientales.

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural.

- *Energías Renovables Públicas de Cataluña, SAU (L'Energètica).* Ferran Civit Martí (presidente y consejero delegado).
- *Agencia Catalana del Agua*. Samuel Reyes López (director).
- *Agencia de Residuos de Cataluña.* Isaac Peraire Soler (director).
- *Centro de la Propiedad Forestal***.** (presidencia, titular del Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural). Juan Luis Abián Perruca (director gerente).
- *Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat (ATL)*. David Vila Ligero (director)
- *Forestal Catalana, SA*. Ester Blanco Casellas (consejera delegada).
- *Instituto Catalán de Energía*. Marta Morera Marcé (directora).
- *Servicio Meteorológico de Cataluña*. Sarai Sarroca Cervelló (directora).
- *Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña*. Ramon Roca Enrich (president). Arnau Queralt Bassa (secretari).
- *Instituto Catalán de la Viña y el Vino (INCAVI)*. Alba Balcells Barril (directora)
- *Instituto de Investigación y Tecnologia Agroalimentarios (IRTA)*. Josep Usall Rodié (director).

Titulares de las entidades y sociedades públicas adscritas al Departamento de Territorio.

- *Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña*. Miriam Moysset Gil (directora).
- *Instituto Catalán del Suelo*. Maria Sisternas Tusell (directora).
- *Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineuo y Arán*. Eva Fiter Cirera (directora).
- *Consorcio del Parque del Espacio de interés natural de Gallecs.* Gemma Safont Artal (gerente).
- *Consorcio Patronato del Valle de Núria.* Roser Bombardó Bagaria (presidenta de la Comisión de dirección).
- *Fundación Observatorio del Ebro* (presidencia del patronato, titular del Departamento de Territorio). Pere Quintana Seguí (director)
- *Consorcio del Observatorio del Paisaje*. Pere Sala Martí (director).

6. APÉNDICE LEGISLATIVO

- Decreto ley 1/2023, de 28 de febrero, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes para hacer frente a la situación de sequía excepcional en el ámbito del distrito de cuenca fluvial de Catalunya.
- Ley 9/2023, de 19 de mayo, de medidas extraordinarias y urgentes para afrontar la situación de sequía excepcional en Cataluña.
- Decreto ley 4/2023, de 19 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria y de medidas en el ámbito de la reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.
- Real Decreto 688/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba la revisión y actualización del plan de gestión del riesgo de inundación del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.
- Decreto 37/2023, de 7 de marzo, por el cual se crea el Observatorio del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
- Decreto 129/2023, de 4 de julio, por el que se modifica el Decreto 87/2012, de 31 de julio, sobre la pesca-turismo, el turismo pesquero y acuícola y las demostraciones de pesca en aguas marítimas y continentales de Cataluña.

– Decreto 161/2023, de 29 de agosto, sobre el Registro de Fincas con Iniciativas de Conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
– Decreto192/2023, de 7 de noviembre, de la seguridad industrial de los establecimientos, las instalaciones y los productos.
– Decreto 222/2023, de 19 de diciembre, por el cual se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2023, mientras no entren en vigor los de 2024.
– Orden ACC/9/2023, de 23 de enero, por la que se regula la utilización de los áridos reciclados procedentes de la valorización de residuos de la construcción y demolición.
– Orden ACC/25/2023, de 10 de febrero, por la que se modifican los anexos 2, 3 y 8 del Decreto 153/2019, de 3 de julio, de gestión de la fertilización del suelo y de las deyecciones ganaderas y de aprobación del programa de actuación en las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos que proceden de fuentes agrarias.
– Orden ACC/28/2023, de 13 de febrero, por la que se crea el Comité de Seguimiento del Plan Estratégico de la Política Agrícola Común 2023-2027 en Cataluña.

7. BIBLIOGRAFÍA

Carmona Garias, Silvia (2022). Jurisprudencia ambiental en Catalunya (Primer semestre 2022). Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 13, n. 1. https://doi.org/10.17345/rcda3321.

— (2022). Jurisprudencia ambiental en Cataluña (Segundo semestre 2022). Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 13, n. 2. https://doi.org/10.17345/rcda3420.

Gil Casion, María Inés (2022). Derecho y políticas ambientales en Cataluña (Primer semestre 2022). Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 13, n. 1. https://doi.org/10.17345/rcda3351.

— (2022). Derecho y políticas ambientales en Cataluña (Segundo Semestre 2022). Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 13, n. 2. https://doi.org/10.17345/rcda3428.

XXXIX. Comunitat Valenciana: Actualización normativa forestal y creación formal de la nueva entidad pública climática

JUAN ROSA MORENO

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación*. 2.1 Medidas ambientales para los municipios en riesgo de despoblamiento. 2.2 Nuevas normas en materia forestal. 2.2.1 La urgente creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal. 2.2.2 La aprobación del nuevo reglamento forestal. 2.3 Modificaciones ambientales mediante ley de medidas.–3. *Organización*. 3.1 La administración ambiental valenciana: apariencia de vuelta a los orígenes. 3.2 La creación legal de otra agencia: la Agencia Valenciana de Cambio Climático.–4. *Jurisprudencia*. 4.1 Nulidad parcial de la ampliación del PORN del Turia. 4.2 Inactivad ambiental de la administración autonómica. 4.3 Control judicial de las evaluaciones ambientales estratégicas. 4.4 Conflictividad judicial ambiental en el Puerto de Alicante.–5. *Anexo informativo.*

RESUMEN

En el 2023, la Comunitat Valenciana ha actualizado sus normas forestales. También ha regulado medidas ambientales contra el despoblamiento. La lucha contra el cambio climático se ha pretendido reforzar mediante la creación legal de una Agencia específica, aunque se ha establecido una organización administrativa ambiental que parece volver a viejos tiempos.

ABSTRACT

In 2023, the Valencian Community has updated its forestry regulations. It has also regulated environmental measures against depopulation. The fight against climate change has sought to be reinforced through the legal creation of a specific Agency, although the environmental administrative organization that has been established seems to return to old times.

PALABRAS CLAVE

Regulación forestal, Cambio climático, Organización administrativa ambiental.

KEYWORDS

Forestry regulations. Climate change. Environmental administrative organization.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Después de los dos pilares legales sobre transición ecológica aprobados en el 2022, el año 2023 ha servido, en primer término, para solucionar normativamente las discrepancias competenciales con el Estado que se plantearon, precisamente, en relación con las dos leyes sobre transición ecológica de 2022 y, en segundo lugar, para renovar y actualizar el marco de desarrollo normativo forestal, incluido el diseño de nuevos instrumentos económicos que

Todo ello merece una valoración general positiva. No así la insistencia en las múltiples modificaciones legales, siempre a finales de año, a través de la correspondiente ley de medidas.

Sin duda, ha sido la organización administrativa ambiental la que ha sufrido el mayor nivel de innovación, tanto respecto de la nueva estructura del Consell, como en cuanto a la creación formal de una nueva entidad de Derecho público, que se suma a las ya creadas en el 2022 y sobre las que ya realicé una valoración no muy positiva, en virtud de la atribución de funciones que se realiza. Ahora, la valoración también hay que conectarla con su puesta en funcionamiento que, todavía, está pendiente y, probablemente, lo estará durante algún tiempo, si es que no se produce la marcha atrás.

Por último, quiero subrayar la valoración positiva que merece, en cumplimiento de la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, la aprobación, por fin, de la Agenda Urbana Valenciana, mediante Acuerdo del Consell, de 31 de marzo de 2023. Esta Agenda cuenta, entre otras, con una meta específica para la preparación del territorio valenciano frente a los efectos del cambio climático, y en la que se articulan actuaciones sobre cuatro temas críticos transversales, como son: el sistema territorial equilibrado; el paisaje, patrimonio urbano, cultural y territorial; la resiliencia frente al cambio climático e infraestructura verde; y la calidad ambiental y gestión de residuos.

2. LEGISLACIÓN

2.1 MEDIDAS AMBIENTALES PARA LOS MUNICIPIOS EN RIESGO DE DESPOBLAMIENTO

La Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en la *Comunitat* Valenciana articula, como medio para alcanzar su finalidad y entre otras

medidas, un relevante conjunto de medidas ambientales referidas a varios sectores, como las energías renovables o la gestión forestal sostenible. Y ello lo realiza, esencialmente, en virtud de una doble finalidad, bien para garantizar el acceso a servicios públicos, bien para la reactivación y la diversificación socioeconómicas y la promoción del empleo, todo ello en relación con los municipios en riesgo de despoblamiento[1].

Entre las primeras, se establece el mandato a la administración autonómica valenciana de atender las necesidades de las viviendas en cuanto a la eficiencia energética y el acceso a las energías renovables para autoconsumo, pero estableciendo una concreta medida, esto es, la obligación de fijar criterios de discriminación positiva para aquellas personas (físicas o jurídicas) que soliciten estos servicios (tanto en edificaciones como en bienes urbanos) y que acrediten su estancia efectiva en el correspondiente municipio en riesgo de despoblamiento o, y esto es importante subrayarlo, quieran establecer su residencia en el mismo. Desde la perspectiva formal, se establece la implantación de un servicio de ventanilla única, en colaboración con las administraciones locales (a través de la denominada *Xarxa Xaloc*, de oficinas de información y asesoramiento) y, cuando pueda verse afectado algún bien inmueble protegido, la citada disposición legal, de nuevo, ordena a la administración autonómica competente la agilización y simplificación de las licencias y otros títulos habilitantes que sean exigibles, aunque, en este caso, sin mayor precisión.

En cuanto al segundo tipo de medidas, nos encontramos tanto medidas transversales[2], como con específicas dirigidas a un concreto ámbito de actuación. Entre estas, se contemplan la promoción del turismo sostenible[3], el impulso a la gestión forestal sostenible y a la prevención de incendios forestales, la eficiencia en el consumo de agua o el fomento de las energías renovables. En este último sector, se introduce el principio de equilibrio territorial en la planificación autonómica sobre transición energética, para potenciar el uso de las energías renovables con la finalidad de generar riqueza y empleo de calidad en los municipios en riesgo de despoblamiento. Para ello, se

[1] De acuerdo con el artículo 15 de la citada Ley 5/2023, son aquellos municipios que cumplan, al menos, cuatro de los indicadores que contempla este precepto, y ello tomando como referencia los datos oficiales del Instituto Valenciano de Estadística o del Instituto Nacional de Estadística.

[2] Como la referida a los programas de formación y empleo en los que se otorgará prioridad a sectores emergentes, entre otros, el de las energías renovables, la gestión ambiental, o la agricultura y ganadería sostenibles.

[3] Ámbito en el que ha sido derogada La Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, mediante el Decreto-ley 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell.

enuncian un conjunto de líneas de actuación en sintonía con la citada transición energética, como el impulso a las comunidades energéticas locales, o el apoyo a las entidades locales para la implantación de sistemas de ahorro y eficiencia en el consumo energético en sus instalaciones y edificios públicos, así como para la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos, aunque, y ello parece lógico, con preferencia para los proyectos que tengan carácter supramunicipal o mancomunado y que afecten, en todo caso, a los municipios en riesgo de despoblamiento.

2.2 NUEVAS NORMAS EN MATERIA FORESTAL

Los montes y los espacios forestales han sido objeto en el 2023 de importantes disposiciones normativas, unas de carácter urgente o de modificación puntual, otras de actualización, general y pormenorizada, de su marco normativo reglamentario.

2.2.1 **La urgente creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal**

Mediante el Decreto-ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, se procedió a la urgente creación de un fondo para los municipios, destinado a la prevención de incendios y gestión forestal. Instrumento económico cuya creación y puesta en funcionamiento era, a todas luces, indispensable para paliar, en la medida de lo posible, las necesidades económicas de los municipios forestales en su actuación, esencialmente de prevención, contra los incendios que sufren estos importantes espacios.

Como es sabido, no es este un problema exclusivo de la *Comunitat* Valenciana, pero no por ello es menos importante. Con este decreto-ley se intentar actuar en uno de sus frentes, como es la existencia de medios económicos suficientes de los municipios para ejecutar los planes locales de prevención de incendios (PLPIF), obligación que se establece en la Ley 3/1993, Forestal de la *Comunitat* Valenciana y que afecta a más del 95% de los municipios valencianos (todos aquellos que tienen terrenos forestales en sus términos municipales). Pues bien, como actuación de ayuda a estos municipios se instrumentalizaban convocatorias de concurrencia competitiva, mecanismo que ya hacía tiempo había mostrado su insuficiencia. Con este decreto-ley se cambia por completo de instrumento económico, adicionando a la citada ley forestal un título IX sobre la

creación y regulación del Fondo Estratégico Municipal de Prevención de Incendios y Gestión Forestal de la *Comunitat* Valenciana,

Las ayudas a los ayuntamientos previstas con cargo a este Fondo se articulan mediante subvenciones de concesión directa. Para ser beneficiario de las ayudas económicas del Fondo los municipios forestales valencianos tienen, como primera obligación, que contar con el correspondiente plan local (ordinario o reducido) de prevención de incendios forestales aprobado por la administración autonómica. Precisamente, para el cumplimiento de este requisito, durante el 2023 se ha desarrollado una importante labor de planificación (o de revisión y actualización) de estos planes locales que han ido obteniendo la correspondiente aprobación autonómica. Pero, además, el decreto-ley 1/2023 exige el cumplimiento municipal de otra serie de obligaciones[4]. Todos aquellos municipios forestales que cumplan estas condiciones serán destinatarios de las ayudas del Fondo, que se distribuirán, a través del procedimiento específico que se diseña[5], en virtud de la aplicación de una serie de reglas, similares a otros fondos de análoga naturaleza, concretamente: un 20% se distribuirá por igual entre todos los municipios; un 40% en función de la superficie forestal del municipio (de acuerdo con la cartografía de PATFOR[6]); otro 20% en virtud de la *ratio* entre la superficie forestal y la población municipal; y el último 20% en función de la *ratio* entre la superficie forestal protegida y la superficie forestal total del municipio.

La dotación económica de este Fondo se establece anualmente en la Ley de Presupuestos de la Generalitat, aunque el decreto-ley ya incorporó la adecuación del correspondiente crédito presupuestario para el ejercicio del 2023 y, en consecuencia, tras el correspondiente procedimiento se adjudicaron las ayudas económicas directas a los municipios forestales que cumplían las referenciadas obligaciones[7]. Se trata de unas ayudas compatibles con las de otros

[4] Concretamente,: a) haber cumplido la obligación de remitir a la Conselleria competente los documentos indicados en el apartado 2 del artículo 199 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la *Comunitat* Valenciana; b) presentar la cuenta general ante la Sindicatura de Cuentas de la *Comunitat* Valenciana en los términos establecidos en la normativa reguladora de la misma; c) haber remitido, en su caso, el correspondiente plan económico-financiero en los términos dispuestos en la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, al órgano de la Generalitat competente en materia de tutela financiera de las entidades locales de la *Comunitat* Valenciana (actual artículo 79 de la Ley 3/1993)

[5] Que ya ha sido modificado por la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

[6] Plan de Acción Territorial Forestal de la *Comunitat* Valenciana, al que luego me referiré.

[7] Resolución de 16 de mayo de 2023, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, de concesión directa de subvención, a los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana con el plan local de prevención de incen-

fondos municipales existentes[8], y ayudas condicionadas, esto es, afectas a unos fines específicos, ya que deben financiar actividades contempladas en los planes de prevención de incendios forestales o en los instrumentos técnicos de gestión forestal aprobados por la administración autonómica.

2.2.2 **La aprobación del nuevo reglamento forestal**

En el año 2023 se aprobó, por fin, el nuevo desarrollo normativo de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, mediante el Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, sustituyendo al antiguo el Decreto 98/1995, así como a un importante número de desarrollos normativos específicos o parciales. En veintiocho años de vigencia del anterior reglamento[9], las modificaciones del ordenamiento forestal valenciano han sido muchas y sustanciales, así como también ha variado y evolucionado sustancialmente la realidad del ordenamiento jurídico estatal y europeo al que debe ajustarse la gestión forestal valenciana, por lo que ya era reclamado desde distintos sectores y agentes implicados la necesidad de un marco de desarrollo normativo actualizado y estable, que ofreciera claridad y seguridad.

Por esta razón, el nuevo reglamento incorpora una minuciosa regulación de todos los aspectos que intervienen en la gestión forestal, o que la afectan, desde la propiedad forestal y la clasificación de los montes y su planificación, hasta las actividades recreativas o deportivas en este ámbito, dedicando un título específico a los incendios forestales, y procediendo a la derogación expresa de las normas hasta ese momento vigentes. De esta forma, además del citado reglamento de 1995, se derogan las disposiciones reglamentarias específicas en materia incendios forestales, de uso recreativo y actividades deportivas, de circulación de vehículos, o de organización (como la relativa a los consejos forestales de demarcación o a la Mesa Forestal de la *Comunitat* Valenciana), incluso, también, algunos preceptos de la de ordenación ambiental de explotaciones mineras en espacios forestales. Todos estos aspectos tienen su correspondiente regulación, equivalente o sustitutiva, en el nuevo

dios forestales aprobado para la ejecución del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal durante el año 2023.

[8] En esta norma se citan expresamente: el Fondo de Cooperación Municipal, el Fondo de Cooperación Municipal para la lucha contra el despoblamiento, y el Fondo de Cooperación Municipal para los municipios turísticos (estos dos últimos son, en puridad, líneas específicas de financiación dentro del fondo general de cooperación municipal).

[9] Veinticinco años de vigencia dice el preámbulo del tratado Decreto, lo que arrastra desde casi su primer borrador y no se ha modificado, significativa tardanza.

reglamento, aunque alguno de ellos no exento de conflictividad social con los colectivos afectados, como es el caso de algunas actividades deportivas federadas. Evidentemente, dada su finalidad de actualización normativa forestal, también incorpora el reglamento nuevos y relevantes preceptos, como el relativo a la creación del registro de terrenos aptos para albergar proyectos de absorción de dióxido de carbono (CO_2) para la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

Dentro de este conjunto de regulaciones reglamentarias afectadas destaca la importante derogación parcial del Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la *Comunitat* Valenciana (PATFOR)[10], cuya regulación se encuentra, ahora, en el nuevo reglamento. Ahora bien, sorprende la derogación de los artículos que constituyen la base normativa de desarrollo de la cartografía del PATFOR, sin establecer régimen transitorio alguno[11]. Esta cartografía forestal que, aunque necesitada de actualización, tiene un importante valor informativo para la toma de decisiones en este ámbito y, además, puede tener, incluso, carácter vinculante para las demarcaciones forestales que cuenten con plan de ordenación de los recursos forestales. Cartografía que sigue siendo objeto de referencia normativa, la última por el ya citado Decreto-ley 1/2023.

2.3 MODIFICACIONES AMBIENTALES MEDIANTE LEY DE MEDIDAS

El legislador valenciano sigue con la costumbre de introducir innumerables modificaciones normativas a través de la correspondiente ley de medidas (de acompañamiento a los presupuestos), ahora, la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Refiriéndome solo a aquellas modificaciones ambientalmente relevantes nos encontramos, por una parte, con la modificación de tributos ambientales y, por otra, con sustantivas modificaciones ambientales en varios sectores.

En cuanto a los tributos, únicamente reseñar la modificación de varios elementos del Impuesto sobre las Emisiones de Dióxido de Carbono de los Vehículos de Tracción Mecánica, regulado en la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat, del cambio cli-

[10] Se derogan los artículos 8 y 9, y desde el artículo 17 hasta el 92.
[11] Sí se establece para los planes de prevención de incendios de parques naturales.

mático y la transición ecológica, entre ellos, la tarifa, las bonificaciones o algunas cuestiones de su gestión tributaria[12].

Las modificaciones ambientales a leyes sectoriales hacen referencia a movilidad, residuos y suelos contaminados, cambio climático y transición ecológica, prevención ambiental, ordenación del territorio y urbanismo, puertos, caza, bienestar animal y, como ya he citado, prevención y extinción de incendios forestales.

Algunas de estas reformas están justificadas. Así, las modificaciones realizadas en las dos leyes de 2022, sobre transición ecológica y cambio climático, y sobre residuos y economía circular (la citada Ley 6/2022, y la Ley 5/2022, respectivamente) obedecen a los acuerdos alcanzados por la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración del Estado-Generalitat[13]. Sin embargo, respecto de otras esta justificación no se ve tan clara. En este sentido, llama la atención la modificación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control de actividades, disposición que se incorporó en diciembre de 2019[14] para la regularización ambiental de instalaciones de titularidad pública, otorgando para ello un plazo de cuatro años y que, tras su incumplimiento, ahora se concede un nuevo plazo hasta el 1 de enero de 2028 (es decir, otros cuatro años más). Una nueva oportunidad para las administraciones públicas incumplidoras que, si vuelven a incumplir, el legislador valenciano, sin duda, otorgará un nuevo plazo.

3. **ORGANIZACIÓN**

3.1 LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA: APARIENCIA DE VUELTA A LOS ORÍGENES

La nueva organización del Consell se produjo con el Decreto 10/2023, de 19 de julio, del president de la Generalitat, sobre la determinación del número y la denominación de las consellerias, completado por el Decreto 12/2023, de 20 de julio, del president de la Generalitat, que determinó las secretarias autonómicas, y por el Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, que estableció la estructura orgánica básica de la presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

[12] También se realiza una modificación puntual de los sujetos pasivos del canon de saneamiento, así como también se modifica puntualmente el Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente que reguló el artículo 154 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre.

[13] Publicadas en el BOE de 21 de junio de 2023,

[14] Mediante la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

A partir de ahí, la nueva administración ambiental valenciana se reorganizó mediante el Decreto 147/2023, de 5 de septiembre, del Consell, de aprobación del reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, desarrollado por la Orden 2/2024, de 6 de marzo, de dicha conselleria. A esta conselleria se atribuyen las competencias «en materia de medio ambiente, caza, recursos hídricos, bienestar animal, urbanismo y vertebración del territorio, obras públicas, y transportes, puertos y aeropuertos». Las competencias energéticas se atribuyen a la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo, y las competencias en prevención y extinción de incendios (también forestales) se asignan a la Conselleria de Justicia e Interior.

Con todo ello, volvemos a una estructura administrativa clásica en la que, de su denominación, se suprimen novedosos términos como (solo desde la vertiente ambiental) emergencia climática o transición ecológica. Es más, en el citado Decreto 147/2023 el cambio climático aparece solo referenciado como una materia más entre las atribuidas a la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental (de la Secretaría Autonómica de Medio Ambiente y Territorio) en una larga relación: «calidad y educación ambiental, prevención y control integral de la contaminación, residuos, suelos contaminados, contaminación atmosférica y acústica, intervención administrativa ambiental, inspección medioambiental, cambio climático, calidad del aire y protección del medio ambiente atmosférico». Parece que la emergencia climática que fuera declarada por el Consell ya hace algunos años ha dejado de existir.

3.2 LA CREACIÓN LEGAL DE OTRA AGENCIA: LA AGENCIA VALENCIANA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Como complemento organizativo del marco valenciano sobre cambio climático estaba pendiente la aprobación legal de una nueva estructura pública, en este caso, la Agencia Valenciana de Cambio Climático, que ha sido creada mediante la Ley 1/2023, de 8 de marzo, opción de ley específica que no es la primera en este ámbito[15].

De igual manera, como en otras estructuras similares[16], la intención del legislador, según manifiesta de manera expresa, es

[15] Me refiero a la Ley 13/2022, de 2 de noviembre, por la que se creó la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático. Véase el comentario que realiza René Javier Santamaría Arinas, «La Rioja: paisaje, patrimonio natural y estrategia para la economía circular», en el volumen de este *Anuario de derecho ambiental 2023*, pp. 946 a 948.

[16] Además de la citada, otras como la Agencia de energía y cambio climático de Castilla-La Macha, la Agencia Canaria de Acción Climática, Energía y Agua, o la Agencia de transición energética de Navarra.

«la creación de estructuras instrumentales» que sirvan como mecanismo de integración y, por tanto, de coordinación de las diversas competencias autonómicas para, con ello, garantizar «la coherencia de las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos que se fijen en los diferentes instrumentos de planificación para la mitigación y adaptación al cambio climático». Loable finalidad, pero con algunos reparos en su configuración legal, esencialmente su creación al margen de competencias energéticas. Por ello, creo que algunas funciones esenciales que se le atribuyen a esta Agencia serán de difícil ejecución ya que tienen casi exclusivamente una trascendencia energética, como proponer y evaluar planes de acción en el ámbito de la mitigación, o coordinar y ejecutar planes y programas climáticos o presupuestos de carbono.

Además, esta Agencia se suma a otras tantas estructuras instrumentales valencianas que se crean pero que no entran en funcionamiento y, parece en estos momentos, no existe demasiada voluntad en ello. Solo en el ámbito de la transición ecológica nos encontramos con dos, la Agencia que aquí se trata y la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, creada por la disposición final primera de la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular. Y en ambos supuestos se han realizado modificaciones que hacer adivinar, como mínimo, la dilación de su puesta en funcionamiento.

En el caso de la Agencia Valenciana de Cambio Climático, pasado el plazo de doce meses para aprobar por decreto su puesta en marcha, de acuerdo con su ley estas funciones se siguen asumiendo por la dirección general competente en materia de cambio climático. En esta línea, la antes citada Orden 2/2024, de 6 de marzo, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, dispone en su disposición transitoria segunda que los asuntos y expedientes que correspondan a las materias atribuidas a la Agencia se tramitarán por la Subdirección General de Cambio Climático y Educación Ambiental, de la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental, pero no solo «hasta la total operatividad de la Agencia Valenciana de Cambio Climático», sino también hasta «el desarrollo normativo de la Ley 6/22, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana». No acabo de entender esta última condición, salvo que quiera advertirse de la nula voluntad sobre su puesta en funcionamiento, aunque es cierto que se ha creado, con dotación simbólica, en los Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2024 una previsión para esta Agencia, tanto para transferencias corrientes como para transferencias de capital.

Lo mismo sucede en cuanto a la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular, cuya operatividad ha sido expresamente dilatada en el tiempo con la modificación que ha realizado la ya citada Ley 7/2023, de medidas, al suprimir el plazo (ya cumplido) que se otorgó para su puesta en funcionamiento. Con esta modificación, ahora la disposición final primera de la Ley 5/2022, por la que se crea esta Agencia, únicamente señala que el «Consell aprobará mediante decreto los estatutos de la Agencia Valenciana de Residuos y Economía Circular y tomará las medidas necesarias para ponerla en funcionamiento», sin mención a estatutos ni a plazo alguno.

Aunque, por tanto, no parece que vayamos a tener operativa la Agencia Valenciana de Cambio Climático a corto plazo, paso a continuación a exponer, brevemente, su configuración.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se trata de una entidad de Derecho público del supuesto residual (y definidas por exclusión) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones[17]. Sus estatutos deben ser aprobados por decreto del Consell, y deberá ejercer su actividad en el marco del correspondiente contrato plurianual de gestión[18] y en virtud de un plan de acción anual. Su régimen jurídico se establece en el artículo 155 de la citada Ley 1/2025, no obstante, su ley de creación repite la base del mismo al indicar que la Agencia «se rige por el derecho privado excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de las potestades administrativas atribuidas y en aquello específicamente regulado en esta ley, sus estatutos y la legislación presupuestaria».

Sin perjuicio de lo ya indicado en cuanto a las competencias energéticas, las funciones de la Agencia van desde la propuesta y evaluación de políticas y planes de mitigación y adaptación climática, hasta el fomento y la realización de actividades de difusión, investigación e innovación en el ámbito climático. Aunque también la ley le encomienda funciones muy concretas, como elaborar, con carácter bienal, un barómetro social, elaborar y publicar el inventario y registro de emisiones de gases efecto invernadero, o desarrollar y validar metodologías de cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero para las organizaciones, sus productos y servicios. Además, debe comparecer, al menos una vez al año, ante el

[17] Su artículo 2.3.a) clasifica los organismos públicos de la Generalitat en: 1.º Organismos autónomos, 2.º Entidades públicas empresariales y 3.º Otras entidades de derecho público distintas de las anteriores. En este último grupo se integra esta Agencia.

[18] También aprobado por el Consell, a propuesta de la conselleria de adscripción, y con informe favorable de la conselleria con competencia en las materias de hacienda y de sector público.

Consejo Asesor y de Participación del Medio Ambiente para informar sobre su actividad.

Por último, respecto de su organización, que deberá ser desarrollada por sus estatutos, se integra, como es habitual, por unos órganos superiores, unos órganos ejecutivos y un órgano asesor y de participación. La presidencia y el consejo de dirección son los órganos superiores. En el ámbito ejecutivo nos encontramos con la dirección y, como apoyo y gestión de servicios comunes, con la secretaría general técnica. El correspondiente órgano colegiado de asesoramiento y participación es el denominado consejo de participación que, aunque se determinará definitivamente en los estatutos, la ley exige que en su composición se integren, también como es habitual, representación no solo de la administración autonómica y local, sino también de la sociedad y de los agentes sociales y económicos, organizaciones ecologistas, universidades y centros de investigación, así como personas expertas a título individual.

4. **JURISPRUDENCIA**

4.1 NULIDAD PARCIAL DE LA AMPLIACIÓN DEL PORN DEL TURIA

El PORN del Turia fue objeto de un largo proceso de revisión y ampliación que, finalmente, se aprobó mediante el Decreto 112/2021, del Consell, de 6 de agosto. En cuanto a la ampliación del plan se planteó referida a zonas del Alto Turia (afectando a los municipios de Bugarra, Gestalgar y Chulilla), y ello con la finalidad (y justificación) de dotar de continuidad ecológica al Río Turia, protegiendo y regulando los espacios entre su cauce bajo (hasta ese momento únicos incluidos en su Parque Natural) y los citados espacios del Alto Turia. Sin embargo, en la tramitación del expediente, y en virtud de una alegación, se incluyeron dentro de la ampliación del PORN una seria de zonas pertenecientes al municipio de Paterna, cuya realidad física y jurídica difiere notablemente de las zonas y municipios afectados por la ampliación planteada. Una mala *praxis* de la administración autonómica, que no modificó sustancialmente el expediente justificativo de la ampliación, ni elaboró un informe de sostenibilidad económica acorde con la misma, condujo a la nulidad parcial del PORN (aunque solo en virtud del primer motivo referido), ya advertida por el Consejo Jurídico Consultivo e, incluso, por la propia Abogacía de la Generalitat.

En efecto, contra esta concreta ampliación interpuso recurso el Ayuntamiento de Paterna (así como otros recursos por parte de empresas y otros sujetos legitimados[19]), que ya, en varios momentos anteriores y en vía administrativa, había presentado alegaciones que no fueron tenidas en cuenta. Mediante Sentencia del TSJ (Sala de lo Contencioso-administrativa, sección 1.ª) núm. 319/2023, de 15 de junio (recurso núm. 221/2021) se estimó parcialmente la pretensión del citado ayuntamiento, declarando la nulidad del PORN en cuanto a la inclusión de las zonas del municipio de Paterna afectadas y, por tanto, fueron excluidas del ámbito territorial de la ampliación del PORN del Turia. El único motivo aceptado por el Tribunal que fundamentó la estimación del recurso fue la falta de justificación de la inclusión en el ámbito de ampliación del PORN del Turia de las zonas del término municipal de Paterna (concretamente, Les Moles, incluyendo Hondo, Rabosar, Pisadors y Cova de la Mel). Visto el expediente no podía ser otra la conclusión, ya que, tal como acreditó el Ayuntamiento de Paterna, ni está justificado por la finalidad de la ampliación, esto es, la pretendida continuidad y conectividad ecológica, ni existe una motivación específica para ello en todo el expediente, concluyendo el Tribunal en la ausencia de acreditación del valor ecológico de estos suelos y de la «continuidad de la infraestructura verde dado que se ve totalmente interrumpida por las áreas urbanas o las infraestructuras existentes».

Aunque el Tribunal no estimó el argumento referido a la insuficiencia de la memoria o análisis de sostenibilidad económica, lo cierto es que este hecho fue objetado por el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo (Dictamen 504/2021, de 3 de agosto), y advertido en el informe de la Abogacía de la Generalitat. Como afirma la sentencia citada, se pretendió subsanar mediante un informe del jefe del Servicio de Gestión de Espacios Naturales Protegidos, lo que, en modo alguno se produce, aunque la sentencia tratada no estima el motivo por la aplicación de una discutible doctrina del Tribunal Supremo sentada en sus sentencias sobre el PATIVEL, y por la atribución al Ayuntamiento de Paterna de la carga de acreditación de «unos mayores desembolsos por parte de la Generalidad Valenciana» a causa de la inclusión de estos suelos. Creo que se debería haber estimado también este motivo, dada la absoluta ausencia, en puridad, de análisis de sostenibilidad económica en este plan. Con esta posición, en esta sentencia se vuelve a incidir en otorgar una especie de «manga ancha» a la administración

[19] Resueltos por las SSTSJCV (Sala Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 428/2023, de 31 de julio (rec. núm. 228/2021), y núm. 442/2023, de 14 de septiembre (rec. núm. 219/2021).

pública en cuanto a la verificación de la necesaria sostenibilidad económica de las planificaciones territoriales.

4.2 INACTIVAD AMBIENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

El TSJ de la Comunidad Valenciana en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 29/2023, de 24 de enero (recurso núm. 118/2020) condenó a la administración pública valenciana a adoptar, de manera urgente, los planes de mejora de calidad del aire en determinadas zonas y aglomeraciones afectadas por contaminación de ozono.

Esto no es nuevo, por cuanto que ya se había producido en otros ámbitos autonómicos, y hace años, como en Castilla y León en el 2018[20]. El demandante, el objeto del litigio, los hechos probados y los fundamentos que le sirven al Tribunal para condenar a la administración autonómica siguen siendo los mismos.

De esta forma, el objeto del recurso interpuesto por Ecologistas en Acción fue, exactamente, la «resolución de la Secretaría Autonómica de emergencia climática y transición ecológica de 3 de julio de 2020 que inadmite recurso de alzada contra informe de la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental de 7 de junio de 2019 emitido en contestación a la petición de 3 de junio de 2019 de adopción urgente de planes de mejora de la calidad del aire en las zonas y aglomeraciones afectadas por contaminación de ozono». La solicitud se basaba en la superación en determinadas zonas de los valores objetivo para el ozono, fijados en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero. En virtud de este dato, se solicitó por la asociación ecologista la adopción urgente de los Planes de mejora de la calidad del aire previstos en el artículo 16 de la Ley 34/2007 y en el artículo 24.1 del Real Decreto 102/2011, «con el alcance y procedimiento legalmente establecidos, incluidos los requisitos de participación pública y publicación». El Tribunal, con cita de jurisprudencia (interna y europea) no acepta el principal argumento de la administración valenciana respecto de la inexistencia de un plan estatal previo, señalando que «la actuación de las Comunidades Autónomas, sin ser totalmente independiente de la actuación del Estado ya que la calidad del aire no tiene fronteras, estimamos que puede llevar a cabo una actuación independiente si bien más limitada que en el supuesto que tener el Estado un plan global», y constatando tanto el

[20] Véase el comentario de Sanz Rubieles, I., «Castilla y León: a vueltas con la energía nuclear», en el volumen correspondiente a este *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, pp. 1038 y 1039.

hecho de la superación de los valores objetivo para el ozono relativos a la mejora de la calidad del aire (para la protección de la salud humana y de la vegetación) en determinadas zonas[21], como que la Generalitat Valenciana carece de planes de mejora de la calidad del aire para alcanzar dichos objetivos, anula las resoluciones recurridas y condena a la administración pública valenciana a elaborar y aprobar sin dilaciones los planes para las zonas y aglomeraciones afectadas por superaciones de los valores objetivo para el ozono. Pero, además, fija un plazo de ocho meses (el demandante había solicitado que se fijara un plazo de seis meses), para realizar las primeras actuaciones, concretamente, las primeras fases del procedimiento de evaluación ambiental estratégica (actuaciones previas a la redacción; redacción del borrador y del documento inicial estratégico; e inicio de la fase de consultas).

4.3 CONTROL JUDICIAL DE LAS EVALUACIONES AMBIENTALES ESTRATÉGICAS

Las elaboración y aprobación de planes territoriales o urbanísticos, y su correspondiente evaluación ambiental estratégica, ha sido objeto de varios litigios resueltos en 2023, en los que se han enjuiciado varios aspectos de estas evaluaciones, incluso para evitar intentos de fraude de ley.

Así, nos encontramos con la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 332/2023, de 22 de junio (recurso núm. 223/2021), en la que se recurre la aprobación definitiva en 2021, por parte del órgano autonómico territorial, de una modificación de Plan General, concretamente el del municipio de Tavernes Blanques. Esta modificación se encontraba sometida al procedimiento simplificado de evaluación. Pues bien, entre los diversos motivos que se alegan, el que conduce al Tribunal a declarar la nulidad de su aprobación es la caducidad del informe ambiental estratégico por transcurrir más de cuatro años, desde que se adoptó y publicó hasta la aprobación de la modificación, «defecto esencial» –en expresión del Tribunal– que conduce a la nulidad.

Otro conflicto que, en este ámbito, se ha resuelto se produjo entre la Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Alicante. Este, pretendiendo ejecutar una sentencia del TSJ de 1992, treinta y seis años después adopta un acuerdo sobre delimitación (y clasificación) de un determinado suelo (en su día urbanizable no programado), operación

[21] Lo que, por cierto, es fácil comprobar a través de los informes anuales sobre evaluación de la calidad del aire que realiza la Generalitat Valenciana, el último disponible del año 2022.

que, a todas luces, incidía en la ordenación estructural del término municipal, por lo que debería haberse elaborado y aprobado la correspondiente modificación de planeamiento, con la evaluación ambiental estratégica, correspondiendo su aprobación a la administración autonómica valenciana. La Generalitat Valenciana, obviamente, interpuso recurso cuyo conocimiento, al instrumentalizarse por el ayuntamiento mediante un acto, fue asumido por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Alicante que, mediante sentencia núm. 182/2021, de 9 de abril, lo inadmitió. Interpuesta la apelación por la Generalitat, se resuelve mediante la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 217/2023 de 28 abril, (recurso apelación núm. 347/2021), en la que anula el acuerdo del Ayuntamiento de Alicante, obligándole a elaborar el correspondiente instrumento de ordenación, o su modificación, a través del procedimiento legalmente establecido con sujeción a la evaluación ambiental estratégica.

Por último, en la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 700/2023, de 29 diciembre (recurso núm. 161/2022), se resuelve un recurso contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Calpe, de 13 de septiembre de 2021, por el que se aprobó definitivamente un estudio de detalle. Entre los argumentos de la parte demandante, el Tribunal estima el motivo relacionado con la fase de consulta, información pública y notificación a personas interesadas del estudio ambiental estratégico. Comprobado el incumplimiento por el Ayuntamiento de la adecuada realización de estos trámites, y advertido su carácter esencial, el Tribunal declara la nulidad de la aprobación del estudio de detalle. Hay que reseñar que el estudio de detalle era, en el momento temporal en el que se sitúa el conflicto, un instrumento de ordenación sujeto a la evaluación ambiental de acuerdo con la legislación territorial y urbanística valenciana, lo que fue modificado, excluyendo los estudios de detalle de la evaluación ambiental estratégica[22].

4.4 CONFLICTIVIDAD JUDICIAL AMBIENTAL EN EL PUERTO DE ALICANTE

Las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, así como determinadas actividades peligrosas, ubicadas o por ubicar

[22] En la redacción dada por la Ley 8/2022, de 29 de diciembre, el actual punto 4 del artículo 46 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, expresamente indica que: «dada su escasa entidad y su casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, los estudios de detalle no se encuentran sometidos a evaluación ambiental estratégica, por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente, de acuerdo con el artículo 3.5 de la Directiva 2001/42/CE».

en el Puerto de Alicante siguen siendo objeto de conflictos sociales y, durante el 2023, de resoluciones judiciales, ya sea a instancia de asociaciones vecinales[23] o de consumidores[24], o mediante recursos por parte de las empresas concesionarias del puerto. En este sentido, mediante STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 39/2023, de 26 de enero (recurso núm. 151/2020)[25] se resolvió el conflicto sobre la autorización administrativa de emisiones a la atmósfera otorgada por la administración autonómica para la instalación de depósito y almacenamiento de graneles sólidos en el puerto de Alicante, llegándose, tras esta citada sentencia, a una especie de equilibrio entre, por una parte, lo pretendido por una asociación de consumidores, que había obtenido cierta satisfacción en la vía administrativa al modificarse la autorización e imponer la administración valenciana tres nuevas condiciones en la misma y, por otra parte, la empresa concesionaria, que recurriendo judicialmente esta ampliación de condiciones que, incluso, podía afectar al buen fin de la concesión por lo sobrecostes que implicaba, obtuvo una estimación parcial del Tribunal, que declaró la nulidad de dos de las tres modificaciones establecidas, precisamente las que conllevaban una notable inversión al concesionario.

5. **ANEXO INFORMATIVO**

NORMATIVA

- Ley 1/2023, de 8 de marzo, de creación de la Agencia Valenciana de Cambio Climático.
- Ley 2/2023, de 13 de marzo, de Protección, Bienestar y Tenencia de animales de compañía y otras medidas de bienestar animal.

---

[23] Que en este año 2023 han perdido alguna de las batallas procesales, como la que planteó sobre determinada actividad realizada al aire libre (carga y descarga de graneles pulverulentos) y que se desestimó mediante STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 398/2023, de 18 de julio (rec. núm. 1/2022).

[24] Como el conflicto relativo a un proyecto de almacenaje de carburantes que todavía está pendiente, pero sobre el que la asociación de consumidores ha sufrido algún revés judicial y sobre el que, incluso, ha tenido incidencia, esencialmente en cuanto a las distancias exigidas, la STC 63/2023, de 24 de mayo de 2023, al declarar inconstitucional la aplicación a los puertos de interés general (de titularidad estatal, como el de Alicante) la regulación que se incorporó al artículo 7.6 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, mediante la Ley 7/2021, de 29 de diciembre.

[25] También la STJCV (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 1.ª) núm. 105/2023, de 23 de febrero (rec. núm. 202/2020), aunque, aquí, desestimando la pretensión.

- Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial.
- Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.
- Decreto-ley 1/2023, de 13 de enero, del Consell, de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana para la creación del fondo estratégico municipal de prevención de incendios y gestión forestal.
- Decreto-ley 12/2023, de 10 de noviembre, del Consell, de derogación de la Ley 7/2022, de 16 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible.
- Decreto-ley 14/2023, de 19 de diciembre, realiza modificaciones puntuales en el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021.
- Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la *Comunitat* Valenciana.
- Decreto 147/2023, de 5 de septiembre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.
- Orden 2/2024, de 6 de marzo, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, por la que se desarrolla el Decreto 147/2023, de 5 de septiembre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.

RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL VALENCIANA

Departamento competente en materia ambiental: Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.

- Consellera: Salomé Pradas Ten.
- Secretario autonómico de Medio Ambiente y Territorio: Francisco Javier Sendra Mengual.
- Director general de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental: Miguel Ángel Ivorra Devesa.
- Director general de Medio Natural y Animal: Raúl Mérida Gordillo.

- Director general de Calidad y Educación Ambiental: Jorge Blanco Coll.
- Directora General del Agua: Sabina Goretti Galindo Benito.
- Secretario autonómico de Infraestructuras y Transportes: José Vicente Dómine Redondo.
- Director general de Costas, Puertos y Aeropuertos: Vicente Martínez Mus.
- Director gerente de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio: Santiago Gambín Cande.

Otros departamentos con competencias ambientales.

- *Conselleria* Justicia e Interior. Director general de Prevención de Incendios Forestales: Francisco José Aparisi García.
- *Conselleria* de Innovación, Industria, Comercio y Turismo. Director general de Energía y Minas: Manuel Argüelles Linares.
- *Conselleria* de Agricultura, Ganadería y Pesca.
  - Director general de Desarrollo Rural: Francisco Javier Benito Goerlich.
  - Director general de Política Agraria Común (PAC): Joaquín Gómez Bau.
  - Director general de Pesca: Francisco Juan Espinós Gutiérrez.

XL. Extremadura: el año de la regularización de los espacios de la Red Natura 2000 y de la legalización del Proyecto de Interés Regional «Marina Isla de Valdecañas»

FLOR ARIAS APARICIO

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general.*–2. *Legislación.* 2.1 La actividad legislativa parlamentaria. 2.2 La legislación de urgencia aprobada por la Junta de Extremadura. 2.3 La actividad reglamentaria gubernamental.–3. *Organización.* –4. *Jurisprudencia ambiental destacada.* 4.1 Conflictos entre la conservación de la biodiversidad y el derecho a la propiedad privada. 4.2 Sobre el principio de no regresión ambiental como límite a la discrecionalidad del planificador urbanístico. 4.3 Sobre la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura.–5. *Lista de responsables de la política ambiental de la comunidad autónoma.*

RESUMEN

Las posibilidades que ofrece el hidrógeno renovable, como energía limpia en el marco de la transición energética y como motor de desarrollo regional, están en la base de la regulación que sobre los proyectos de producción del mismo aprueba, con carácter urgente, la Comunidad Autónoma de Extremadura. De otro lado, fijar la población en el medio rural, favorecer el desarrollo demográfico, social y cultural, y, en definitiva, evitar el despoblamiento, constituyen razones importantes que fundamentan la adopción de distintas medidas tendentes a lograr estos fines en la legislación autonómica aprobada en 2023. Entre las normas legales de este año destaca la Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura, mediante la cual, además de regularizar la situación de cincuenta y cinco ZEPA presuntas, nunca declaradas formalmente como tales, se procede a legalizar lo construido y finalizado en el Proyecto de Interés Regional «Marina Isla de Valdecañas».

ABSTRACT

The possibilities offered by renewable hydrogen, as a clean energy within the framework of the energy transition and as a driving force for regional development, are the basis for the regulation that the Autonomous Community of Extremadura is urgently approving for hydrogen production projects. On the other hand, fixing the population in rural areas, favouring demographic, social and cultural development, and, in short, preventing depopulation, are important reasons for the adoption of various measures aimed at achieving these goals in the regional legislation approved in 2023.

One of this year's legal regulations is Law 2/2023, of 22 March, which regulates certain aspects of the Natura 2000 European Ecological Network in the Autonomous Community of Extremadura, which, in addition to regularising the situation of fifty-five SPAs never formally declared as such, legalises what has been built and completed in the «Marina Isla de Valdecañas» Project of Regional Interest.

PALABRAS CLAVE

Energía renovable. Producción de hidrógeno. Principio de no regresión. Red Natura 2000. ZEPA. Litio.

KEYWORD

Renewable energy. Hydrogen production. Non-regression principle. Natura 2000. SPA. Lithium.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

La primera norma legal de urgencia aprobada por el Ejecutivo regional en 2023 tiene por objeto declarar de interés general, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la actividad y las instalaciones destinadas a la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables (Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero). Los objetivos de la política pública regional de transición energética, que llevaban en 2022 a declarar de interés general el aprovechamiento de los recursos minerales de litio (existente o potencial) en todo el territorio de Extremadura (Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto), son los que mueven ahora a regular el hidrógeno renovable como energía limpia, clave de la descarbonización y catalizador del desarrollo industrial regional. En el contexto de crisis energética mundial y ante la necesidad de reforzar la inversión en energías limpias, el Legislador de urgencia procede a regular el régimen jurídico al que quedan sometidos los proyectos de producción de hidrógeno en la región, sector de rápido crecimiento que «Extremadura debe aprovechar ofreciendo apoyo a los proyectos que quieran desarrollarse a corto plazo». Esta norma legal de urgencia hace efectivo, por otra parte, el mandato contenido en la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura, de propiciar la transformación energética como oportunidad de desarrollo en zonas rurales y, a tal fin, de impulsar los proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables que se ubiquen en zonas vulnerables ante el fenómeno demo-

gráfico (art. 90.2). En este sentido, «la posibilidad de producción deslocalizada de hidrógeno renovable dentro de la región supone un incentivo para la instalación de plantas de producción en zonas aisladas contribuyendo, de esta manera, a afrontar el reto demográfico en Extremadura» (exposición de motivos del Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero).

La política regional ante el reto demográfico y territorial ha motivado, también, la adopción de distintas medidas que se consideran actuaciones enmarcables en la misma, tal y como evidencia el Legislador extremeño en las exposiciones de motivos de algunas de las leyes aprobadas en este año 2023. Es el caso de la Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura, que tiene por objeto primordial regular el ejercicio de las competencias de la comunidad autónoma y de las entidades locales extremeñas en materia de agua y ciclo urbano del agua, en la que muchas de sus medidas contribuyen «al objetivo fundamental de fijación de la población en el medio rural, al promover la garantía del suministro de agua y su depuración para toda la población, con independencia del tamaño del municipio o de su ubicación». De igual manera, la Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2029, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, remarca que esta norma legal tiene significativo interés para los objetivos previstos en la materia del reto demográfico y la recuperación poblacional en los núcleos habitados de carácter eminentemente rural. En esta línea, se afirma que: «Mediante la oportunidad de disponer de una solución habitacional a precio asequible en el entorno poblacional se apuesta, para los habitantes de las zonas más castigadas por la despoblación, por el reconocimiento de su entidad y dignidad. Se busca así favorecer la repoblación y, por ende, el desarrollo demográfico, social y económico, así como fomentar el interés que, desde el exterior, pueda suscitarse en conocer estos núcleos de población, así como encontrar una vivienda asequible y accesible en los mismos».

La Red ecológica europea Natura 2000 y el asunto «Isla de Valdecañas» han vuelto a ser noticia este año. En el tramo final de la décima legislatura de la Asamblea de Extremadura, a un mes de su disolución, se aprobaba la Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura. La declaración urgente de cincuenta y cinco Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA) mediante esta Ley obedece a la necesidad de mantener la protección de las aves en estos territorios, dotar de seguridad jurídica a estas áreas consideradas como ZEPA aunque nunca fue-

ron declaradas como tales y, en fin, permitir una gradación de las medidas de protección en función de las exigencias de las aves, adecuándolas a la realidad de cada espacio dentro de la respectiva zona de especial protección. Junto a esta regularización de espacios que ya estaban siendo protegidos, por creerse catalogados aunque no constaba oficialmente, el Legislador extremeño procede a legalizar lo construido y finalizado en el Proyecto de Interés Regional «Marina Isla de Valdecañas», por entender y justificar que ha quedado acreditado que su ejecución no ha causado perjuicio a la integridad del espacio en cuestión, como puso de manifiesto el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de junio (confirmado por otro de 21 de septiembre del mismo año). Se invocan, además, razones imperiosas de índole social y económica, concretadas en el favorecimiento del desarrollo económico y social de los pueblos incluidos en la ZEPA y más allá de esta, así como para evitar el proceso de abandono de los mismos, su despoblación y vaciamiento.

En este punto, conviene recordar que, por un lado, el Tribunal Supremo dictaba el 9 de febrero de 2022 sentencia por la que ordenaba la demolición de todas las actuaciones de transformación urbanística realizadas y en funcionamiento («de todo lo construido») en la zona de especial protección para las aves (ZEPA) (Sentencia 162/2022, ECLI**:** ES: TS:2022:481 –analizada en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*–). Por otro lado, el 16 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional admitía a trámite el recurso de amparo que presentaba la Junta de Extremadura contra dicha sentencia (fundamentado en la violación de su derecho a la tutela judicial efectiva «desde una perspectiva doble: por infracción del derecho a un juez predeterminado e imparcial y por eventual exceso de jurisdicción e incongruencia en la resolución del recurso de casación») al apreciar que concurre «una especial transcendencia constitucional» porque en el mismo se plantea una «cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica» (al respecto puede verse el *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*). En definitiva, aunque pendiente aún del pronunciamiento del Alto Tribunal, con la aprobación de la Ley 2/023, de 22 de marzo, el Legislador extremeño ha puesto fin al asunto «Isla de Valdecañas» tras más de quince años de conflicto.

En el capítulo relativo a la jurisprudencia ambiental, el perenne conflicto entre los intereses presentes en la política de conservación de la biodiversidad y el derecho a la propiedad privada, o de la legislación medioambiental con la planificación urbanísticas centran el interés de los pronunciamientos recaídos en este año por la Alta Magistratura en la región, y que han dado la oportunidad de

entrar a perfilar la aplicación del principio de no regresión medioambiental en casación. Por otra parte, mediante la Sentencia 127/2023, de 27 de septiembre de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura. La coyuntura internacional del litio, mineral estratégico que sirve entre sus principales aplicaciones para la fabricación de baterías, llevaba al Gobierno extremeño a aprobar esta norma legal de urgencia en la que se declara de interés general el aprovechamiento de los recursos minerales de litio, existente o potencial, en todo el territorio de la región, al tiempo que dispone que el otorgamiento de cualquier concesión de explotación de los recursos minerales de litio en Extremadura estará vinculado y condicionado al cumplimiento de la obligación de que el tratamiento y beneficio metalúrgico y mineralúrgico de los recursos de este mineral, se realicen necesariamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. El Alto Tribunal declara la inconstitucionalidad y la nulidad de los tres artículos recurridos de la norma legal de urgencia extremeña por contravenir las competencias estatales en materia de minas.

2. **LEGISLACIÓN**

El hecho de haber sido un año de elecciones regionales parece haber incidido en la producción normativa de los poderes públicos de la Comunidad extremeña. La actividad legislativa del Parlamento autonómico se ha concretado en la aprobación de un total de seis leyes, de entre las cuales solo una tiene transcendencia ambiental. De igual manera, de la legislación de urgencia aprobada por el Consejo de Gobierno regional es destacable, de entre los cinco aprobados en 2023, el decreto-ley por el que se declara de interés general la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica renovable.

2.1 LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA PARLAMENTARIA

Tres son las normas legales aprobadas por la Asamblea extremeña con un contenido medioambiental durante el año 2023, si bien sólo una de ellas tiene por objeto directo el medio ambiente, mientras que las dos restantes contienen previsiones que inciden de

forma coyuntural en esta cuestión (gestión y aprovechamiento racional del agua, medidas para revertir la despoblación o para el desarrollo del medio rural) o modifican la legislación ambiental (en concreto, en materia de incendios, montes privados y ordenación del territorio). En efecto, la Ley por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 58 de 24 de marzo de 2023), tiene por finalidad principal, por extraño que resulte, declarar «Zonas de Especial Protección para las Aves» (ZEPA) los cincuenta y cinco territorios que se relacionan en su artículo 2 y se detallan con precisión en el Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, por no haber sido declaradas válidamente con anterioridad. Por su parte, la Ley de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura (DOE núm. 44, de 6 de marzo de 2023) tiene entre sus fines garantizar un nivel de protección elevado del dominio público hídrico y un uso sostenible del agua. Por último, en la Ley de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura (DOE núm. 63, de 31 de marzo de 2023), se establecen medidas en línea con los objetivos previstos en materia del reto demográfico y la recuperación poblacional en los núcleos habitados de carácter eminentemente rural.

a) La *Ley 2/2023, de 22 de marzo, por la que se regulan determinados aspectos de la Red ecológica europea Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Extremadura*.

El Legislador extremeño explica en la extensa y sorprendente exposición de motivos de esta Ley la insólita situación en la que se encuentran 55 territorios que se venían considerando como ZEPA en la región, nunca declaradas formalmente como tales, y los singulares efectos que ello genera, efectos que con la aprobación de esta norma legal se tratan de revertir. Se afirma, en este sentido, que: «La reciente constatación de que 55 territorios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que se suponía que habían sido declarados Zonas de Especial Protección de las Aves (ZEPA), nunca habían llegado en realidad a ser declaradas como tales, hace indispensable dotar de seguridad jurídica la situación en que se encuentran dichos territorios nunca declarados por órgano competente ni por cualquier otro órgano, aunque careciera de tal competencia». La inexistencia de tal declaración, dando por supuesta erróneamente su existencia, hace «indispensable y necesario proceder a tal declaración para asegurar, en primer lugar, la protección ambiental que se ha venido dispensando desde el principio con el

establecimiento efectivo de las Zonas de Especial Protección para las Aves, y, en segundo lugar, para dar cobertura a las actividades que a tal fin se han realizado hasta ahora». En definitiva, con esta Ley se declara formalmente la situación de las 55 ZEPA nunca declaradas, aunque establecidas de modo efectivo, puesto que «no existe ninguna declaración expresa al respecto en los archivos de la Junta de Extremadura ni existe en el "Diario Oficial de Extremadura" ninguna publicación de tal supuesta declaración expresa para ninguno de los referidos 55 territorios».

La razón principal que lleva al Legislador extremeño a aprobar esta norma legal se fundamenta, tal y como se reitera en las explicaciones que se dan en la exposición de motivo, en la necesidad de dotar de seguridad jurídica a la regulación de los territorios comprendidos en las 55 ZEPA nunca declaradas: «Son razones de seguridad jurídica, por tanto, las que exigen declarar de una vez, de forma expresa y válida, y al máximo nivel, mediante esta norma con rango de ley, las citadas Zonas de Especial Protección para las Aves, dotar de plena eficacia real al mencionado Decreto 110/2015 y mantener incólumes las disposiciones, actos o situaciones jurídicas firmes dictadas o resueltas al amparo de dicha norma». Ello, además, porque la inexistencia de una declaración formal pone en riesgo la protección de los valores ambientales presentes en los 55 territorios considerados, pues: «De un lado, las medidas y actuaciones hasta ahora adoptadas pueden ser jurídicamente cuestionadas por falta de cobertura suficiente. De otro lado, sin tal declaración no sería legítimo adoptar otras a futuro, una vez conocida la inexistencia de aquella».

Es objeto, por tanto, de esta Ley «declarar "Zonas de Especial Protección para las Aves" (ZEPA) los cincuenta y cinco territorios que se relacionan en su artículo 2 y se detallan con precisión en el anexo IV del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, por no haber sido declaradas válidamente con anterioridad» (art.1.1). La Ley regula, asimismo, determinados aspectos básicos y esenciales de la Red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, modificando algunos preceptos de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura (disposición adicional única).

Igual de extraordinario resulta el análisis que el Legislador regional profiere del inacabable asunto «Isla de Valdecañas» (sentenciado en el Tribunal Supremo y en amparo ante el Tribunal Constitucional), y, cuya exégesis le lleva a justificar y declarar «la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer

orden, incluidas razones de índole social y económica, en la realización y mantenimiento de las concretas obras, construcciones e instalaciones realizadas», del Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas, y, en consecuencia, a legalizar las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en su terreno. En efecto, tras manifestar que no se puede concluir que todos los terrenos Red Natura 2000 han de clasificarse como suelo no urbanizable especialmente protegido, pues ello supone cercenar el crecimiento de municipios cuyo entero término municipal está incluido en aquella red, además de un «enorme condicionante no derivado directamente de la legislación medioambiental», el Legislador extremeño advierte que «han de ser los instrumentos de gestión los que, particularizando en cada caso los distintos valores ambientales presentes y la necesidad de protección en cada zona, determinen el régimen de usos y condicionen, consecuentemente, la clasificación urbanística». Para llegar a inferir que: «el régimen de las ZEPA no es único para todo el territorio comprendido en su ámbito, sino que admite una gradación de las medidas de protección en función de las exigencias de protección de las aves, que permite una adecuación de éstas a la realidad de cada espacio dentro de la respectiva zona de especial protección».

A continuación, se desciende a analizar el caso particular del Proyecto de Interés Regional «Marina Isla de Valdecañas» poniendo en valor la legislación, los estudios e informes realizados, los dictámenes y la jurisprudencia recaída sobre el asunto (en concreto, se mencionan los autos del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, dictados el 30 de junio y el 21 de septiembre de 2020), que sostienen la conclusión de que «la restitución total afectaría severamente al medio ambiente, no solo en el proceso de demolición sino también porque la situación a la que habría que reponer los terrenos es mucho peor que la existente en la actualidad, produciendo una regresión en la situación material de los mismos». Olvida el Legislador extremeño que la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2022 casa y deja sin efecto los autos invocados, en los que se acordaba «la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones que actualmente están construidas y en funcionamiento», confirmando que «deberán ser demolidas como el resto de las obras e instalaciones» (Sentencia 162/2022, ECLI**:** ES: TS:2022:481 –analizada en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*–).

Por último, los argumentos que se esgrimen para acordar la legalización de lo construido y finalizado en la denominada «Isla de Valdecañas» atienden a razones imperiosas de índole social y

económica, que se concretan en «el favorecimiento del desarrollo económico y social de los pueblos incluidos en la ZEPA y más allá de la ZEPA, así como evitar el proceso de abandono de los mismos evitando los perjuicios sociales, económicos e incluso ecológicos de lo que se ha venido llamando en los últimos años el fenómeno de la España vaciada –o la España vacía–, que está siendo el foco de atención de las políticas públicas tanto a nivel estatal como autonómico». Se invoca, además, el Dictamen 3/2019, del Consejo Económico y Social de Extremadura, de 23 de abril, «Sobre las consecuencias socioeconómicas de la desinversión en grandes proyectos e instalaciones de ocio en las que se incluyan segundas residencias», en el que el órgano consultivo sostiene que «aun considerando los valores medioambientales dignos de ser contemplados y protegidos, hasta el extremo de hacer girar en torno suyo la estrategia de desarrollo de nuestra región, su defensa no puede hipotecar las posibilidades de las poblaciones que con su presencia y trabajo han posibilitado la evolución y el sostenimiento de los ecosistemas que deseamos proteger».

Todas estas consideraciones llevan a la Asamblea de Extremadura a declarar, así se pone de relieve en la exposición de motivos: de una parte, de interés público regional el Proyecto de Interés Regional del Embalse de Valdecañas; de otra, que concurren razones imperiosas de primer orden, incluidas razones de índole social o económica en el citado proyecto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 6 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. De esta suerte, la disposición final segunda de la Ley, rubricada «Concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden», establece en sus tres apartados: 1) La legalización de las construcciones y edificaciones ejecutadas completamente en los terrenos conocidos como Isla de Valdecañas en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo, evidenciado según los informes ambientales existentes que no causan perjuicio a la integridad ambiental del lugar; 2) Declara la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, en la ejecución y mantenimiento de las concretas obras, construcciones e instalaciones realizadas, así como de sus correspondientes usos y servicios complementarios, del Proyecto de Interés Regional Isla de Valdecañas, incluyendo todas aquellas parcelas que hayan sido objeto de intervención urbanizadora para dotación de servicios o explanación; 3) Determina en qué se concretan las razones imperiosas de interés público de primer orden: «por un lado, en la protección del medio ambiente actual surgido y digno de

protección legal, que se vería seriamente dañado al acometer la restauración a una situación ambiental fuertemente degradada»; por otro lado, «en la necesidad de contener el proceso de despoblación y vaciamiento de los núcleos de población rurales del entorno y de promover condiciones para asegurar a sus habitantes una mayor igualdad de posibilidades y expectativas similares de futuro de carácter económico y social a las que tienen los habitantes de las ciudades, dado que con el mantenimiento del proyecto no solo se beneficia a la población de los municipios rurales concernidos sino al conjunto de Extremadura, evitando las externalidades provocadas por el proceso de despoblación y vaciamiento. Los mismos motivos determinan que constituya una razón imperiosa de interés público de primer orden, incluso de carácter social y económico, evitar los graves daños que provocaría el derribo de todo lo construido».

b) La *Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura*.

Esta norma legal tiene como objeto primordial regular el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales extremeñas en materia de agua y ciclo urbano del agua, con la triple finalidad, marcada en el apartado segundo del artículo 1, de: garantizar, en primer lugar, un nivel de protección elevado del dominio público hídrico y un uso sostenible del agua; aplicar, en segundo, los derechos humanos de acceso al agua y al saneamiento reconocidos por Naciones Unidas; y prestar, en tercer lugar, los servicios del ciclo urbano del agua en condiciones adecuadas y de igualdad para toda la ciudadanía extremeña.

Entre los principios que informan la aplicación de esta Ley, principios establecidos en el Derecho de la Unión Europea y la legislación básica del Estado en materia de aguas, cabe destacar por su impronta medioambiental los siguientes: a) La consideración del agua y los ecosistemas asociados como un patrimonio común a proteger pues de su conservación en buen estado depende nuestro bienestar; b) El uso sostenible del agua y los ecosistemas asociados a través de una protección a largo plazo; f) Quien contamina paga, de manera que aquellas actividades que deterioran el agua y los ecosistemas asociados sean quienes carguen con los costes de la pérdida de servicios ecosistémicos y los costes de sustitución y restauración; g) Participación y colaboración ciudadana y capacitación del público a corto y medio plazo, así como el fomento de la educación ambiental a medio y largo plazo, con el objeto de conseguir una involucración activa y real de la ciudadanía en la protección y el uso sostenible del agua y los ecosistemas acuáticos (art. 3).

c) La *Ley 4/2023, de 29 de marzo, que modifica la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, y por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor y se modifican otras normas tributarias.*

Esta norma legal tiene por objeto procurar el derecho de acceso a una vivienda desde diferentes ámbitos (fiscal, social, financiero y desde la intervención), a cuyo fin se procede a modificar de manera sustantiva la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura. Las disposiciones finales de esta norma legal se aprovechan para modificar el articulado de tres leyes regionales con trascendencia medioambiental: 1) La Ley 5/2004, de 24 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales en Extremadura, en la que se modifica el artículo 38 («Actuación subsidiaria») y la disposición adicional primera («Habilitaciones»); 2) La Ley 6/2015, de 24 de marzo, agraria de Extremadura, en la que se incluye un nuevo artículo 271 bis rubricado «Conservación y mejora en los montes privados en estado de abandono»; 3) La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, en la que se da un nuevo redactado al artículo 65.3 (sobre las circunstancias generadoras de riesgo de formación de nuevo tejido urbano), al artículo 66 («Construcciones en suelo rústico»), y al artículo 104 («Obtención del suelo y ejecución de los sistemas generales»).

2.2 LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA ADOPTADA POR LA JUNTA DE EXTREMADURA

El Ejecutivo regional ha recurrido a la fuente jurídica del decreto-ley en este ejercicio hasta cinco veces. De ese total de cinco, dos de las normas legales de urgencia aprobadas en este 2023 están ligadas a la adopción de medidas para hacer frente a cuestiones ambientales relacionadas, por un lado, con el desarrollo de energías renovables en la región y, por otro, con la adopción de medidas para hacer frente a los efectos perniciosos ocasionados por la situación de sequía y las consecuencias climatológicas adversas en la producción agraria.

a) El *Decreto-ley 1/2023, de 11 de enero, por el que se declara de interés general la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables en Extremadura* (DOE núm. 11, de 17 de enero de 2023). La inestabilidad en el abastecimiento y en los precios de los

combustibles fósiles en la última década, incrementada por el conflicto bélico ucraniano, ha provocado una reacción nacional, europea e internacional, dirigida a reforzar la inversión en energías renovables que sirvan para lograr la soberanía energética. La crisis energética y el nuevo paradigma energético diseñado en planes, estrategias y hojas de ruta a nivel autonómico, estatal y europeo, constituyen el marco normativo que fundamentan la aprobación de este decreto-ley que tiene por finalidad principal regular la producción de hidrógeno renovable como fuente de energía limpia y motor de desarrollo sostenible regional. Se destaca al respecto que «el hidrógeno renovable está llamado a jugar un papel primordial en el sistema energético extremeño gracias a su versatilidad para poder ser producido con electricidad renovable», sector que la Comunidad extremeña lidera mediante su extensa red de producción solar fotovoltaica.

Esta norma de urgencia tiene por fin: por un lado, declarar de interés general, en el territorio de la Comunidad de Extremadura, la actividad y las instalaciones destinadas a la producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación d energías renovables (art. 1); y, por otro, determinar el régimen jurídico al que quedan sujetos los proyectos de producción de hidrógeno (art. 2). La declaración de interés general conlleva la declaración de utilidad pública e interés social a los efectos de expropiación forzosa del suelo que vaya destinado a los proyectos de producción de hidrógeno a partir de energía eléctrica procedente de instalaciones aisladas de generación de energías renovables, y llevará implícita la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados e implicará la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa (art. 3).

b) El *Decreto-ley 3/2023, de 17 de mayo, por el que se regulan ayudas temporales excepcionales a titulares de explotaciones agrarias afectadas por la sequía* (DOE núm. 96, de 22 de mayo de 2023). La importante y continuada sequía meteorológica que aqueja a la región, causando graves daños en las explotaciones agrarias, constituye un año más el presupuesto habilitante para aprobar con carácter extraordinario esta norma urgente destinada a: 1.º) la concesión de una subvención directa a las explotaciones agrícolas del sector de cereales de invierno; 2.º) la regulación de una subvención única a tanto alzado y excepcional destinada a las explotaciones ganaderas de los sectores porcino ibérico y equino de carácter extensivos; 3.º) ayudas al sector apícola; 4.º) la concesión de subvenciones consistentes en la subsidiación de intereses de préstamo formalizados por los titulares de explotaciones con serias dificultades económicas.

2.3 LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA GUBERNAMENTAL

La producción normativa del Ejecutivo extremeño en el curso del año 2023 ha sido escasa. La mayoría de los decretos aprobados son decretos de la Presidenta de la Junta de Extremadura reorganizando la estructura administrativa ambiental (con nuevas denominaciones y competencias repartidas entre dos Consejerías: la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible, y la Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural) y los actos administrativos de cese y nombramiento de los altos cargos del nuevo ejecutivo. Del resto de decretos son reseñables los siguientes:

a) En materia de gestión y racionalización del agua como recurso natural, el Decreto 5/2023, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Estratégico Regional de Regadíos de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2020-2026, (PLANEREX) (DOE núm. 18, de 26 de enero de 2023). El PLANEREX surge, según recoge la introducción de esta norma, «por la necesidad de racionalizar el uso del agua en todos los regadíos de la Comunidad Autónoma, tanto en las zonas existentes como en las de nueva implantación, armonizando los objetivos de la política del agua con la mejora en las condiciones de vida de los regantes, el desarrollo rural, la fijación de la población en sus lugares de origen y el aumento de su competitividad en los mercados agrarios». El PLANEREX se concibe como un documento de planificación estratégica en el que quedan establecidos los objetivos y directrices que han de orientar la actuación de la Junta de Extremadura en materia de mejora de regadíos durante los próximos años.

b) En el ámbito de la conservación del patrimonio natural, se declara bien de interés cultural «La Cetrería en Extremadura» con carácter de Patrimonio Cultural Inmaterial (Decreto 37/2023, de 19 de abril –DOE núm. 102, de 30 de agosto de 2023–). En el anexo de esta disposición se define la cetrería como modalidad cinegética respetuosa con la naturaleza, que se expresa en múltiples ámbitos culturales entre los que se encuentran las habilidades y los conocimientos tradicionales sobre la biología, el comportamiento de las aves y el medio ambiente y como patrimonio cultural inmaterial se integra en las comunidades como práctica social recreativa y medio de conexión con la naturaleza. Asimismo, el Diario Oficial de Extremadura publicaba el 30 de agosto de 2023 (DOE núm. 102) tres decretos con los que se incrementa el catálogo de recursos naturales protegidos, mediante: la declaración de tres nuevos árboles singulares en Extremadura, se descalifican cuatro y se mejora la precisión cartográfica de otros (Decreto 64/2023, de 24 de mayo);

se declara el Monumento Natural «Cerro Masatrigo» (Decreto 65/2023, de 24 de mayo,); y se declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio «Dehesa de la Luz», en el término municipal de Arroyo de la Luz (Decreto 66/2023, de 24 de mayo).

c) En relación con el fomento de patrones de consumo energético sostenible, un año más la principal actividad subvencionada en la región durante el año 2023 se ha enmarcado en el campo de la energía, bien en el fomento de energías renovables, bien en ahorro y la eficiencia energética, con la aprobación de dos disposiciones reglamentarias: el Decreto 23/2023, de 22 de marzo, por el que se desarrollan las bases reguladoras de subvenciones para la ejecución de los programas de incentivos ligados a la implantación de instalaciones de energías renovables térmicas en diferentes sectores de la economía, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en Extremadura, y se aprueba la única convocatoria (DOE núm. 75, de 20 de abril de 2023); y el Decreto 54/2023, de 17 de mayo, por el que se modifica el Decreto 145/2021, de 21 de diciembre, por el que se desarrollan las bases reguladoras de subvenciones para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo, en Extremadura, y se aprueba la única convocatoria (DOE núm. 118, de 21 de junio de 2023).

3. **ORGANIZACIÓN**

Las elecciones autonómicas celebradas en mayo han supuesto una reordenación de la Administración autonómica, primero, por Decreto del Presidente que procede a la creación, la extinción y la modificación de varias Consejerías, y, después, mediante Decreto de la Junta de Extremadura por el que se aprueba su estructura básica, se determinen el número, denominación y competencias de los órganos directivos que conformen la Presidencia de la Junta y las distintas Consejerías.

Mediante el Decreto de la Presidenta 16/2023, de 20 de julio, se modifica la denominación y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE núm. 140, de 21 de julio de 2023). Asimismo, el Decreto 77/2023, de 21 de julio, establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extre-

madura y en el que se determinan, con carácter general, el número, denominación y competencias de los órganos directivos que conforman la Presidencia de la Junta y las distintas Consejerías (DOE núm. 145, de 28 de julio de 2023). Dos nuevas Consejerías se destinan a la cuestión medioambiental: 1) la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible que ejerce las competencias en materia de agricultura y ganadería, diversificación y formación del medio rural, conservación de la naturaleza y áreas protegidas y evaluación y protección ambiental; en materia de planificación y coordinación hídrica; las competencias en materia de industria, energía y minas. También se le asignan las competencias en materia de sociedades cooperativas y sociedades laborales y de política demográfica y poblacional. 2) La Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural, con competencias, entre otras, en materia de ordenación y gestión forestal, cinegética y piscícola, prevención y extinción de incendios forestales, infraestructuras del medio rural y regadíos.

El Decreto 233/2023, de 12 de septiembre, establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible (DOE extraordinario núm. 3, de 16 de septiembre de 2023). Esta Consejería se estructura en los siguientes órganos directivos: la Secretaría General, la Dirección General de Agricultura y Ganadería, la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, la Dirección General de Desarrollo Rural, la Secretaría General de Desarrollo Sostenible, Coordinación y Planificación Hídrica, la Dirección General de Sostenibilidad, la Dirección General de Industria, Energía y Minas, y la Dirección General de Cooperativas y Economía Social.

Por su parte, el Decreto 239/2023, de 12 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gestión Forestal y Mundo Rural (DOE extraordinario núm. 3. de 16 de septiembre de 2023), determinando como órganos directivos: la Secretaría General, la Dirección General de Gestión Forestal, Caza y Pesca, la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios, y la Dirección General de Infraestructuras Rurales, Patrimonio y Tauromaquia.

4. **JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA**

El análisis de las decisiones judiciales adoptadas durante 2023 nos lleva a detenernos, de forma incidental, en pronunciamientos de distinto calado. Además de las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) sobre resoluciones

administrativas que desestimaban pretensiones de los ciudadanos en relación a la gestión y a la utilización del medio ambiente en la región, se añaden aquellos asuntos llevados a las más altas instancias y que han supuesto el pronunciamiento del Tribunal Supremo incidiendo en la aplicación del principio de no regresión en los conflictos entre la protección medioambiental y la planificación urbanística.

Por otra parte, mediante la Sentencia 127/2023, de 27 de septiembre de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3726-2023 interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes necesarias en la regulación del aprovechamiento de recursos minerales de litio en Extremadura. El Alto Tribunal declara la inconstitucionalidad y la nulidad de los tres artículos recurridos de la norma legal de urgencia extremeña, decisión de la que discrepan, en un voto particular, dos magistrados.

4.1 CONFLICTOS ENTRE LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y EL DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA

Las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (TSJEx) sobre cuestiones medioambientales han tenido por objeto, fundamentalmente, el incumplimiento de esta específica legislación en cuanto a la obtención de los informes de afección correspondiente (en el caso de instalaciones de combustión y emisiones industriales), el incumplimiento de los requisitos para obtener las ayudas destinadas a la forestación de tierras agrícolas, o sobre las restricciones que afectan al aprovechamiento de pastos tras un incendio forestal. De los pronunciamientos dictados por el Alto Tribunal regional destacamos aquellos relacionados con el conflicto de intereses que aflora entre la legislación sobre la conservación de la biodiversidad (Red Natura 2000) y el derecho de propiedad privada, con fines agrarios, así como los recaídos en relación con el Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe 2022-2023.

a) En más de una ocasión la Sala de lo Contencioso– Administrativo del TSJEx se ha pronunciado sobre el Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe, programa que se justifica cuando la elevada densidad de ungulados, especialmente ciervos y jabalís, pueden comprometer el estado de conservación de las formaciones naturales del Parque. Por

tanto, como recuerda el Tribunal en las sentencias que analizamos, la única finalidad de estos programas es la conservación de la flora del Parque, no el control de los animales enfermos que pueda haber en la zona. En la Sentencia de 14 de septiembre de 2023 (STSJ EXT 905/2023-ECLI: ES: TSJEXT: 2023:905), la cuestión controvertida se centra en determinar por qué sí se permiten acciones de control cinegéticas en zonas públicas del Parque Nacional de Monfragüe y no en las privadas (FJ 3). El punto de partida es la consideración de la caza como una actividad prohibida con carácter general, pero que se permite acudir a la misma para controlar poblaciones y restaurar hábitats, siempre conforme al Plan Director y al Plan Rector de Uso y Gestión, y siempre que se encuadre en un Programa de Acción Selectiva que será desarrollado anualmente conforme a las directrices básicas establecidas en un Plan de Acción Selectiva. Así se dispone en el Decreto 13/2014, de 18 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe, en el que se especifica al respecto que: i) Podrán ejecutarse en toda la superficie del Parque Nacional. ii) Serán selectivas y garantizarán la no afección a especies amenazadas. iii) En todo caso estarán dirigidas por personal especializado y tuteladas por la Administración.

Del análisis de la legislación aplicable a las acciones cinegéticas permitidas en el Parque Nacional, concluye la Sala que el Programa no prohíbe, en sentido estricto, actuaciones de control en las fincas privadas: «… las actuaciones de control pueden establecerse en todo el territorio del Parque o no, siendo, por lo tanto, una posibilidad y no una obligación, sin que tampoco se exija que se motive por qué se aplican en unas zonas y en otras no. Bien es cierto, que tanto el PRUG como el Plan de acción podían haber sido más explícitos, pero del texto de los mismos se deduce que las actuaciones se desarrollan en las fincas públicas y no en las privadas por ser imprescindible que se realicen por personal cualificado, sin que los propietarios de la finca privada lo sean» (FJ 3).

En la Sentencia de 31 de mayo (STSJ EXT 614/2023-ECLI: ES: TSJEXT: 2023:614), se cuestionan tanto la nulidad del Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe 2022-2023 por carecer del preceptivo informe de evaluación ambiental, como los métodos selectivos previstos en el mismo (jaulas trampa y cercas de manejo). La Sala desestima los dos motivos de impugnación. Por un lado, entiende la Sala que para considerar si se requiere evaluación de impacto ambiental resulta imprescindible el previo informe de afección, que en este caso resultó favorable, al no apreciar efectos adversos; únicamente

en el caso de que fuera desfavorable se precisaría evaluación de impacto ambiental, extremo que no ha sido acreditado. Por otro lado, la Sala considera que si bien es cierto que no se enumeran los métodos que se pueden emplear, tampoco consta que se prohíba el uso de las llamadas jaulas trampa. El apartado 6.1.1.4.g) del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe aprobado mediante Decreto 13/2014, de 18 de febrero, establece: «En los casos en los que las densidades de ungulados, especialmente de ciervo y jabalí, pudieran comprometer el buen estado de conservación de las formaciones vegetales, se desarrollarán actuaciones de control sobre ellas, pudiendo ser estas de tipo cinegético. Estas actuaciones quedarán encuadradas en un Programa de Acción Selectiva que será desarrollado anualmente conforme a las directrices básicas establecidas en un Plan de Acción Selectiva» (FJ 3).

b) En el conflicto permanente entre conservación de la biodiversidad y propiedad privada, la restricción de este último derecho debe de ser proporcionada, del mismo modo que la calificación ambiental de afección debe estar motivada o basada en una evaluación técnica. En la Sentencia de 10 de noviembre de 2023 (STSJ EXT 1153/2023-ECLI: ES: TSJEXT: 2023:1153), en la que se recurre una resolución administrativa sobre un informe de afección a la Red Natura 2000 con relación a la plantación de viñedo en espaldera (que se deniega dados los efectos negativos que puede tener sobre las aves esteparias), la Sala anula la resolución recurrida para que la Administración realice un informe adecuado que permita a la recurrente conocer las causas concretas por las que resulta desfavorable. Advierte la Sala que en la resolución «no se justifica ni dice en concreto la razón por la que se trata de áreas críticas que se consideren vitales para la supervivencia y recuperación de cada especie»; además, existiendo viñedos en la zona, como señala la recurrente, «lo importante es cómo esta intensificación puede afectar a los bienes jurídicos protegidos con relación a estas aves para las que, en principio, no basta su simple avistamiento, en la mayoría de los casos a varios cientos de metros» (FJ 3).

Los proyectos incluidos en una zona Red Natura 2000 precisan de informe de afección y de evaluación técnica correspondiente, según establece la normativa reguladora. La obligación del carácter previo de la evaluación del impacto ambiental y la situación de ilegalidad en la que se coloca quien carece del mismo impide la obtención de una ayuda económica por no cumplir con los requisitos, tal y como confirma la Sentencia del 12 de diciembre de 2023 (STSJ EXT 1225/2023-ECLI: ES: TSJEXT:2023:1225). De igual modo, una declaración de impacto ambiental desfavorable sustenta

la denegación de la concesión para el aprovechamiento de aguas superficiales, sobre todo si están incluidas en zona ZEPA y en Zona de Especial Conservación (ZEC). En la Sentencia de 12 de julio de 2023 (STSJ EXT 785/2023-ECLI: ES: TSJEXT:2023:785), la Sala de lo Contencioso-Administrativo declara que: «Respecto de que la DIA sea un acto de contenido imposible por haber sido anulado el Plan de Gestión, ello es improcedente no solo por cuanto la anulación del Plan no era general, refiriéndose al Anexo V es respecto de los apartados 8 y 9, no al resto sino también y principalmente por cuanto lo que afirma la DIA es que la afección de la zona 2 lo es al hábitat y a las especies, ya que los terrenos se incluyen no solo en zona ZEPA sino también en zona ZEC y a afección a RED Natura 2000» (FJ 3).

4.2 SOBRE EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL COMO LÍMITE A LA DISCRECIONALIDAD DEL PLANIFICADOR URBANÍSTICO

El alcance del principio de no regresión ambiental y su aplicación en las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico constituyen los elementos determinantes que motivan la admisión por el Tribunal Supremo de las sentencias seleccionadas, al apreciarse interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consistente en determinar «si la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental». Tras proferir una serie de consideraciones sobre el alcance y significado del principio ambiental de no regresión, en general, y sobre su aplicación en el ámbito urbanístico, en particular, el Tribunal Supremo considera que no han lugar los recursos de casación interpuestos en los dos casos que analizamos a continuación.

a) La Sentencia de 22 de marzo de 2023 (STS 1385/2023-ECLI: ES: TS: 2023:1385) resuelve los recursos de casación interpuestos contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura núm. 566/21, de 30 de diciembre, por la que se procedió a la anulación de la Resolución por la que había aprobado definitivamente una modificación puntual del Plan General Municipal, promovida por «Parque Solar Cáceres, S. L.», para regular la instalación de plantas para la producción de energía fotovoltaica en parte del Suelo No

Urbanizable de Protección de Llanos. La Sentencia de instancia consideraba que no se había motivado suficientemente el interés general que se pretendía atender mediante la ampliación de posibilidades de establecimiento de estas instalaciones, por más que fuera un uso ya autorizado: «… el esgrimido interés público en la modificación de los usos en suelo no urbanizable protegido con el argumento de evitar la implantación de pequeñas instalaciones fotovoltaicas carece de suficiente justificación y motivación, suponiendo una evidente regresión en la protección de los valores ambientales que fueron expresamente reconocidos y protegidos, con el carácter de directriz esencial, en el Plan General Municipal aprobado en el año 2010».

Los argumentos que fundamentan la decisión del Tribunal Supremo se sustentan sobre una interpretación adaptativa del principio de no regresión a las situaciones concretas, de tal manera que, este principio no solo constituye un límite de la actuación de los poderes públicos, en especial de su potestad de planeamiento territorial y urbanístico, sino que, además, actúa como parámetro de validez de las actuaciones que incidan en materia medioambiental:

> «El principio de no regresión o cláusula Standstill se ha consolidado como instrumento eficaz para evitar la supresión o relajación del nivel de protección otorgado por el Derecho Medioambiental a determinados espacios naturales que pueden producir daños ambientales de carácter irreversible.
>
> Dicho principio es una obligación que se impone a los Poderes Públicos de no modificar o suprimir los stándares de protección ambiental que supongan una disminución del nivel de protección establecido, lo que no significa que no puedan modificarse tales stándares, petrificando la normativa, sino que para ello se exige una justificación reforzada o especial motivación de las innovaciones del planeamiento que incidan sobre espacios especialmente protegidos» (FD 2).

En definitiva, la determinación de la vulneración de este principio solo puede hacerse de forma concreta, en cada supuesto, en la medida en que se reconozca de manera fáctica y casuística una menor protección o una total desprotección, al margen de que se afecte o no a la clasificación del suelo (FD 3). Sobre este planteamiento, el Tribunal Supremo llega a concluir que «la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos» (FD 4).

b) En el caso de que trae causa la Sentencia de 30 de junio de 2023 (STS 3236/2023 – ECLI: ES: TS:2023:3236), el Tribunal

Superior de Justicia de Extremadura había anulado una modificación del Plan General Municipal de Cáceres cuyo objeto era admitir en un suelo no urbanizable protegido como uso compatible el almacenamiento de residuos peligrosos y no peligrosos, modificación con la que se iba a permitir la legalización de una actividad preexistente contraria al planeamiento y la legislación sectorial vigentes en el momento de su instalación (una chatarrería, que incluía el transporte y gestión de residuos peligrosos y no peligrosos y el desguace de vehículos).

El principio de no regresión constituye un principio ambiental de carácter general que obliga a los poderes públicos a no retroceder, a mejorar la calidad de vida en relación con el medio ambiente, que no se circunscribe al ámbito urbanístico, ámbito este en el que, «dados los amplios términos con los que se formula, no puede limitarse a los cambios de clasificación, a la desclasificación del suelo no urbanizable, pues su alcance es más general». El Alto Tribunal incide en la idea de que la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, aun cuando se mantenga la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental y determinar la invalidez del plan, tras la adecuada ponderación sobre la ausencia de razones de interés público prevalente justificativas de la modificación claramente identificadas y razonadas por el planificador, pues, «la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión fáctica, que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación o de los usos urbanísticos» (FD 4).

En este sentido, el principio de no regresión constituye, según el Tribunal Supremo, un límite a la discrecionalidad del planificador urbanístico que se concreta en la necesidad de motivar el interés general al que sirve la potestad de ordenación territorial y urbanística, que exige «explicar las razones que llevan a la adopción de determinadas medidas que puedan reducir el nivel de protección ambiental hasta ahora alcanzado y su justificación desde la perspectiva de un interés público prevalente»:

> «… por exigencias del principio de no regresión, la modificación del plan, en la medida en que reduzca el estándar de protección ambiental, ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad. No es que no quepa alterar la clasificación o uso del suelo, sino que, en la medida en que esta alteración sea ambientalmente relevante, ha de estar claramente justificada en razón de 'un interés público especialmente prevalente, acreditado y

> general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga' (Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, aludido en la jurisprudencia antes reseñada)» (FD 5).

En consecuencia, cualquier modificación de un plan urbanístico que suponga un retroceso en la protección de un suelo no urbanizable protegido, aun cuando no altere la clasificación, debe fundamentarse en una justificación expresa y contundente basada en un interés público prevalente, ya que «solo una justificación expresa y contundente basada en un interés público prevalente puede despejar la sospecha de arbitrariedad» (FD 7).

4.3 SOBRE LA REGULACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS MINERALES DE LITIO EN EXTREMADURA

La consideración del litio como materia prima esencial y su carácter estratégico en el contexto global de crecimiento de la demanda, tanto para las baterías de los vehículos eléctricos como para el almacenamiento de energía, llevaba a legislar de urgencia la regulación del aprovechamiento de los recursos minerales de litio en Extremadura en 2022 mediante el Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto (el contenido de este decreto-ley, además de la valoración del litio como materia prima estratégica en la región, se analizaron en el *Observatorio de Políticas Ambientales 2022)*. El 30 de diciembre de 2022, el DOE núm. 249 publicaba el Acuerdo de 12 de diciembre de 2022 para el inicio de las conversaciones destinadas a la resolución de las discrepancias manifestadas en relación con el Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto. El 1 de junio de 2023, el abogado del Estado, en nombre del presidente del Gobierno, interponía recurso de inconstitucionalidad frente a los artículos 2, 3 y 4 del Decreto-ley de la Junta de Extremadura 5/2022, de 31 de agosto, que el Pleno del Tribunal Constitucional acordaba admitir a trámite mediante providencia de 20 de junio de 2023. Tres meses después, el Alto Tribunal declaraba la inconstitucionalidad y la nulidad de los tres artículos recurridos de la norma legal de urgencia extremeña mediante la sentencia 127/2003, de 27 de septiembre de 2023.

El encuadramiento competencial de los preceptos cuestionados, relativos a condicionar el otorgamiento de concesiones de explotación del litio a que el tratamiento y beneficio de los recursos que resulten del mismo se lleven a cabo en Extremadura, constituye el objeto de este recurso de inconstitucionalidad. En efecto,

a pesar de la pluralidad heterogénea de títulos invocados por la Asamblea extremeña, el litigio centra los preceptos impugnados en el «régimen minero», materia sobre la que el Estado ostenta competencia exclusiva para dictar las «bases» (art. 149.1.15 CE), «que garanticen tanto la gestión y la utilización controlada o equilibrada de recursos esenciales, como la defensa y utilización nacional de la riqueza del país y su subordinación al interés general (art. 128.1 CE)» (FJ 2). Más concretamente, se trata de determinar si el marco establecido por el Estado en el artículo 73.1 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, es formal y materialmente básico, duda que reside en el hecho de tratarse de una ley preconstitucional. Sobre este particular, confirma el Tribunal Constitucional, en primer lugar, el carácter básico de la ley, invocando su doctrina consolidada al respecto, que permite extraer de las normas preconstitucionales criterios o principios que puedan tener tal carácter, «salvo en aquellos supuestos en los que el legislador preconstitucional haya procedido a establecer de un modo completo e innovador las bases de la materia, en cuyo caso no cabría atribuir naturaleza básica a aquellos preceptos de la ley preconstitucional, que no hubieran sido declarados expresamente básicos por el legislador postconstitucional (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9)» (FJ 3). En segundo lugar, el carácter materialmente básico del art. 73.1 de la Ley de minas resulta de su finalidad que no es otra que la de «permitir el aseguramiento de la unidad fundamental en el tratamiento de los recursos mineros vinculada al interés nacional y a la defensa y utilización nacional de la "riqueza del país", que se encuentra subordinada al interés general y que tiene un marcado carácter supraterritorial y estratégico. De este modo se garantiza al Estado el establecimiento de una regulación uniforme y mínima, con vigencia para todo el territorio, en relación con las obligaciones o condiciones que cabe imponer a los concesionarios de las explotaciones mineras» (FJ 3).

La consecuencia ineludible que resulta de la condición de básico del precepto de la Ley de minas, así como de la reserva en exclusiva al Estado de la competencia para fijar las bases del régimen minero, según pondera el Alto Tribunal, es la conculcación por parte del Decreto-ley extremeño de las bases que regulan el régimen minero que evidencia «la contradicción insalvable entre la base estatal y la norma autonómica, pues la norma autonómica atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura la posibilidad de condicionar la explotación de un recurso mineral de esencial importancia para el interés nacional y para los intereses de la Unión Europea impidiendo que el Estado

valore la imposición o no de dicha condición y en su caso determine el lugar en el que la misma deberá ser cumplida, contraviniendo con ello la regla básica ex art. 149.1.25 CE e infringiendo el orden constitucional de distribución de competencias» (FJ 4). Se resuelve, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 2 del Decreto-ley 5/2022, de 31 de agosto, decisión que deja vacíos de contenido el resto de los preceptos impugnados.

Los preceptos impugnados incurren, además, según el Alto Tribunal, en una restricción geográfica que afecta a la competencia estatal en materia de unidad de mercado (art. 149.1.13 CE). El artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece con carácter básico que las limitaciones que las autoridades competentes introduzcan al acceso o ejercicio de una actividad económica deberán: i) estar fundamentadas en una razón imperiosa de interés general que puedan justificarla, enumeradas taxativamente en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y, ii) ser proporcionadas. Sobre esta base, concluye el Tribunal que: «Si se pone en relación la enumeración de razones imperiosas de interés general de la norma estatal con las alegadas en la norma autonómica, podemos concluir que la decisión del legislador de urgencia extremeño no se ampara en ninguna de las previstas en la norma estatal que la doctrina de este tribunal ya ha considerado básicas» (FJ 5).

En su voto particular, dos magistrados disienten sobre la *ratio decidendi* de la sentencia («vulneración mediata de la competencia estatal para fijar las bases del régimen minero y energético»), por entender que la declaración de inconstitucional debería haberse fundamentado en la razón que el Alto Tribunal apunta como «adicional», esto es, la vulneración de la competencia estatal en materia de unidad («que debería haber sido únicamente este el fundamento de la declaración de inconstitucionalidad»). Se discrepa, al respecto, sobre el sentido y alcance que la sentencia atribuye al artículo 73.1 de la Ley de minas: «Es posible que el invocado precepto estatal sea materialmente básico, pero entiendo que su sentido y alcance solamente puede ser el de recoger una habilitación legal a la administración competente (sea esta cual sea) para imponer ciertos requisitos al otorgamiento y disfrute de concesiones por parte de sujetos privados. Considero, por lo tanto, que estamos ante una regla dirigida a disciplinar las relaciones entre poder público y particulares, y no a distribuir poder entre distintos niveles territoriales del poder público (…) estamos ante normas perfectamente compatibles entre sí, pues lo único que habría hecho la comunidad

autónoma es adaptar a su nivel territorial la genérica habilitación regulatoria prevista en la norma básica estatal».

5. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

- Consejera de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible: Mercedes Morán Álvarez (nombramiento efectuado por Decreto de la Presidenta 19/2023, de 20 de julio, DOE núm. 141, de 27 de julio de 2023).
- Secretaria General: María Concepción Montero Gómez (nombramiento efectuado por Decreto 91/2023, de 28 de julio, DOE núm. 146, de 31 de julio de 2023).
- Dirección General de Agricultura y Ganadería: José Manuel Benítez Medina (nombramiento efectuado por Decreto 128/2023, de 2 de agosto, DOE núm. 149, de 3 de septiembre de 2023).
- Dirección General de Política Agraria Comunitaria: Juan Eloy Rodríguez Ucedo (nombramiento efectuado por Decreto 124/2023, de 2 de agosto, DOE núm. 149, de 3 de septiembre de 2023).
- Dirección General de Desarrollo Rural: María de los Ángeles Muriel González (nombramiento efectuado por Decreto 125/2023, de 2 de agosto, DOE núm. 149, de 3 de septiembre de 2023).
- Secretaría General de Desarrollo Sostenible, Coordinación y Planificación Hídrica: Victor Gerardo del Moral Agúndez (nombramiento efectuado por Decreto 126/2023, de 2 de agosto, DOE núm. 149, de 3 de septiembre de 2023).
- Dirección General de Sostenibilidad: Germán Puebla Ovando (nombramiento efectuado por Decreto 127/2023, de 2 de agosto, DOE núm. 149, de 3 de septiembre de 2023).
- Dirección General de Industria, Energía y Minas: Raquel Pastor López (nombramiento efectuado por Decreto 190/2023, de 23 de agosto, DOE núm. 164, de 25 de septiembre de 2023).
- Dirección General de Cooperativas y Economía Social: Diego Sánchez Duque (nombramiento efectuado por Decreto 128/2023, de 2 de agosto, DOE núm.149, de 3 de septiembre de 2023).

XLI. Galicia. El conflicto sobre la ordenación y la gestión del litoral gallego se reproduce por vías legales, constitucionales y judiciales

BELTRÁN PUENTES COCIÑA

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación*.–3. *Organización*.–4. *Ejecución*.–5. *Jurisprudencia*.–6. *Lista de responsables de la política ambiental*.–7. *Bibliografía.*

RESUMEN

En el año 2023 se ha intensificado el conflicto en torno a la ordenación y la gestión del litoral gallego. Por una parte, entre las leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia, destaca en materia ambiental la Ley 4/2023 de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, cuya validez ha sido examinada por el Tribunal Constitucional. Por otra parte, en el plano judicial, debemos señalar la decisión del Tribunal Supremo por la que se declara la validez de la prórroga de la concesión de uso del dominio público marítimo-terrestre de la fábrica de pasta de celulosa ENCE, en la ría de Pontevedra.

ABSTRACT

In 2023, the conflict over the planning and management of the Galician coastline has intensified. The Galician Parliament has passed the Law 4/2023 on the planning and integrated management of the Galician coastline. Its validity has been examined by the Constitutional Court. On the other hand, in the judicial area, we must highlight the decision of the Supreme Court declaring the validity of the extension of the concession for the use of the public domain of ENCE, in the Ría de Pontevedra.

PALABRAS CLAVE

Costa. Dominio público. Litoral.

KEYWORDS

Coast. Public domain. Coastline.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Las principales novedades ambientales en la Comunidad Autónoma de Galicia en el año 2023 se han producido en materia de

litoral y dominio público marítimo-terrestre, tanto en el plano legislativo como en el judicial.

En el plano legislativo, en el año 2023 ha destacado la aprobación de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, a través de la cual la Comunidad Autónoma busca legislar en materia de costas y dotarse de un instrumento coherente y completo para la ordenación y la gestión del litoral gallego. La aprobación de esta norma ha despertado suspicacias en el Ejecutivo estatal, por la posible colisión con las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre, y ha motivado la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que ha sido examinado por el Tribunal Constitucional con un resultado mayormente validatorio de la ley autonómica.

Por otra parte, también cabe destacar la ley de acompañamiento de los presupuestos, esto es, la Ley 10/2023, de 18 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por la gran cantidad de cambios realizados en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

Mientras, en el plano judicial también cabe destacar una novedad relevante en el ámbito del dominio público marítimo-terrestre: las sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo por las que se declara la validez de la prórroga otorgada a la concesión para uso del dominio público de la fábrica de papel de ENCE, en la ría de Pontevedra.

2. **LEGISLACIÓN**

Ente las leyes aprobadas por el Parlamento de Galicia en el año 2023, destacan en materia ambiental la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia y la Ley 10/2023, de 18 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (ley de acompañamiento de los presupuestos). A continuación, se exponen los principales aspectos de las dos leyes mencionadas.

2.1 LEY 4/2023 DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL DE GALICIA

La aprobación de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia (Ley del litoral

de Galicia o LOLGA) ha levantado cierto revuelo en el ámbito jurídico, político y social. Su conformidad con la Constitución española (CE) ha sido discutida, entre otros, por el Gobierno central y la Abogacía del Estado a través de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad cuya admisión por el Pleno del Tribunal Constitucional provocó la suspensión cautelar de los preceptos impugnados. Recientemente, hemos conocido que el recurso ha sido en su mayor parte desestimado por el intérprete supremo da la Constitución (nota informativa 40/2024 del TC).

a) Objeto.

La Ley del litoral de Galicia busca establecer un conjunto de normas e instrumentos para la ordenación y la gestión integrada del litoral de Galicia. Esto incluye, en primer lugar, el establecimiento de una organización administrativa que lleve a cabo dicha gestión, la regulación de los instrumentos de planificación del litoral, la determinación del régimen jurídico de los usos y de las actividades que se puedan desarrollar sobre el litoral y la gestión de los títulos habilitantes para esta utilización.

Además, el concepto de ordenación y gestión del litoral manejado también contempla la identificación de las medidas estratégicas y los instrumentos que conduzcan al desarrollo sostenible del litoral y la adopción de medidas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral que tomen en consideración los objetivos de calidad de las aguas, el grado de resiliencia de la costa frente al cambio climático y el impacto económico y social de las actuaciones. Por último, se incluyen medidas destinadas a la regulación, conservación, ampliación y renovación del patrimonio público litoral, así como a la promoción de la cultura litoral, a través de actuaciones de concienciación, divulgación y educación ambiental.

b) Título competencial.

La ley se dicta al amparo de diferentes títulos competenciales de la Comunidad Autónoma de Galicia (Sarmiento Méndez, 2024). Con respecto a las medidas que afecten a los espacios del litoral que forman parte del territorio autonómico (que incluye los puertos y la zona marítimo-terrestre), se basa en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega para la ordenación del litoral, tal y que se reconoce en el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia (EAG): «Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

Esta previsión estatutaria toma su base del artículo 148.1.3 de la Constitución española (CE), según el cual las comunidades autónomas pueden asumir la competencia sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, teniendo en cuenta la interpretación que el Tribunal Constitucional ha adoptado sobre esta competencia. El máximo intérprete de la Constitución se ha pronunciado sobre el contenido del título competencial afirmando que «todas las comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral» (STC 149/1991, FJ 1A).

Por otra parte, la ley se ampara competencialmente en otros títulos cuando contempla actuaciones que se proyectan sobre el mar territorial. Esta realidad física, aunque no forma parte del territorio autonómico, puede ser objeto de ejercicio de algunas competencias autonómicas (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo, ordenación del sector pesquero, marisqueo, acuicultura…), como ha aclarado el Tribunal Constitucional (STC 38/2002, FJ 6). De este modo, la Ley del litoral de Galicia también alude a los títulos competenciales autonómicos sobre pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (art. 27.15 del EAG).

Además, la ley también se ampara en las competencias autonómicas tanto para establecer normas adicionales de protección ambiental como para llevar a cabo las tareas ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, que según la jurisprudencia constitucional corresponden en general a las comunidades autónomas.

c) Ámbito de aplicación.

La ley define por primera vez el litoral de Galicia, como aquella franja de ancho variable a ambos lados de la ribera del mar en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o la influencia del mar. Esta franja se extiende hacia el interior hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o el límite interior de los espacios naturales protegidos que radiquen en ellos; mar adentro, abarca hasta el límite exterior del mar territorial, si bien esto tiene relevancia exclusivamente a los efectos de las competencias autonómicas, antes mencionadas, que proyectan su actuación sobre el mar territorial o las competencias que exijan actuar en el mar por su propia naturaleza (vertidos en aguas territoriales, ordenación pesquera, acuicultura, marisqueo…).

d) Estructura.

La Ley del litoral de Galicia se estructura en un título preliminar (en el que se recogen las disposiciones generales relativos al objeto, el ámbito de aplicación, los fines de la ley y los principios de ordenación del litoral), ocho títulos, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El título I regula la organización administrativa y los sujetos que deben intervenir en la ordenación y gestión del litoral. En primer lugar, se establece la relación de competencias autonómicas y locales que delimitarán la intervención de la Administración autonómica y de los entes locales. En segundo lugar, se contempla la intervención de varios órganos administrativos especializados: una Comisión Interdepartamental de Coordinación de Ordenación del Litoral como órgano de coordinación; la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo como órgano consultivo y asesor; y un Foro del Litoral de Galicia como principal órgano colegiado de participación, consulta y asesoramiento en materia de ordenación del litoral. Por último, también se prevé la participación de la sociedad civil a través de redes, asociaciones y la puesta en marcha de estrategias de desarrollo local participativo, de constitución de grupos de acción local y de custodia del litoral.

El título II establece los instrumentos de ordenación del litoral. Todos ellos deben pivotar, como instrumento referencial y punto de partida, sobre la estrategia de economía azul de Galicia, que sigue el camino de la comunicación de la Comisión Europea «Sobre un nuevo enfoque de la economía azul sostenible de la UE: transformar la economía azul de la UE para un futuro sostenible» [COM (2021) 240 final] y busca servir de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores productivos ligados al mar.

Se contemplan cinco tipos de instrumentos de ordenación del litoral. Como instrumentos obligatorios, se establecen las directrices de ordenación del litoral, como elemento básico de planificación del litoral; el plan de ordenación costera, como plan ordenador de los espacios terrestres y marítimo-terrestres; y el plan de ordenación marina, como plan ordenador de los espacios marinos. Por otra parte, se prevén dos tipos de instrumentos potestativos: los planes de ordenación de las rías y las playas y planes de ordenación para determinadas actividades.

El título III se dedica a la regulación de los usos y las actividades en el litoral, partiendo de una zonificación en tres áreas distintas, con objetivos de ordenación específicos, en las que se contempla diferentes usos permitidos, compatibles y prohibidos. Se aclara que la finalidad de esta zonificación es la ordenar los usos y las actividades en función de los objetivos de ordenación perseguidos por la ley, cuestión de relevancia a la hora de valorar su constitucionalidad.

De esta forma, las tres zonas se tratan del área de protección ambiental, que comprende los espacios que poseen características naturales particulares e insustituibles y valores ambientales destacados; del área de reordenación, que comprende los espacios transformados por la acción urbanizadora y aquellos espacios degradados de difícil o imposible renaturalización; y el área de mejora ambiental y paisajística, que comprende los demás espacios, sin reunir las condiciones de los anteriores, se mantienen libres de procesos de degradación o han sufrido procesos de desnaturalización reversibles.

La ley regula el régimen de intervención administrativa, esto es, los diferentes títulos de intervención exigibles para llevar a cabo los usos y las actividades compatibles. En este sentido, el otorgamiento de autorizaciones y concesiones por parte de la Administración autonómica queda supeditado al efectivo traspaso de funciones y servicios por el Estado.

El título IV se dedica a las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral, el título V a las normas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral, el título VI al patrimonio público litoral y el título VII a la cultura del litoral, la concienciación y la educación ambiental, constituyendo de este modo las partes de la norma con mayor potencial en términos de protección ambiental. Por último, el título VII regula el ejercicio de las potestades inspectora y sancionadora en el litoral.

e) Conflicto constitucional.

Como se dijo anteriormente, la Ley del litoral de Galicia fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por la Abogacía del Estado, en representación del Gobierno. El recurso de inconstitucionalidad se basó en los siguientes motivos de inconstitucionalidad (Sarmiento Méndez, 2024): la apropiación por la comunidad autónoma de la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre; la inadecuación de la ley a la normativa estatal básica en materia de protección del dominio público marítimo-terres-

tre; la extralimitación de la comunidad autónoma al ejercer sus competencias sobre el mar territorial; la supuesta imposibilidad de asumir por parte de una comunidad autónoma la gestión de los títulos habilitantes para la ocupación y el uso del dominio público marítimo-terrestre a través de una norma con rango de ley, sin modificación previa de su estatuto de autonomía; y la invasión de la competencia estatal exclusiva sobre pesca en aguas interiores, a consecuencia de la definición de litoral que maneja la norma autonómica, que se extiende mar adentro y abarca hasta el límite exterior del mar territorial.

La sentencia del Tribunal Constitucional, todavía no publicada pero cuyo contenido fue ya avanzado por la Oficina de Prensa del órgano constitucional (nota informativa 40/2024 del TC), desestima por unanimidad setenta de las setenta y dos impugnaciones incluidas en el recurso del presidente del Gobierno.

En cuanto a los motivos de la desestimación, el máximo intérprete de la CE descarta que Galicia deba modificar su Estatuto de autonomía para gestionar los títulos de ocupación y utilización del dominio público marítimo-terrestre, al entender que se trata de una función ejecutiva que se incluye en la competencia exclusiva de la comunidad autónoma para la ordenación del territorio y del litoral (art. 27.3 EAG).

Por otra parte, la sentencia también rechaza el argumento del Gobierno central sobre la supuesta disconformidad de la regulación de los instrumentos de ordenación del litoral y de los usos que puedan realizarse en el mismo con la legislación estatal de protección del dominio público marítimo-terrestre (art. 132 CE). En particular, la sentencia esgrime que los preceptos impugnados no contravienen dichas normas estatales en abstracto y que, en todo caso, la propia LOLGA remite a la legislación estatal de costas para garantizar el cumplimiento de sus exigencias. En el mismo sentido, también se argumenta que las potestades estatales relativas a la titularidad del dominio público se mantienen incólumes en caso de que el título habilitante o el plan concreto que se llegue a aprobar contraviniera la legislación estatal de costas.

Como apuntábamos, únicamente dos artículos han sido declarados inconstitucionales. Por una parte, se anula el precepto que prevé que los sistemas de recogida, almacenamiento, tratamiento y vertido de aguas puedan ocupar el dominio público marítimo-terrestre (art. 60.3 LOLGA) por considerarse contrario al artículo 44.6 de la Ley de costas. Además, se declara también la dis-

conformidad con la Constitución del artículo 59.2 LOLGA, que otorgaba un trato privilegiado a las embarcaciones gallegas frente al resto.

Por otra parte, se declara como interpretación válida y conforme a la Constitución que los establecimientos de la cadena alimentaria mar-industria puedan ocupar terrenos situados en el dominio público marítimo-terrestre o en la zona de servidumbre de protección únicamente cuando requieran la captación y el retorno de agua de mar para el desarrollo de sus procesos productivos o comerciales y, alternativamente, cuando por su naturaleza no puedan tener otra ubicación en el caso de que se sitúen en terrenos demaniales o cuando presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público en el caso de que se sitúen en la zona de servidumbre.

La sentencia cuenta con un voto concurrente de la magistrada María Luisa Balaguer que, si bien está de acuerdo con el fallo de la sentencia, desea mostrar su criterio discordante en relación con la cobertura estatutaria de la competencia autonómica y en relación con los riesgos para la protección del medio ambiente que pueden suponer, a su juicio, algunos de los argumentos de la sentencia si, en su proyección a largo plazo, permiten una rebaja de los estándares de protección ambiental en un contexto de cambio climático.

2.2 LEY 10/2023, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS

A través de la Ley 10/2023, de medidas fiscales y administrativas, conocida como la Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2024, se modifican diferentes normas con contenido ambiental. Entre otras, destacan las reformas realizadas en la normativa gallega de suelo, montes, aguas, minería, pesca o energía eólica.

Merece una mención particular la modificación de la normativa eólica gallega, esto es, en la Ley 8/2009 por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental. Esta norma se modifica con el ánimo de adaptarla a la nueva realidad caracterizada por la evolución de las diversas modalidades de autoconsumo y por las garantías económicas solicitadas actualmente por la normativa estatal cuando se obtienen los permisos de acceso y conexión a la red. Igualmente, se establece la no necesidad de contar con proyecto sectorial o proyecto de interés autonómico para la construc-

ción de un parque eólico y se aclara la necesidad de que los proyectos eólicos tengan en cuenta los posibles afectos acumulativos y sinérgicos, respondiendo de esta forma a una demanda de la sociedad civil y a los reveses judiciales comentados en anteriores capítulos de este anuario.

Otra reforma relevante es la producida en la Ley 2/2016, del suelo de Galicia, en la que se recoge expresamente la vigencia indefinida de los convenios de adhesión de los ayuntamientos a la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (APLU), entidad de naturaleza a la que se pueden delegar las competencias de disciplina urbanística por parte de los municipios adheridos. También se regula el deber de las personas propietarias de completar por su cuenta la urbanización necesaria para que los terrenos en suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural, en casos de ampliación de volumen, alcancen la condición de solar, además de ejecutar también por su cuenta la conexión con los servicios existentes en el núcleo rural.

En línea con anteriores reformas, con el ánimo de adoptar medidas de simplificación administrativa, se adoptan varias excepciones a la normativa urbanística general que van parcheando la legislación a medida que se detectan problemas de aplicación en ámbitos específicos. En este sentido, por ejemplo, se aclara que ciertas actividades de ocio, de comercio ambulante, científicas, escolares o divulgativas son admisibles en suelo rústico siempre y cuando no lleven asociadas instalaciones o edificaciones. Por otra parte, se exime de la obligación de aprobar un plan especial de infraestructuras y dotaciones en aquellos casos en los que el planeamiento califique el ámbito como equipamiento.

En la misma línea, también se exime de cumplir con los límites de ocupación de la parcela a las construcciones e instalaciones destinadas a la gestión, explotación y defensa forestal, de modo que pueden ocupar más allá del 20 por ciento establecido como límite general y pueden llegar hasta el 60 por ciento de la superficie de la parcela. Otra excepción reseñable sería la exención de cumplir con los parámetros de retranqueo a linderos en los casos en los que las parcelas pertenezcan a la misma persona propietaria, siempre que se inscriba la indivisibilidad en el Registro de la Propiedad.

Ante la imposibilidad de ahondar en todas las reformas normativas efectuadas por la Ley de acompañamiento de los presupuestos, en el siguiente cuadro se contempla una relación de las principales normas ambientales que han sido modificadas, agrupadas por materias o sectores normativos.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 10/2023, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS (Ley de acompañamiento de los presupuestos)	
SECTOR NORMATIVO	**NORMAS MODIFICADAS**
Urbanismo y ordenación del territorio	Ley 2/2016, del suelo de Galicia. Decreto 143/2016, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016 del suelo de Galicia. Ley 3/2023, de áreas empresariales de Galicia.
Actividades con afectación ambiental	Ley 3/2008, de ordenación de la minería de Galicia. Ley 13/2013, de caza de Galicia. Ley 2/2021, de pesca continental de Galicia. Ley 11/2008, de pesca de Galicia. Ley 5/2017, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia. Ley 9/2021, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia.
Energía	Ley 8/2009, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental.
Patrimonio natural	Decreto 24/2022, por el que se modifica el Decreto 64/2009 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés. Decreto 21/2023, por el que se modifica el Decreto 211/1996 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural de los Fragas do Eume, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de las Fragas do Eume.

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 10/2023, DE MEDIDAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS (Ley de acompañamiento de los presupuestos)	
SECTOR NORMATIVO	**NORMAS MODIFICADAS**
Montes	Ley 3/2007, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia. Ley 7/2012, de montes de Galicia. Ley 4/2015, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia. Ley 9/2017, de medidas fiscales y administrativas. Ley 11/2021, de recuperación de la tierra agraria de Galicia. Decreto 52/2014, por el que se regulan las instrucciones generales de ordenación y de gestión de montes de Galicia.
Aguas	Ley 9/2010, de aguas de Galicia.

3. **ORGANIZACIÓN**

En materia de organización, destaca la aprobación del Decreto 50/2023, de 11 de mayo, por el que se modifica el Estatuto de la entidad pública empresarial Augas de Galicia, aprobado por el Decreto 32/2012, de 12 de enero. Este decreto modifica la estructura orgánica de la entidad pública empresarial Augas de Galicia, adscrita a la Consejería de Infraestructuras y Movilidad, con la intención de adaptarla a las leyes aprobadas en los últimos años en su ámbito de actuación: la Ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario, y especialmente la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua.

También se modifica la estructura orgánica del Instituto de Estudos do Territorio (IET), en este caso a través del Decreto 104/2023, de 29 de junio, por el que se modifica el Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto de Estudos do Territorio (IET). Este cambio se produce como consecuencia de la necesidad de adaptación a la vigente Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, y al Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia.

4. EJECUCIÓN

En materia de ejecución o gestión, destacan la actualización de los planes de ordenación de los recursos naturales y de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés y del parque natural de las Fragas do Eume.

La primera de estas reformas se produce a través de la modificación que la Ley 10/2023 (Ley de acompañamiento de los presupuestos) realiza sobre el Decreto 24/2022 por el que se modifica el Decreto 64/2009 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés.

En lo referido al parque natural de las Fragas do Eume, se ha llevado a cabo a través del Decreto 21/2023 por el que se modifica el Decreto 211/1996 por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del espacio natural de los Fragas do Eume, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de las Fragas do Eume.

5. JURISPRUDENCIA

En el plano judicial, destacan las sentencias 271/2023[1] y 272/2023[2], ambas de 6 de marzo, de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo por las que se resuelven de forma estimatoria los recursos de casación planteados por la empresa ENCE Energía y Celulosa, S. A., titular de la fábrica de pasta de celulosa situada en terrenos de dominio público marítimo-terrestre de la ría de Pontevedra; la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra y varias asociaciones de empresas en el ámbito de la madera y la industria en general.

Los recursos de casación se plantean contra las sentencias de 15 de julio de 2021 dictadas por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que había estimado los recursos interpuestos por Greenpeace España y por el Ayuntamiento de Pontevedra contra la Resolución de 20 de enero de 2016 de la Directora General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar por la que se adoptó la prórroga de la concesión

[1] Roj: STS 796/2023 - ECLI: ES: TS:2023:796.
[2] Roj: STS 805/2023 - ECLI: ES: TS:2023:805.

de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con destino a fábrica de pasta de celulosa.

Las sentencias de la Audiencia Nacional de 2021 argumentaban que la prórroga de la concesión se había otorgado centrándose en el informe emitido por el órgano ambiental de la Xunta de Galicia, sin efectuar consideración alguna respecto a la necesidad de que la citada factoría papelera por su naturaleza deba tener su ubicación en el dominio público marítimo-terrestre. De la prueba pericial practicada, el órgano judicial desprendía que las instalaciones de ENCE necesitan estar situadas en las proximidades de grandes masas de grandes masas de agua, por la propia naturaleza de la actividad que se realiza (por el agua que utilizan como recurso para el proceso productivo y para la evacuación de vertidos), pero ello no implica que deban estar situadas dentro del dominio público costero sino que pueden situarse en las proximidades (como sucede con la fábrica de ENCE en Navia, Asturias). Las sentencias concluían que no se había acreditado que las instalaciones deban estar situadas en el dominio público marítimo-terrestre y, por ello, que procedía denegar la prórroga de la concesión otorgada.

La Sala Cuarta del Tribunal Supremo, sin embargo, no considera que esta limitación (la necesidad de justificar que las instalaciones no pueden tener otra ubicación distinta a la del dominio público) sea aplicable a la concesión de la fábrica de ENCE. En respuesta a la cuestión casacional planteada, el Alto Tribunal concluye que las concesiones sobre el domino público marítimo-terrestre otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y conforme a su régimen transitorio tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en la que fuera concedida dicha prórroga, con la única limitación de que dichas prórrogas se condicionan al otorgamiento de un informe favorable por parte del órgano ambiental da la Comunidad Autónoma en el que se determinen los efectos que la ocupación tiene para el medio ambiente.

Aplicando esta interpretación general a la concreta pretensión que se accionaba en el caso ENCE, el Tribunal Supremo determina que la prórroga de la concesión fue válidamente otorgada, dado que no resultaba aplicable la limitación efectuada por las sentencias de instancia y además existía informe favorable de la Administración autonómica. Por ello, la Sala Cuarta del Alto Tribunal anula las sentencias de la Audiencia Nacional y declara la validez de la decisión administrativa originariamente adoptada (esto es, confirma la validez de la prórroga de la concesión).

Las sentencias tienen interés tanto desde la perspectiva social y económica, teniendo en cuenta el debate público que se ha generado en torno a la conveniencia de mantener la actividad de la industria pastera en la Ría de Pontevedra, como desde una perspectiva puramente jurídica, en tanto resuelven «un episodio más de la no siempre pacífica concurrencia de los objetivos esenciales que guían la política de uso del litoral español, a saber: la preservación de los valores ambientales, por un lado; y el respeto y reconocimiento de los derechos y propiedades legalmente reconocidas con carácter previo a la vigencia de la normativa actual, por otro» (García de Cal, 2023).

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Las personas titulares de los principales órganos de la Xunta de Galicia con competencias en materia ambiental han sido las siguientes:

- Consejera de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda: Ángeles Vázquez Mejuto.
- Secretaria General Técnica: María del Carmen Bouso Montero.
- Directora General de Calidad Ambiental, Sostenibilidad y Cambio Climático: María Sagrario Pérez Castellanos.
- Directora General de Patrimonio Natural: Belén María do Campo Piñeiro.
- Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Encarnación Rivas Díaz.

7. BIBLIOGRAFÍA

García de Cal, J. L. (2023). «Régimen jurídico aplicable a las prórrogas de las concesiones anteriores a la Ley de 1988 que habilitan la ubicación de industrias en el demanio costero: a propósito de las STS 796/2023 y 805/2023, de 6 de marzo de 2023 (Caso ENCE)». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 134. https://doi.org/10.56398/ajacieda.00244

Mora Ruiz, Manuela (2023). «Legislación al día. Tribunal Supremo. Galicia. Costas. Concesión de dominio público. Contaminación». *Actualidad Jurídica Ambiental*, 20 de abril de 2023. https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-tribunal-supremo-galicia-costas-concesion-de-dominio-publico-contaminacion/

Sarmiento Méndez, X. A. (2024). «El derecho administrativo gallego del litoral». En «Constitución, Administración y Parlamento. Homenaje a Fernando Sáinz Moreno». Ed. Congreso de los Diputados.

XLII. Islas Baleares: cambios en la organización administrativa ambiental

BARTOMEU TRIAS PRATS

SUMARIO. 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Organización*.–3. *Legislación*.–4. *Ejecución: líneas de actuación*.–5. *Conflictos ambientales*.–6. *Apéndice informativo*.

RESUMEN

Las elecciones autonómicas celebradas el pasado 28 de mayo han traído consigo un cambio en el color político del gobierno balear y de los partidos que le prestan apoyo. A su vez, el diseño del nuevo ejecutivo salido de las urnas ha comportado un cambio notable en la definición de la organización administrativa de la comunidad autónoma, que ha tenido especial repercusión por lo que se refiere a la determinación de los órganos con competencias en materia ambiental. Tal vez estos cambios sean lo más significativo que se pueda reseñar del año 2023, que en lo demás ha venido marcado por la continuidad en la gestión ordinaria de los asuntos que están relacionados con la protección del medio ambiente.

ABSTRACT

The regional elections held on May 28 have brought with them a change in the political color of the Balearic government and the politic parties that support it. At the same time, the design of the new executive that came out of the polls has entailed a notable change in the definition of the administrative organization of the autonomous community, which has had a special impact with regard to the determination of the bodies with powers in this matter. environmental. Perhaps these changes are the most significant thing that can be noted about the year 2023, which has otherwise been marked by continuity in the ordinary management of matters related to environmental protection.

PALABRAS CLAVE

Islas Baleares. Medio ambiente. Administración ambiental.

KEY WORDS

Balearic Islands. Environment. Environmental administration.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Según se puede comprobar a la vista de lo que se recoge en apéndice informativo que figura como anexo final, el año 2023 no ha aportado hitos especialmente significativos por lo que se refiere a la acción pública en materia medioambiental. Sin querer despreciar, claro está, la importante labor de gestión ordinaria que viene desplegando la Administración autonómica, notablemente intensa en algunos aspectos, lo cierto, como señalábamos, es que no hay ningún acontecimiento sumamente trascendente que merezca ser destacado de modo singular. A nivel normativo es particularmente constatable lo que ahora decimos, con escasa producción legal y también reglamentaria. Y sin que durante el año 2023 se hayan aprobado normas que tengan un impacto directo y completo sobre el régimen jurídico de cualquiera de los sectores más relevantes (espacios naturales, residuos, cambio climático, etc.) de la esfera medioambiental.

Sin duda el acontecimiento más trascendente es el que se ha producido fuera de la órbita de la Administración autonómica y de su actuación, pero que ha acabado teniendo una especial proyección sobre la misma. Nos referimos a las elecciones autonómicas celebradas a finales del mes de mayo, el día 28. Y que han tenido como consecuencia un cambio en la composición de la mayoría parlamentaria que hasta entonces venía prestando su apoyo al ejecutivo balear. El resultado, lógicamente, ha sido un cambio también en el color político del gobierno autonómico. La definición del nuevo gobierno ha comportado, a su vez, un cambio significativo en el diseño de la estructura organizativa de la comunidad autónoma, alterándose en buena medida, como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, el reparto de competencias en materia de medio ambiente.

2. ORGANIZACIÓN

En efecto, tal como ya hemos destacado más arriba, la formación y diseño del nuevo ejecutivo balear ha provocado un cambio importante en el dibujo de la Administración autonómica, que fácilmente se puede apreciar por lo que hace referencia a los órganos de primer nivel, las consejerías (Decreto 8/2023, de 10 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Balears). Y que

ha tenido, según habíamos destacado igualmente, un considerable impacto en lo relativo a la determinación de los órganos responsables de la acción pública autonómica medioambiental.

En la anterior legislatura, la denominada Consejería de Medio Ambiente se configuraba como el órgano superior que aglutinaba las competencias sobre la mayoría de los sectores relacionados con el medio ambiente (residuos, recursos hídricos, espacios naturales, paisaje, educación ambiental, etc.). Aun sin desconocer, es verdad, que había algunos otros sectores (lucha contra el cambio climático, por ejemplo) que se atribuían a la responsabilidad de consejerías distintas de las de medio ambiente.

En la actual Administración autonómica, en cambio, el modelo por el que se ha optado es claramente distinto. La alternativa parece ser, a todas luces, la inversa a la anterior, consistente en dispersar o repartir la competencias medioambientales entre diferentes consejerías. Hasta cuatro consejerías distintas se pueden identificar hoy con un protagonismo destacado en la acción pública medioambiental. Así resulta del Decreto 12/2023, de 10 de julio, de la Presidenta de las Islas Baleares, por la que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (modificado poco después por el Decreto 16/2023, de 20 de julio; y nuevamente más tarde por el Decreto 17/2023, de 23 de agosto):

— La primera de las consejerías mencionadas es una desconocida hasta ahora, la llamada Consejería del Mar y del Ciclo del Agua. En la misma se integran dos órganos directivos que tienen una espacial relevancia en la materia ambiental. Por un lado, la Dirección General de Recursos Hídricos, a la que corresponde todo lo relacionado con la planificación hidrológica y con la gestión del dominio público hidráulico y de las infraestructuras hidráulicas, entre los aspectos más destacados. Y, por otro lado, la Dirección General de Costas y Litoral, encargada de responsabilidades tan relevantes como son las que tienen que ver con la ordenación, protección y calidad ambiental del litoral. El organigrama de la Consejería se completa con una tercera dirección general, la Dirección General de Puertos y Transporte Marítimo, claramente orientada hacia un sector de actividad, el constituido por la navegación, los puertos y el transporte marítimo, que, si bien tiene una innegable incidencia sobre el medio ambiente, se contempla más bien desde una óptica distinta, principalmente como actividades o infraestructuras vinculadas al desarrollo de la actividad económica.

— La segunda Consejería que cabe señalar es la denominada Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad. También en este

caso podemos encontrar en su estructura interna algunos órganos directivos con clara proyección sobre la acción ambiental. A destacar, en particular, la Dirección General de Territorio y Paisaje, antes integrada en la Consejería de Medio Ambiente, a la que se atribuye la competencia en todo lo relacionado con la planificación general de la ordenación territorial, el paisaje y la recuperación y mejora de las infraestructuras territoriales. Como curiosidad podemos señalar que la Dirección General carece de titular, hasta la fecha no ha sido nombrado, de modo que sus responsabilidades son asumidas actualmente por el titular de otra de las direcciones generales de la Consejería, la Dirección General de Coordinación y Armonización Urbanística.

— En tercer lugar, se ha de hacer referencia a la Consejería de Empleo, Empresa y Energía. Las competencias sobre empleo y empresa son repartidas entre diferentes direcciones generales –la Dirección General de Empresa, Autónomos y Comercio, la Dirección General de Industria y Polígonos Industriales y la Dirección General de Trabajo y Salud Laboral–, cuyas responsabilidades quedan lejos, como es fácil adivinar, de las cuestiones ambientales. No sucede así, en cambio, con la tercera materia que compone el nombre de la Consejería, la energía, concentrada en una dirección general, la llamada Dirección General de Economía Circular, Transición Energética y Cambio Climático, cuyas atribuciones claramente exceden los límites de la materia, teniendo una incidencia muy directa sobre la acción medioambiental. Corresponde a esta Dirección General todo lo que hace referencia a la gestión de los residuos, enfocada hacia la economía circular, esto es, orientada a la prevención y reciclaje de los residuos y a la reutilización de los productos. Asimismo, en materia de energía, la Dirección General es competente en aquello que tiene que ver con la gestión de los recursos energéticos, con especial mención al fomento de las energías renovables y a la planificación y gestión de las infraestructuras e instalaciones para la mejora de la eficiencia energética. Finalmente, la Dirección General asume también la competencia en el amplio campo de las actuaciones orientadas hacia la lucha contra el cambio climático, destacando particularmente el compromiso por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y por la mejora de la calidad del aire.

— Por último, queda por mencionar una cuarta consejería, la Consejería de Pesca, Agricultura y Medio Natural, que igualmente ha de desempeñar un papel destacado en la acción pública ambiental. Algunas de sus direcciones generales tienen una evidente conexión con la materia ambiental, como es el caso de la Dirección

General Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural o la Dirección General de Pesca. Pero tal vez pueda destacarse aún más la previsión de la denominada Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal. La protección de la biodiversidad, la planificación y gestión de los espacios naturales o la protección y conservación de las especies silvestre de la flora y fauna son, entre otras que se podrían citar, algunas de las responsabilidades más destacadas que tiene encomendadas esta Dirección General.

En fin, la situación es la que antes habíamos comentado. Si atendemos al Decreto 12/2023, desde luego que en él no se echa en falta la atención o preocupación por ninguno de los sectores sobre los que tradicionalmente se han proyectado los esfuerzos de la Administración autonómica en la protección del medio ambiente. Ahora bien, si antes la opción había sido la de tratar concentrar aquellos esfuerzos, dicho en términos organizativos, esto es, desde el punto de vista del diseño de la estructura administrativa, a partir de ahora parece que la línea que se seguirá será muy distinta, con competencias y responsabilidades repartidas entre muchos centros directivos que dependen, a su vez, de órganos superiores diferentes. La alternativa, en sí misma, no tiene porqué ser mejor o peor que la del modelo seguido hasta ahora. No obstante, no hay duda de que el nuevo sistema obligará a extremar, aún más si cabe, las labores de coordinación.

Hay algo, no obstante, que sí que se echa en falta, y que seguramente es consecuencia de la opción adoptada en cuanto al modelo organizativo. La existencia de diferentes consejerías que asumen, en una u otra medida, competencias sobre el medio ambiente es probablemente la causa que explica que ninguna de ellas tenga entidad competencial suficiente para arrogarse el título de la materia. Así es, la expresión «medio ambiente» ha desaparecido de la nomenclatura de la organización administrativa. No hay ninguna consejería del nuevo Gobierno autonómico, ni tampoco dirección general, que incorpore la expresión a su denominación. Y esto, hasta donde nosotros conocemos, es la primera vez que ocurre en la historia de la autonomía. En efecto, hasta hoy la referencia a la materia, el medio ambiente, siempre había estado presente, aunque fuera con distinta intensidad o nivel de relevancia. En la actualidad ya no es así.

En los inicios de la autonomía el «medio ambiente» solo alcanzó a asumir, dentro de la organización administrativa, el nivel de dirección general, la llamada Dirección General de Medio Ambiente, integrada dentro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. De esta manera, se ponía en evidencia un aspecto que es característico de las Islas Baleares, el especial

protagonismo que tradicionalmente se ha atribuido a las cuestiones territoriales dentro de la política de protección del medio ambiente. A la vez, al escaso protagonismo atribuido a la materia en la vertiente organizativa había que añadir el carácter limitado de las competencias asignadas a la Dirección General de Medio Ambiente, como lo revelaba su composición interna, formada por un único servicio, el de «Medio Ambiente», que constaba de dos secciones, la de «Lucha contra la Contaminación» y la de «Estudios». En cambio, el grueso de las responsabilidades vinculadas a la protección del medio ambiente quedaban asignadas, bien a otras direcciones generales de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (como era el caso de la Dirección General de Obras Públicas, con importantes competencias sobre planificación hidrológica o gestión hidráulica), o bien, más aún, a otras consejerías distintas (a destacar especialmente la Consejería de Agricultura y Pesca, que a través de la Dirección General de Estructuras Agrarias y Medio Natural ejercía competencias relativas a gestión de montes, espacios naturales protegidos, caza o incendios).

La situación anteriormente descrita cambió notablemente en la mitad de la década de los años noventa (1996), cuando la expresión «medio ambiente» asciende al nivel de consejería, aunque no de forma aislada, sino en el conjunto de la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral, que pasó a aglutinar una parte importante de las competencias de carácter ambiental que hasta ese momento aparecían dispersas en diversas consejerías. Internamente, sin embargo, el «medio ambiente», individualmente considerado, seguía teniendo solo rango de dirección general, y buena parte de las responsabilidades sobre la materia quedaban repartidas entre distintas direcciones generales (como la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que contaba con un servicio de calidad ambiental encargado de cuestiones tan relevantes como las evaluaciones de impacto ambiental, la contaminación o los residuos; o como la Dirección General de Régimen Hidráulico, encargada de toda la planificación hidrológica).

Habría que esperar al año 1999 para que produjera un nuevo cambio significativo en el panorama de la organización administrativa, cuando por primera vez la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se dota, dentro de la división funcional de su estructura orgánica, de un departamento específicamente dedicado a la materia: la Consejería de Medio Ambiente. Esta realidad tuvo su origen en el denominado *Pacte de Progrés*. Uno de los integrantes de dicho pacto de gobierno fue la coalición

Esquerra Unida-Els Verds, que obtuvo como contrapartida a su apoyo la responsabilidad en dos áreas de gobierno: la Consejería de Trabajo y Formación, asignada a *Esquerra Unida*, y la Consejería de Medio Ambiente, creada *ex novo* para quedar bajo la dirección del partido verde.

Desde los años noventa, la situación no ha variado, y los sucesivos gobiernos que se han ido sucediendo al frente de la comunidad autónoma han mantenido el «medio ambiente» en el rango de consejería, ya sea con una u otra de las dos modalidades que acabamos de ver. Esto es: en unas ocasiones de forma compartida con otras materias, frecuentemente con la «Ordenación Territorial» o «Territorio», aunque también otras veces con «Agricultura» y «Pesca»; y en otras ocasiones, diríamos que las más de las veces, de forma individual y exclusiva, o sea, con el formato de una Consejería de Medio Ambiente que centraliza la mayoría de competencias relacionadas con la protección del medio ambiente.

Este esquema, en fin, es el que se ha roto con el Decreto 12/2023. Por primera vez, como dijimos, la expresión «medio ambiente» ha desaparecido de la nomenclatura de la organización administrativa. Y la nueva alternativa, según ya vimos, consiste en repartir las competencias ambientales, insertándolas en diferentes consejerías. Parece así que se volviera al sistema de los inicios de la autonomía, aunque ni siquiera eso. La opción no es, a nuestro juicio, contingente. Sino que más bien revela una determinada manera de entender las cosas, como si la materia «medio ambiente» constituyera una realidad disgregada, que no tuviera por sí misma entidad e individualidad suficiente para poder constituir una división funcional de la organización administrativa.

Relacionado con todo lo que hemos comentado hasta ahora, o consecuencia de ello, mejor dicho, hay otro detalle relativo a la organización administrativa que debe ponerse de manifiesto, que afecta al órgano ambiental autonómico, la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares. Nos referimos a la aprobación del Decreto 45/2023, de 10 de julio, cuyo contenido se limita a la modificación del artículo 2.1 de la norma reguladora de la mencionada Comisión (Decreto 3/2022, de 28 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico y funcionamiento de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares y se desarrolla el procedimiento de evaluación ambiental). Y cuya finalidad no des otra que la de modificar la vinculación del órgano ambiental, que pasa se ser un órgano adscrito a la consejería competente en materia de medio ambiente a un órgano adscrito a la consejería competente en materia de territorio. A destacar que, igual que vimos con la Direc-

ción General de Territorio y Paisaje, la presidencia de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares se encuentra vacante, no se ha nombrado todavía su titular. Sus funciones las ejerce por el momento la titular de la Dirección de Coordinación y Armonización Urbanística.

Para acabar con este apartado referido a la organización solo nos queda hacer una referencia al sector de la administración institucional ambiental, aunque solo sea para decir que en este ámbito no se han producido especiales novedades. Más allá, claro está, de los cambios de adscripción de los diferentes organismos que se han tenido que realizar como consecuencia de la desaparición de la Consejería de Medio Ambiente.

3. **LEGISLACIÓN**

En el apéndice informativo se contiene una lista de las normas y actos que se han producido a lo largo del año 2023 y que mayor relación tienen con la materia ambiental.

3.1 NORMAS CON RANGO LEGAL

Como habíamos señalado en otro momento, la producción legislativa ha sido más bien escasa en el año 2023. Aun así, hay una serie de disposiciones legales que merece la pena destacar.

La primera es la Ley 1/2023, de 7 de febrero, mediante la cual se ha modificado la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO).

En la exposición de motivos de la norma legal se explica el contenido de la modificación, que tiene un diverso alcance u orientación. Por una parte, se introducen «reformas técnicas», así se califican, que están principalmente orientadas a lograr una mayor simplificación del régimen vigente. En esta línea, se modifican los procedimientos de elaboración y aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento ambiental (planes de ordenación de los recursos naturales, planes de uso y gestión y planes de gestión de la Red Natura 2000), estableciendo un régimen común a todos ellos, así como también se modifica el procedimiento de declaración de los espacios naturales protegidos. Con el mismo fin, se suprimen algunas de las categorías de espacios naturales protegidos propias de la legislación autonómica, esto es, distintas de las contenidas en la legislación básica estatal y que la Ley 5/2005 había incorporado

al amparo de la competencia para dictar normas adicionales de protección. La razón que se aduce es, a fin de cuentas, su irrelevancia, o mejor dicho, la posibilidad de que los fines que cumplen puedan ser cubiertos por otras figuras existentes. En concreto, las figuras afectadas son los «lugares de interés científico» y las «microreservas». Por otra parte, en segundo lugar, se introducen toda una serie de mecanismos dirigidos a impulsar la acción administrativa hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia de la UE para la biodiversidad 2030. Se pretende, según se dice, reforzar el sistema actual de la LECO y garantizar una gestión y una respuesta eficaz ante las agresiones al medio ambiente natural. A tal efecto, se implanta un protocolo de bioseguridad, se crea el Catálogo de especies exóticas invasoras de las Islas Baleares, se actualiza el régimen de protección cautelar existente, se regula un procedimiento de urgencia para la declaración de los espacios naturales protegidos, se prevé la posibilidad de adoptar medidas preventivas para salvaguardar los valores naturales de los espacios en peligro o, como otro de los aspectos a destacar, se refuerzan los mecanismos para asegurar la restauración ambiental de las zonas que hubieran sido alteradas. Por último, en tercer lugar, la modificación pretende la adaptación de la LECO a la normativa sobrevenida, particularmente a la Ley 27/2008, de 18 de julio, sobre regulación de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, incorporando los principios y directrices que rigen en esta materia.

La segunda norma legal que queremos mencionar es la Ley 10/2023, de 5 de abril, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares. No se trata de una disposición que incida directamente sobre la materia ambiental, no es esta su naturaleza, sino que su proyección es mucho más amplia, tiene una vocación claramente transversal, orientada a mover la acción de los poderes públicos hacia la consecución de una serie de objetivos de bienestar. En este sentido, la redacción de la norma se basa sobre los principios de la Declaración de Rio sobre el medio ambiente y el desarrollo, adoptados en junio de 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas.

Con todo, la norma merece ser destacada aquí, pues se trata de una disposición pionera en el Estado español. Y más aún si tenemos en cuenta que la norma nace de la iniciativa legislativa popular, impulsada sobre todo por el grupo ecologista GOB (Grupo de Ornitología Balear).

La Ley aspira a ser una herramienta de control de las políticas públicas. O mejor dicho, lo que se pretende con la norma es asegu-

rar que todas las decisiones políticas se tomen en cada momento evalúen de qué manera pueden condicionar las generaciones futuras. El concepto clave, en este punto, es el de «justicia intergeneracional». Y todo ello con el propósito de garantizar la realización de una serie de objetivos de bienestar, presentes y futuros, que la propia norma enumera. Entre ellos, en particular, el que tiene que ver con la cultura, pero entendida esta en un sentido amplio, que incluye también la promoción y la protección del patrimonio natural.

Al hilo de esto último, la Ley destaca –en su exposición de motivos– cómo uno de los factores que más han de condicionar, en términos negativos, el bienestar de las generaciones futuras es el fenómeno del cambio climático. Enfatiza que las decisiones tomadas en las últimas décadas del siglo XX y en las primeras del XXI han afectado negativamente al desarrollo sostenible, hasta el punto de colocarnos en la situación de emergencia climática y ecológica en las que nos encontramos actualmente. De ahí, en fin, que la Ley señale, como uno de los parámetros básicos que han de servir para evaluar las decisiones públicas, el de su impacto sobre la lucha contra el cambio climático.

Con el fin de servir a su propósito, la Ley prevé la creación de una comisión, la llamada «Comisión para el bienestar de las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares». Se trata de un órgano colegiado e independiente que ejerce funciones consultivas y de intervención en los procedimientos de elaboración normativa y de evaluación de la planificación y actuación de las administraciones públicas de las Islas Baleares. Sus miembros son propuestos y designados por el Parlamento autonómico, todos ellos personas expertas e independientes en alguno de los ámbitos que enumera la Ley; entre estos ámbitos se cita expresamente el «medio ambiente», pero también otros que forman parte del mismo o que están íntimamente relacionados («biodiversidad», «mitigación y adaptación a la crisis climática», «urbanismo, territorio y paisaje» o «recursos hídricos y energéticos».

Finalmente, en tercer lugar, debemos hacer referencia a la Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de Biosfera.

En el año 1993 la isla de Menorca fue declarada Reserva de la Biosfera, pasó a formar parte de la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. En Baleares existen otros lugares que también figuran en la Lista, como es el caso de «Ibiza, biodiversidad y cultura» (1999) o de la *Serra de Tramuntana* (2011), pero ninguno en el que la declaración afecte a la totalidad del territorio insular, algo que sí es mucho más conocido en el archipiélago canario (La Palma, El Hierra, La Gomera, Lanzarote y Fuerteventura).

Desde su declaración en 1993, había sido una aspiración constante la de poder dotar a Menorca de una regulación específica que atendiera a su singular condición, y que sirviera para preservar y promocionar los valores que en su momento llevaron al reconocimiento por parte de la UNESCO. Así se expresa la propia Ley, en su artículo 2, cuando afirma que su finalidad es la de «consolidar y hacer perdurar el modelo de organización, gestión y desarrollo sostenible y armónico de Menorca, proteger el patrimonio natural, paisajístico, histórico, lingüístico y cultural, material e inmaterial, y perseguir el bienestar y la prosperidad de la ciudadanía».

Finalmente, aquel propósito se ha hecho realidad en el año 2023, coincidiendo con el treinta aniversario de la inclusión de la isla en la Lista de Patrimonio Mundial.

Hay que hacer constar que el ámbito material de aplicación de la Ley, igual que el de la declaración de la UNESCO, no se extiende únicamente sobre la zona terrestre de la isla, sino que se alcanza también a la zona marina. En concreto, según dispone la Ley (art. 4), el ámbito de la Reserva de Biosfera Menorca comprende todo el territorio insular y la zona marina que rodea la isla hasta doce millas desde las líneas de base rectas, esto es, el mar territorial, y hasta una línea equidistante entre Mallorca y Menorca. La definición del ámbito de aplicación de la norma, precisamente, fue una de las cuestiones que centró el debate entre la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y el Estado. Finalmente, se alcanzó un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación, en virtud del cual el Gobierno de las Islas Baleares se compromete a promover una modificación de la Ley con el propósito de introducir en el artículo 4 un nuevo apartado, el tercero, encargado de clarificar las competencias de la comunidad autónoma sobre la zona marina: «Todas las referencias que en la presente Ley se realizan a las aguas costeras se entenderán hechas, exclusivamente, en el marco de las competencias autonómicas y por tanto respecto de las facultades que sobre las aguas costeras se atribuyen a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de acuerdo con la legislación estatal básica en materia de aguas».

Precisado así el ámbito de aplicación de la Ley, esta aborda su amplio cometido, que, como antes dijimos, busca el objetivo último de dotar a Menorca de un régimen diferenciado del resto de las islas. Como también destacamos más arriba, la declaración de Menorca como Reserva de la Biosfera no había tenido hasta ahora un reconocimiento específico por parte de las instituciones autonómicas. Más todavía, en ninguna de las leyes y disposiciones aprobadas por la comunidad autónoma no aparecía ningún reconoci-

miento y referencia explícita a la singular condición de la isla de Menorca. La Ley 3/2023 ha venido a paliar este déficit histórico.

Con lo anterior, asimismo, la Ley busca cumplir con uno de los objetivos previstos en el Plan de Acción Ordesa-Viñamala 2017-2025 para la Red Española de Reservas de Biosfera, como es el de reconocer y mejorar las reservas de biosfera en el plano de la legislación estatal y autonómica.

La Ley abarca numerosos aspectos. Podemos mencionar algunos de los más significativos.

En primer lugar, se pretende fortalecer la capacidad de intervención y decisión de la Administración insular, el Consejo Insular de Menorca, en todos las cuestiones o materias que afectan a los intereses de la isla y de sus ciudadanos. En este sentido, en particular, se prevé la transferencia o delegación al Consejo Insular de diversas funciones ejecutivas que hasta ahora están en manos del Gobierno autonómico, como son las relativas a gestión de los aprovechamientos forestales, recursos hidráulicos, vías pecuarias, entre otras. Igualmente, se concretan las funciones sobre la ordenación del litoral, introduciéndose el trámite de consulta a la Administración insular en los procedimientos de delimitación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre y del otorgamiento de las autorizaciones y concesiones para su ocupación.

La Ley, por otra parte, trata de integrar los principios que rigen la Reserva de Biosfera en la mayoría de políticas sectoriales, sobre todo en aquellas que son especialmente sensibles, como es el caso de la política turística. En este ámbito, y con el fin de asegurar un modelo de turismo sostenible, responsable y de calidad, se adoptan algunas decisiones relevantes. Tal vez una de las más significativas, conocida ya en la isla de Formentera, es la habilitación que se otorga al Consejo Insular para que pueda limitar la afluencia a la isla de vehículos de motor.

En otro orden de cosas, la Ley convierte en vinculantes los objetivos energéticos previstos en la Estrategia Menorca 2030: cobertura por medio de fuentes renovables del 85% de la demanda de energía eléctrica; reducción del 50% del consumo de combustibles fósiles en el transporte terrestre; reducción del 30% del consumo de combustibles fósiles para usos térmicos en los sectores de servicios, residencial e industrial; y reducción del 10% del consumo de gasóleo B en el sector primario.

También se preocupa la Ley de la gestión de los recursos hídricos, y, en la misma medida, de la gestión del litoral. En este último ámbito, se prevé la aprobación de un plan de ordenación de litoral de Menorca, entendido como un instrumento de ordenación territo-

rial –plan director sectorial– de los previstos en la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de ordenación territorial.

En fin, todos estos, y otros más que podrían citarse –salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial, mejora de la calidad del aire, promoción del sector primario–, son aspectos a los que la Ley presta atención. Obviamente, para poner en marcha las actuaciones que la norma propone, para tratar de alcanzar los objetivos perseguidos, se requiere un importante esfuerzo económico. A tal efecto, la Ley dedica un título específico, el V, al régimen de financiación, incorporando medidas destinadas a garantizar la dotación de recursos económicos suficientes para la ejecución de las inversiones públicas. En la misma línea, se prevén incentivos a la actividad privada.

También con la intención de asegurar al máximo el cumplimiento de la Ley y la realización de sus objetivos, se contempla la creación de una autoridad consultiva para la buena administración de Menorca, que será la encargada de dictaminar, con carácter preceptivo pero no vinculante, sobre todas aquellas decisiones del Consejo Insular relativas a materias que puedan tener una especial incidencia desde el punto de vista de la conservación o deterioro de los valores de la Reserva de Biosfera.

3.2 NORMAS REGLAMENTARIAS

Si antes dijimos que la producción legislativa no ha sido especialmente prolífica, lo mismo, o peor aún, pude afirmarse por lo que se refiere a la normativa reglamentaria. En la mayoría de los casos, tales normas se han concretado en la aprobación de diferentes instrumentos de planificación, principalmente de los espacios y recurso naturales.

4. **EJECUCIÓN: LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

Si hay un ámbito en el que año tras año la actuación de la Administración autonómica se hace especialmente patente, ese es sin duda el que se refiere a la ordenación y gestión de los espacios y recursos naturales. A destacar, en este punto, los esfuerzos que se vienen realizando, aunque no siempre con la intensidad que sería deseable, para avanzar en el proceso de integración en las Islas Baleares tanto de la Red de Espacios Naturales Protegidos como, en su caso, de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Ya sea con

la incorporación de nuevos espacios o, de otro modo, con la aprobación de los correspondientes instrumentos de gestión de los espacios declarados.

En el apéndice informativo se recoge una larga relación de ejemplos de lo uno y lo otro. Podemos mencionar, entre otros, el Decreto 2/2023, de 23 de enero, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Serra de Tramuntana*, aprobado por Decreto 19/2007, de 16 de marzo; o el Decreto 17/2023, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan de gestión Natura 2000 de *Costa de Llevant de Mallorca;* también el Decreto 25/2023 de 2 de mayo, por el que se establecen las reservas marinas de las *Bledes* y el *Vedrà-Vedranell*, y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas; igualmente el Decreto 27/2023, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Es Trenc-Salobrar de Campos;* o el Decreto 36/2023, de 12 de junio, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Albufera de Mallorca*, aprobado por Decreto 7/2021, de 22 de febrero.

Mención singular merece el Decreto 8/2023, de 20 de febrero, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Llevant* y se amplían los límites del Parque Natural de la Península de *Llevant,* toda vez que con el mismo se ha venido a corregir una decisión anterior, adoptada en 2003, que nos parecía a todas luces carente de justificación.

En el año 2001 se hizo efectiva (Decreto 127/2001, de 9 de noviembre) la declaración del Parque Natural de la Península de *Llevant* y de las Reservas Naturales de *Cap Ferrutx* y *Cap des Freu.* Con esta declaración, la totalidad de los espacios protegidos se extendía a una superficie 21.507 hectáreas, de las cuales 16.232 hectáreas se correspondían a zona terrestre y el resto, 5.275 hectáreas, a zona marina. Esta declaración, sin embargo, fue rectificada a la baja en el año 2003, y de una forma que cuanto menos llama la atención, mediante una disposición adicional de la Ley de acompañamiento de la de presupuestos (Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas). Y con un criterio del todo sorprendente, que poco o nada tenía que ver con los valores naturales de los espacios protegidos. Lo que hizo la Ley de 2003, en fin, fue reducir la extensión del espacio natural para hacerla coincidir exclusivamente con aquellas fincas que fueran de titularidad pública. De esta manera, como resultado, la superficie del Parque Natural se vio mermada en más de un 90%, reducida a un total de 1.658 hectárea, todas ellas, lógicamente, en zona terrestre. El Decre-

to 8/2003 ha servido para revertir la decisión adoptada en 2003, redefiniendo los límites del espacio protegido conforme a sus necesidades de conservación y conforme a criterios de coherencia y conectividad. La consecuencia, el Parque Natural ve ampliada su superficie hasta un total, aproximadamente, de 17.112 hectáreas, de las cuales poco más de 11.000 hectáreas son de zona terrestre, y las 6.000 hectáreas restantes de zona marina. Dentro de su delimitación se incluyen algunos espacios que forman parte (LIC y ZEPA) de la Red Natura 2000, así como una parte de la Reserva Marina de *Llevant*. Con la ampliación del espacio, se ha hecho necesaria una modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales, algo de lo que también se ha ocupado el Decreto 8/2003.

Al margen de todo lo que se ha dicho hasta aquí, hay otro hito que consideramos que debe ser destacado. Nos referimos al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 22 de diciembre de 2023, por el que se ratifica el Plan anual de impulso del turismo sostenible extraordinario para el periodo 2023 aprobado por la Comisión de impulso del turismo sostenible.

La famosa «ecotasa», que tuvo una primera experiencia no demasiado exitosa, dicho desde el punto de vista del tiempo que estuvo en vigor, vive una segunda edición desde el año 2016, gracias a la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre las estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible. La Ley prevé, en su artículo 20, la existencia de una Comisión que será la encargada de elaborar el plan anual de impulso del turismo sostenible, en el que se fijan, atendiendo a criterios de equilibrio territorial, los objetivos anuales prioritarios a los que se han de destinar los recursos derivados del impuesto (Fondo de turismo sostenible).

En fecha 28 de julio de 2022, el pleno de la Comisión aprobó el plan anual para 2023. Y más tarde, el 31 de octubre de 2022, el Consejo de Gobierno aprobó la propuesta de la Comisión relativa a los proyectos a financiar con los recursos del Fondo del turismo sostenible. Finalmente, ya tardíamente, el 18 de diciembre de 2023, la Comisión aprobó un plan anual extraordinario para el periodo 2003, que es, precisamente el que se ratifica por el Consejo de Gobierno con el acuerdo al que ahora hacemos referencia.

Entre los proyectos a los que está destinado el Plan de 2023 hay muchos que tienen una innegable conexión con la protección del medio ambiente. Así, por citar algunos ejemplos, destacar la inversión destinada a la modernización y adaptación de las explotaciones agrícolas al cambio climático; o la que tiene como fin la modernización de las infraestructuras hidráulicas de Menorca;

también se puede mencionar la dirigida al incremento de suelo público en espacios naturales; o por último, para no extendernos más, la que persigue el fomento de la micromovilidad eléctrica en las Islas Baleares.

5. **CONFLICTOS AMBIENTALES**

¿Cuál es la carga demográfica que puede soportar un territorio? Esta pregunta, que ya sirvió para iniciar este apartado en el informe del pasado año, y que se ha convertido en recurrente en los últimos tiempos, bien puede servir en 2023, nuevamente, para dar entrada al epígrafe relativo a los conflictos ambientales. Porque, en efecto, el incremento de la población turística, o, mejor dicho, la percepción de sobrecarga que se deriva de ese incremento, constituye uno de los principales problemas, desde el punto de vista medioambiental (saturación de infraestructuras, insuficiencia de recursos, degradación de espacios públicos, etc.) que se manifiestan en la sociedad balear.

Valga decir, en este sentido, que el año 2023 ha sido un año de récord absoluto. Tras la pandemia y postpandemia, que tuvieron el efecto lógico de limitar el movimiento turístico, ya el año 2022 demostró una tendencia claramente al alza. Y el año 2023 no ha hecho otra cosa que confirmarla, convirtiéndose en el año con mayor número de visitas turísticas: 17,8 millones de turistas.

Las previsiones para el año 2024 van en la misma línea, con lo que cabría preguntarse si la capacidad de carga demográfica del territorio insular no ha llegado ya a un punto de no retorno. Un punto en el que la saturación o masificación, con todos los impactos negativos que comporta, se ha convertido en una realidad irreversible. ¿Avanzamos hacía el colapso? Esa es la pregunta que muchos se plantean. Y para algunos la respuesta es que sí. Se ha entrado, se dice, en un círculo vicioso, donde los negocios turísticos –que son el principal motor económico de la economía balear– necesitan más volumen de turistas, y ese mayor volumen genera a su vez más negocio turístico.

El impacto medioambiental es difícil de negar. Pero no solo eso, la afluencia masiva de turistas ha llegado incluso a generar problemas a nivel social, de convivencia. La «turismofobia», que así la han calificado algunos, se ha hecho presente en algunos casos. Baste un dato, que puede parecer anecdótico, pero que creemos que es muy revelador: los carteles que este año han aparecido en algunas

playas advirtiendo que el baño estaba prohibido o que la playa estaba cerrada, sin otro propósito que el de ahuyentar a los turistas.

Hay que advertir no obstante, que el fenómeno turístico, o «turistificación», que también así se ha calificado, no se expresa únicamente en la evolución al alza que experimenta la población turística, sino que se puede verse también reflejado en una dimensión distinta: la ocupación por el turismo de espacios que hasta ahora no habían sido el escenario habitual de la actividad turística,

En efecto, al margen del incremento de la población turística en términos cuantitativos, es evidente que algunos años atrás se empezó a imponer un destacado cambio cualitativo. Un cambio que se traduce, como dijimos antes, en la colonización de nuevos espacios por parte de la población turística: el turismo ha dejado de concentrarse en las zonas turísticas, normalmente zonas de litoral, para penetrar en el tejido de los núcleos de población tradicionales, sobre todo las ciudades. Surge así el fenómeno que mencionábamos de «turistificación» del territorio. O lo que es lo mismo, el territorio, sobre todo el espacio urbano, deja de ser el hábitat de los residentes y el escenario de las relaciones socioeconómicas en las que estos se mueven habitualmente para convertirse en el decorado de la actividad turística.

6. **APÉNDICE INFORMATIVO.**

6.1 DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO AUTONÓMICO COMPETENTES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

- Consejería del Mar y del Ciclo del Agua. Titular: Sr. Juan Manuel Lafuente Mir.
- Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad: Sra. Marta Vidal Crespo.
- Consejería de Empresa, Empleo y Energía: Sr. Alejandro Sáenz de San Pedro García.
- Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural: Sr. Joan Simonet Pons.

6.1.2 **Estructura interna de la Consejería del Mar y del Ciclo del Agua**

- Secretaria General: Sra. Juana Maria Forteza Pujol.
- Dirección General de Recurso Hídricos: Sr. Juan Bartolomé Calafat Busquets.

- Dirección General de Costas y Litoral: Sr. Carlos Simarro Vicens.
- Dirección General de Puertos y Transporte Marítimo: Sr. Antonio Mercant Morató.

6.1.3 Estructura interna de la Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad

- Secretaría General: Sra. Catalina Ferrer Bover.
- Dirección General de Vivienda y Arquitectura: Sr. José Francisco Reynés Sáncho.
- Dirección General de Movilidad: Sra. Maria Lorena del Valle Alonso.
- Dirección General de Territorio y Paisaje: pendiente de nombramiento.
- Dirección General de Coordinación y Armonización Urbanística: Sra. Maria Paz Andrade Barberá.

6.1.4 Estructura interna de la Consejería de Empresa, Empleo y Energía

- Secretaría General: Sra. Marta García Noguera.
- Dirección General de Empresa, Autónomos y Comercio: Sr. José Antonio Caldés Capelo.
- Dirección General de Industria y Polígonos Industriales: Sra. Ingrid Liliana de la Fuente Loof.
- Dirección General de Trabajo y Salud Laboral: Sra. Catalina Teresa Cabrer González.
- Dirección General de Economía Circular, Transición Energética y Cambio Climático: Sr. Diego Viu Domínguez.

6.1.5 Estructura interna de la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Natural

- Secretaría General: Sr. Miguel Obrador Bou.
- Dirección General de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural: Sr. Fernando Fernández Such.
- Dirección General de Pesaca: Sr. Atonio Maria Grau Jofre.
- Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal: Sra. Ana Torres Riera
- Dirección General de Calidad Agroalimentaria y Producto Local: Sr. Joan Llabrés Enseñat.

6.1.6 **Otros órganos decisorios con rango directivo**

– Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares.

6.2 ENTES INSTRUMENTALES DEPENDIENTES O VINCULADOS A LAS CONSEJERÍAS CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

6.2.1 ENTES INSTITUCIONALES

– Puertos de las Islas Baleares.
– Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI).
– Servicios Ferroviarios de Mallorca (SFM).
– Instituto Balear de la Energía (IBE).
– Instituto de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera de las Islas Baleares (IRFAP).
– Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT).
– Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares (FOGAIBA).
– Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA).
– Instituto Cartográfico y Geográfico de les Illes Balears (ICGIB).

6.2.1 **Consorcios**

– Consorcio de Aguas de las Islas Baleares.
– Consorcio de Transportes de Mallorca (CTM).
– Consorcio para la Recuperación de la Fauna de las Islas Baleares (COFIB).
– Consorcio para el Desarrollo de Actuaciones de Mejora y Construcción de Infraestructuras en el territorio de la Entidad Local Menor de Palmanyola.

6.3 NORMATIVA Y ACTOS

6.3.1 **Normas con rango de ley**

– Decreto-ley 1/2023, de 30 de enero, de medidas extraordinarias y urgentes para la protección de la *sargantana pitiüsa* (*Podarcis pityusensis*) y la *sargantana balear* (*Podarcis lil-*

forbi) y para la prevención y lucha contra las especies de la familia *Colubridae sensu lato.*
- Ley 1/2023, de 7 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO).
- Ley 3/2023, de 17 de febrero, de Menorca Reserva de Biosfera.
- Ley 10/2023, de 5 de abril, de bienestar para las generaciones presentes y futuras de las Islas Baleares.

6.3.2 **Otras disposiciones y actos**

- Decreto 2/2023, de 23 de enero, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Serra de Tramuntana*, aprobado por Decreto 19/2007, de 16 de marzo.
- Decreto 5/2013, de 20 de febrero, por el que de aprueba el Reglamento de funcionamiento y la composición del Comité de Expertos para la Transición Energética y el Cambio Climático.
- Decreto 8/2023, de 20 de febrero, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Llevant* y se amplían los límites del Parque Natural de la Península de *Llevant.*
- Decreto 9/2023, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Plan especial de protección civil de emergencias por incendios forestales (INFOBAL).
- Decreto 17/2023, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan de gestión Natura 2000 de *Costa de Llevant de Mallorca.*
- Decreto 18/202,3 de 27 de marzo, por el que se designan las zonas vulnerables por la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias de las Islas Baleares y se aprueba el Programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico.
- Decreto 25/2023 de 2 de mayo, por el que se establecen las reservas marinas de las *Bledes* y el *Vedrà-Vedranell*, y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 34/2014, de 1 de agosto, por el que se fijan los principios generales de pesca recreativa y deportiva en las aguas interiores del litoral de las Islas Baleares, y el Decreto 17/2003, de 21 de febrero, por el que se regula la pesca de artes menores en las aguas interiores de las Islas Baleares.

– Decreto 27/2023, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de *Es Trenc-Salobrar de Campos.*
– Decreto 36/2023, de 12 de junio, por el que se aprueba la modificación del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de la *Albufera de Mallorca*, aprobado por Decreto 7/2021, de 22 de febrero.
– Decreto 8/2023, de 10 de julio, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
– Decreto 12/2023, de 10 de julio, de la presidenta de les Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
– Decreto 45/2023, de 10 de julio, de modificación del artículo 2 del Decreto 3/2022, de 28 de febrero, por el que se regula el régimen jurídico y funcionamiento de la Comisión de Medio Ambiente de las Islas Baleares y se desarrolla el procedimiento de evaluación ambiental.
– Decreto 16/2023, de 20 de julio, de la presidenta de Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 12/2023, de 10 de julio, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
– Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2023 de modificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 3 de enero de 2022 por el que se establecen directrices para la inclusión de cláusulas de carácter social, laboral, y medioambiental en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y su sector público instrumental.
– Decreto 17/2023, de 23 de agosto, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se modifica el Decreto 12/2023, de 10 de julio, de la presidenta de las Islas Baleares, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, modificado por Decreto 16/2023, de 20 de julio.
– Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15 de septiembre de 2023 por el que se crea la Comisión de asesoramiento y seguimiento de cláusulas sociales y medioambientales.

- Decreto 86/2023, de 27 de octubre, de modificación del Decreto 64/2005, de 10 de junio, de creación del Fondo de Garantía Agraria y Pesquera de las Islas Baleares.
- Decreto 91/2023, de 15 de diciembre, por el que se regula la pesca marítima y el marisqueo en las zonas que integran la red ecológica europea Natura 2000 declaradas por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y se modifican el Decreto 22/2016, de 22 de abril, el Decreto 22/2018, de 6 de julio, el Decreto 55/2022, de 19 de diciembre, y el Decreto 19/2019, de 15 de marzo.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2023 por el que se ratifica el Plan anual de impulso del turismo sostenible extraordinario para el periodo 2023 aprobado por la Comisión de impulso del turismo sostenible, y se modifican proyectos correspondientes al Plan anual 2023 y al Plan anual 2018.

XLIII. La Rioja: nueva ley de biodiversidad y vuelta de medio ambiente a la Consejería de Agricultura

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

SUMARIO**:** 1. *Trayectoria general*.–2. *Últimas normas de la X Legislatura*. 2.1 La Ley de biodiversidad y patrimonio natural. 2.1.1 Antecedentes y justificación de su carácter innovador. 2.1.2 Aspectos generales. 2.1.3 El enfoque integrado de la conservación y restauración del medio natural en las políticas sectoriales. 2.1.4 Régimen de los espacios naturales. 2.1.5 Régimen de las especies silvestres y hábitats. 2.1.6 Instrumentos auxiliares. 2.1.7 Modificación y derogación parcial por Ley 5/2023. 2.1.8 Compromisos de modificación y supresión asumidos mediante Acuerdo Bilateral de Cooperación. 2.2 La coexistencia del lobo con la ganadería extensiva. 2.2.1 Marco normativo. 2.2.2 El Plan de Gestión. 2.2.3 El Programa de Actuaciones. 2.2.4 EL Protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva. 2.3 La Ley de ciencia tecnología e innovación.–3. *Primeras normas de la XI Legislatura.* 3.1 Leyes derogatorias. 3.1.1 Derogación de la Ley de protección de los animales. 3.1.2 Derogación de la Ley de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático. 3.2 Modificación del Plan Director de Residuos.–4. *Organización*. 4.1 La reestructuración departamental derivada del cambio político en el Gobierno. 4.1.1 La supresión de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica. 4.1.2 La estructura de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente. 4.2 La reforma de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo.–5. *Jurisprudencia*.–6. *Apéndice informativo*.

RESUMEN

Este trabajo repasa las novedades normativas registradas en materia ambiental en La Rioja durante el año 2023. En primer lugar, se exponen las aprobadas todavía durante el mandato del Gobierno progresista presidido por Concha Andreu, con especial atención a la innovadora Ley de biodiversidad y al Plan de Gestión del lobo. En segundo lugar, se presentan las adoptadas ya bajo el mandato del nuevo Gobierno presidido desde finales de junio por Gonzalo Capellán, en el que se ha suprimido la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica dispersando sus competencias entre cuatro Departamentos distintos. También se han derogado las leyes de protección de los animales y de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático y se ha modificado el Plan Director de residuos.

ABSTRACT

This paper reviews the normative novelties registered in environmental subject in La Rioja during the year 2023. Firstly, those still adopted during

the progressive government headed by Concha Andreu are expounded, paying special attention to the innovative Law on biodiversity and the Wolf Management Plan. Secondly, those adopted under the mandate of the new government presided since the end of June by Gonzalo Capellán are presented. In this government, the Regional Deparment of Sustainability and Ecological Transition has been suppressed, dispersing its competences among four different Departments. The Law on protecting animals and the one which created the Agency for Energy Transition and Climate Change of La Rioja have also been repealed and the Waste Master Plan has been modified.

PALABRAS CLAVE

Sostenibilidad. Biodiversidad. Servicios de los ecosistemas. Lobo. Ganadería extensiva.

KEY WORDS

Sustainability. Biodiversity. Ecosystem services. Wolf. Extense livestock farming.

1. TRAYECTORIA GENERAL

El Gobierno de coalición formado en 2019 entre PSOE, IU y Podemos y presidido por la socialista Concha Andreu culminó la recta final de su mandato con escasas pero importantes aportaciones a la normativa ambiental riojana. La más relevante es la nueva Ley de biodiversidad y patrimonio natural, que suscitó discrepancias competenciales que se solventaron mediante acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación. A ella se suma el Plan de Gestión del lobo para su coexistencia con la ganadería extensiva. Después, las elecciones autonómicas celebradas el 28 de mayo de 2023 depararon que el Parlamento de La Rioja, con mayoría absoluta del grupo popular, procediera a la investidura de Gonzalo Capellán (PP) como Presidente de la Comunidad Autónoma. El nuevo Gobierno se configuró en el mes de julio con decisiones organizativas que han implicado, entre otras cosas, la supresión de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica y la asignación de parte de sus funciones a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Medio Rural y Medio Ambiente. En agosto se derogó la Ley de protección de los animales, en noviembre se retocó la estructura de esa Consejería y se modificó el Plan Director de Residuos y en diciembre se ha derogado la Ley de creación de Agencia Riojana de Cambio Climático y Transición Energética.

Por su parte, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja ha vuelto a confirmar la plena validez de la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de Las Rioja (DPSNUR), aprobada por Decreto 18/2019.

2. ÚLTIMAS NORMAS DE LA X LEGISLATURA

2.1 LA LEY DE BIODIVERSIDAD Y PATRIMONIO NATURAL

2.1.1 **Antecedentes y justificación de su carácter innovador**

Tras veinte años en vigor, la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de los espacios naturales de La Rioja, ha sido derogada y sustituida por la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja, que se aprobó sin el apoyo del Grupo Parlamentario Popular. Su «exposición de motivos» se abre presumiendo del «gran valor ambiental y ecológico, económico y social» del patrimonio natural riojano «por su diversidad en fauna, flora, ecosistemas, biotopos y paisajes». Pero, agrega a renglón seguido, «el contexto global está constatando que nos encontramos ante una crisis ambiental multidimensional que pone de manifiesto la superación de los límites planetarios en materia y energía, abocándolos al colapso». Centrada la atención en la «crisis de la biodiversidad», el preámbulo de la Ley se hace amplio eco de los datos y valoraciones científicas que periódicamente aportan los informes de la Plataforma intergubernamental científico-normativa sobre diversidad biológica y servicios de los ecosistemas (IPBES) y de las pautas provenientes del Convenio de Naciones Unidas sobre la diversidad biológica, de las Metas de Aichi, del Pacto Verde Europeo o de la Estrategia de la UE en materia de biodiversidad para 2030.

Desde esa atalaya, «se apuesta por un concepto de patrimonio natural desde un enfoque integral, que engloba el conjunto de bienes, recursos y servicios de la naturaleza relacionados con la diversidad biológica y geológica». De hecho, junto con la presencia reforzada que adquiere la geodiversidad en una Región que, no se olvide, es potencia mundial, por ejemplo, en huellas de dinosaurio, llama la atención la importancia que el legislador riojano confiere a «los servicios ecosistémicos», entendidos como «aquellos beneficios que un ecosistema aporta a la sociedad y que mejoran la salud, la economía y la calidad de vida de las personas» pensando tanto

«en las generaciones presentes» como en las «venideras». Y llega a decir que «en la presente ley se abordan los cuatro tipos de servicios ecosistémicos» (que clasifica en de aprovisionamiento, de regulación, culturales y de soporte) «combinando la preservación y restauración del medio natural a la vez que se legisla su uso y desarrollo sostenibles». Así, enmarcada también en los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, la nueva regulación «busca», en definitiva, «preservar los espacios naturales, la biodiversidad y la geodiversidad, desde un enfoque integral del patrimonio natural, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles administrativos encargados de su gestión, integrarse con otras políticas transversales y poner en valor y favorecer nuevas oportunidades en relación con los servicios ecosistémicos».

2.1.2 **Aspectos generales**

Concluye la «exposición de motivos» presentado la estructura de la norma que, frente a los cinco títulos y 78 artículos que la derogada Ley 4/2003 dedicaba en exclusiva a los «espacios naturales», pasa a tener diez títulos que acogen nada menos que 185 artículos que se completan con cuatro disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria, siete finales y un largo anexo técnico (Muñoz Benito, 2023). En comparación con la regulación precedente, y en coherencia con su anunciado enfoque integrado, la propia sistemática de la ley es, ya de por sí, una novedad reseñable.

El Título preliminar, de «disposiciones generales», consta de cinco artículos. Tras señalar su «objeto y ámbito de aplicación» (artículo 1), se inserta una larga lista de «principios inspiradores» (artículo 2). Más allá de la retórica que suelen rezumar este tipo de preceptos, desde un punto de vista técnico-jurídico es dudoso que sus 22 epígrafes constituyan verdaderamente principios en sentido estricto; más bien parece que en muchos casos se mezclan con el enunciado de los ambiciosos fines u objetivos que persigue la nueva regulación. En todo caso, se añade a continuación un glosario que consta de hasta 34 entradas que se ordenan alfabéticamente (artículo 3). Aunque se presentan «de manera adicional a las definiciones establecidas por parte de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad» (LPNB), lo cierto es que son numerosos los conceptos que se solapan en ambas normas; lo que podría complicar su manejo.

Lo que sigue puede verse como un recordatorio de los genéricos «deberes de conservación» que a todas las personas impone el artículo 45 CE (artículo 4.1) y de los que pesan, en particular, sobre

las Administraciones públicas riojanas (artículo 4.2). Si acaso, cabe retener el que les obliga a «incorporar criterios de sostenibilidad en las decisiones sobre aprovechamientos de los recursos para garantizar un uso del medio natural que permita la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y venideras» [artículo 4.2.d)]. Cerrando este primer bloque, se insiste en los «mecanismos de cooperación» interadministrativa y se menciona a esos efectos al Consejo Asesor de Medio Ambiente de La Rioja, «sin perjuicio de que se puedan crear entidades *ad hoc* para asegurar la cooperación» (artículo 5).

2.1.3 **El enfoque integrado de la conservación y restauración del medio natural en las políticas sectoriales**

El Título I lleva el sugerente rótulo de «integración transversal de la conservación y restauración del medio natural en las políticas sectoriales». Se divide en dos capítulos que reclaman especial atención.

El Capítulo I recoge unas «disposiciones generales» que se abren con interesantes previsiones sobre la «intervención en normas, planes y programas». Por su amplio alcance (y pese a que su vigencia está en cuestión, por razones competenciales, como se verá *infra* 2.1.8), se nos permitirá transcribir la redacción del artículo 6.1, que dice lo siguiente: «[L]as *normas*, planes y programas, así como sus modificaciones, que sean adoptados o aprobados por las Administraciones públicas deberán evaluar, en su caso, sus posibles consecuencias sobre el patrimonio natural, la biodiversidad y la geodiversidad, estableciendo las medidas precisas para eliminar o minimizar posibles efectos contrarios a los principios objetivos de esta ley» (énfasis añadido). Se diría que esto supone extender la técnica de la evaluación ambiental previa también a las normas si bien luego la intervención de la Consejería se limita al «procedimiento de elaboración o aprobación de los planes y programas definidos en el apartado anterior» (artículo 6.2), salvo que afecten o puedan afectar a espacios naturales protegidos, en cuyo caso dicha Consejería también ha de informar los «proyectos de disposiciones generales» autonómicas (artículo 44.2). Con independencia de su eventual eficacia práctica también merece reseña la regla según la cual «[E]l procedimiento de elaboración de los sucesivos proyectos de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja deberá incorporar la perspectiva de conservación de la biodiversidad y la geodiversidad» (artículo 6.3). A ello hay que añadir la consideración aquí de los «planes y pro-

gramas de desarrollo rural» (artículo 7) y los vínculos entre «patrimonio natural y cambio climático» (artículo 8).

El Capítulo II, por su parte, se denomina «integración transversal sectorial de la conservación y restauración del patrimonio natural» y se divide en once secciones relativas, respectivamente, a estadística; urbanismo, ordenación del territorio e infraestructura verde urbana; actividades agrarias; actividades forestales, cinegéticas y piscícolas; actividades extractivas; ecosistemas acuáticos; infraestructuras; suelo; energía; turismo y salud. Comparadas entre sí, estas secciones tienen una extensión y contenido muy desigual. En conjunto, suponen un encomiable esfuerzo para ilustrar sobre las conexiones de todas esas políticas concurrentes con los objetivos de la ley. Cuestión distinta es que muchos de esos preceptos puedan ostentar más interés informativo que prescriptivo.

Desde este último punto de vista, se impone a la Consejería competente en materia de estadística la elaboración «en el plazo máximo de un año» de «los indicadores necesarios para evaluar» la aplicación de la ley (artículo 9). Se recoge la regla de prevalencia de la planificación ecológica, aunque restringida a los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), sobre el resto de los instrumentos de planificación (artículo 10). En materia de clasificación del suelo, se obliga al planificador competente a incluir en la categoría de suelo no urbanizable los terrenos que se enumeran en el artículo 11.2. Por cierto, aquí sí se hace expresa referencia a los planes rectores de uso y gestión (PRUG) como prevalentes pero solo sobre el planeamiento urbanístico (artículo 11.4). Los municipios de más de 5.000 habitantes, que en La Rioja no son muchos, quedan obligados a adoptar en el plazo máximo de dieciocho meses «planes de infraestructura verde, biodiversidad y renaturalización urbana» conforme a los fines y medidas que indica el artículo 15.

Sin poder entrar aquí en más detalles, son muchas las consejerías que deberían tener en cuenta las orientaciones que en este Título impone la nueva Ley. En última instancia, su cumplimiento descansa en gran medida sobre los informes, preceptivos pero casi nunca vinculantes, que ha de emitir la Dirección General de Medio Natural en los procedimientos administrativos que se instruyan para la evaluación y autorización de las correspondientes actividades sectoriales. Esto, por sí solo, no implica que se haya configurado ningún nuevo procedimiento específico de control ni tampoco parece que se haya ampliado el ámbito de aplicación objetivo de las ordinarias técnicas de intervención preexistentes. Pero puede dar cobertura para ampliar el alcance de esos informes haciendo referencia en ellos a nuevas preocupaciones como, por ejemplo, los servicios de los ecosistemas,

la conservación de los polinizadores, la consideración de los corredores ecológicos, la afección a la geodiversidad o la restauración mediante soluciones basadas en la naturaleza.

2.1.4 **Régimen de los espacios naturales**

El Título II se centra en el escenario más clásico y conocido «de la protección de los espacios naturales». Consta de cinco capítulos que versan, respectivamente, sobre «la Red de Espacios Naturales Protegidos de La Rioja», el «régimen general» de esos espacios, las «figuras de protección de espacios naturales protegidos de La Rioja», la «Red de Zonas Naturales de Interés Especial» y las «Áreas naturales protegidas o reconocidas por instrumentos internacionales». La ausencia de rigor conceptual al equiparar los conceptos de «espacio natural» y de «espacio natural protegido» hace que esta sistemática resulte técnicamente mejorable. A este respecto, bastará indicar que la primera de esas redes engloba, en realidad, no solo los espacios naturales protegidos propiamente dichos (ENP) sino también los «reconocidos por instrumentos internacionales» (artículo 42).

En este sentido, se ha renovado la tipología de los ENP que, conforme al artículo 47, ahora reciben las siguientes denominaciones: a) Parques (cuya regulación propia se desarrolla en los artículos 63 a 72 de la nueva Ley y que incluyen el régimen de los PORNs y de los PRUGs). b) Reservas naturales (artículos 73-75). c) Áreas naturales singulares (artículos 76-80). d) Monumentos naturales (artículos 81-85). e) Paisajes protegidos (artículos 86-89). f) Red Natura 2000 (artículos 90-101). g) Otros espacios naturales protegidos (artículos 102 y 103). Debe destacarse la supresión de la anterior denominación de «Zonas Especiales de Conservación de Importancia Comunitaria» que ahora se sustituye por la más adecuada y clarificadora de «Red Natura 2000», si bien cabe recordar que, en rigor, ésta no tiene la consideración de ENP en la legislación básica estatal (artículo 30 LPNB). En esa taxonomía se mantienen las «áreas naturales singulares» que ya estaban contempladas en la regulación anterior como figura adicional de protección autonómica. En cuanto a los «monumentos naturales», en comparación con la regulación anterior, se ha añadido la expresa referencia a los «árboles singulares» mientras que la designación de «lugares de interés geológico» supone, en realidad, una novedad relativa puesto que ya se venían considerando como tales monumentos «las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por

la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos». Y, en fin, dentro de los «otros espacios naturales protegidos» se identifican, por una parte, las «microrreservas» (artículo 102) y los «espacios naturales locales» (artículo 103).

Así pues, sin ser ENPs en sentido estricto, también se incluyen en esa Red los humedales Ramsar, los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, los geoparques y las reservas de la biosfera. Ciertamente, en la derogada Ley 4/2003 ni siquiera se citaban estas áreas protegidas por instrumentos internacionales que a escala estatal se incorporaron mediante la LPNB de 2007. Pero la Ley riojana 2/2023 se conforma con una regulación genérica y conjunta que renuncia al desarrollo normativo autonómico de las especificidades propias de cada una de ellas.

Por su parte, la nueva Red de Zonas Naturales de Interés Especial servirá «de forma preferente como corredor ecológico» y será objeto de inventario que englobe los montes catalogados y protectores, todos los «espacios de ordenación» contemplados, aunque no se cite, en la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable (salvo los espacios agrarios de interés), las vías pecuarias, las zonas incluidas en el ámbito de aplicación de los planes de gestión de especies amenazadas y las reservas naturales fluviales (artículo 104).

2.1.5 **Régimen de las especies silvestres y hábitats**

El Título III incluye en este texto legal, cosa que la Ley 4/2003 no hacía, «la protección de las especies silvestres». Se divide en seis capítulos. El primero establece el «régimen general» con las prohibiciones que se deducen de la LPNB (artículos 110 y 111). El segundo «crea el Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial» y regula tanto los procedimientos de inclusión y exclusión como los efectos que tal inclusión conlleva (prohibiciones y sus dispensas previa autorización; artículos 112-116). Téngase en cuenta que, conforme a la DA2.ª, el Anexo de la propia Ley recoge la «relación de especies incluidas en el Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y, en su caso, en el Catálogo Riojano de Especies Amenazadas». Pero se habilita a la persona titular de la Consejería para su modificación mediante orden (DF6.ª).

El Capítulo III, se ocupa del «Catálogo Riojano de Especies Amenazadas». Con anterioridad, este instrumento se regía por el Decreto 59/1998, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestre de La Rioja, que la Disposición derogatoria única de la

Ley expresamente deroga. Cabe entender, por tanto, que sus previsiones, incluyendo el régimen de los planes de recuperación (de especies en peligro de extinción) y de los planes de conservación (de especies vulnerables) así como las actuaciones sometidas a autorización, se elevan de rango (artículos 117-124). Completan este Título los capítulos relativos a la «conservación *ex situ*» (IV), a las «especies extinguidas» (V, que crea su propio «Listado») y a las «especies exóticas y especies exóticas invasoras» (VI, que crea su propio «Catálogo»).

El Título IV se denomina «conservación de hábitats». En él se crea el «Catálogo de Hábitats en peligro de desaparición de La Rioja» para los que se aprobarán «planes de manejo» (artículos 138-141).

2.1.6 **Instrumentos auxiliares**

Bajo este enunciado genérico puede presentarse el resto de la norma. El Título V versa sobre la «promoción» de «conocimientos tradicionales y patrimonio etnográfico» (artículos 142 y 143). El Título VI contempla la «Estrategia de Patrimonio Natural y Biodiversidad de La Rioja» que «será aprobada mediante decreto, en un plazo máximo de tres años». De ella «podrá formar parte» la Estrategia de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas de La Rioja (artículos 144-147).

El Título VII enumera «instrumentos generales de conocimiento e información del patrimonio natural» (artículos 148-155). Entre ellos se encuentran la previsión de un «Plan de Acción de Educación Ambiental para la Sostenibilidad de La Rioja» (artículo 149), la inclusión de contenidos sobre biodiversidad y geodiversidad en los planes de formación para el personal al servicio de la Administración autonómica (artículo 150), la garantía de la participación pública en los principales procedimientos de ejecución de la Ley (artículo 153), la actualización permanente de un «Banco de Datos de la Biodiversidad de La Rioja» (artículo 154) y la creación, «en el plazo máximo de dos años» del «Inventario Riojano de Patrimonio Natural y de Biodiversidad» (artículo 155).

El Título VIII acoge «medidas económico-financieras y de fomento de la conservación del patrimonio natural» que se presentan en dos capítulos. El primero, bajo el rótulo de «financiación, ayudas y fomento de la conservación», puede tener interés en la medida en que pretende condicionar el otorgamiento de cualesquiera subvenciones en un doble sentido. Por una parte, «no podrán» concederse «cuando del análisis de sus posibles repercusiones se

hubiera concluido que suponen potenciales efectos negativos sobre» especies o espacios protegidos. Y, por otra, «deberán priorizar» las «actividades que se ejecuten en un espacio protegido cuando contribuyan al desarrollo sostenible de las poblaciones locales» (artículo 157). También aquí han venido a parar las mínimas previsiones sobre «custodia del territorio» (artículo 158) y sobre «bancos de conservación de la naturaleza» (artículo 159) que, en ambos casos, tendrán que ser objeto de desarrollo reglamentario.

El Título IX y último se ocupa «de la vigilancia, la inspección y el régimen sancionador». Conforme al patrón clásico en la materia, su Capítulo I versa sobre la «vigilancia e inspección» (artículos 164 y 165). Su Capítulo II tipifica las «infracciones» que se clasifican en muy graves, graves y leves (artículos 166-170). Su Capítulo III tipifica las «sanciones» distinguiendo entre multas (que pueden llegar hasta los dos millones de euros) y sanciones accesorias (artículos 171 y 172). Su Capítulo IV se ocupa de perfilar las obligaciones de «restauración del medio natural e indemnización de los daños» que no puedan ser reparados (artículos 173 y 174). Finalmente, bajo el equívoco rótulo de «procedimiento sancionador», su Capítulo V reconoce en esta materia la acción pública en vía administrativa (artículo 175.3) y determina los órganos competentes para la imposición de sanciones (artículo 176). Pero también proyecta en este campo las reglas generales sobre sujetos responsables, concurrencia de sanciones, medidas provisionales y provisionalísimas, multas coercitivas, reducciones por pago voluntario, prescripción, etcétera (artículos 175-185).

2.1.7 **Modificación y derogación parcial por Ley 5/2023**

De las disposiciones que cierran el texto legal cabe destacar que, como es lógico, subsisten los espacios naturales protegidos declarados bajo la vigencia de la Ley anterior (DA1.ª). Y que «en tanto no se aprueben las normas e instrumentos de desarrollo y aplicación previstos en esta ley, seguirán vigentes los existentes en lo que no se opongan a la misma» (DT1.ª). Pero, además, la Ley 2/2023 deroga los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja (relativos al Catálogo Regional de Especies de Flora Silvestre Amenazadas). E introduce una modificación en la Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja [para incluir la prohibición de «la tenencia y el uso de munición que contenga una concentración de plomo (expresada en metal) igual o superior al 1 % en peso durante el ejercicio de la

caza y el tiro deportivo, cuando estas actividades se ejerzan en humedales o a menos de cien metros de estos»]. Operaba además modificaciones en otras normas relativas a caza, pesca y montes (DDFF2.ª, 3.ª, 4.ª y 5.ª).

Sin embargo, apenas se había producido su entrada en vigor (conforme a su DF7.ª, a los veinte días de su publicación en el BOR, que tuvo lugar el 8 de febrero de 2023), su redacción resultó levemente afectada por la Ley 5/2023, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 2/2023. La reforma, que en este caso sí fue apoyada por todos los grupos parlamentarios, se justifica, según su «exposición de motivos», en «garantizar la compatibilidad de la protección de la biodiversidad con la práctica deportiva de la pesca en lo que a especies invasoras se refiere» y en «acotar la definición de cría en cautividad de especies invasoras». Y en la práctica supone, por una parte, la derogación, «con efectos retroactivos a su entrada en vigor», tanto de su artículo 135.8 como de sus disposiciones finales segunda, tercera, cuarta y quinta. Y también, por otra, la modificación, con esos mismos efectos retroactivos, de su artículo 137.1.

2.1.8 **Compromisos de modificación y supresión asumidos mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación**

Pero no iba a ser esta la única incidencia que vendría a alterar el texto resultante. En efecto, el Gobierno de la Nación suscitó discrepancias competenciales en relación con once preceptos. Y tales discrepancias se dan por solventadas en el Acuerdo de 27 de octubre de 2023, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja (que, por Resolución de 14 de noviembre de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, se publicó en el BOE de 29 de noviembre de 2023). En virtud de este acuerdo, el Gobierno de La Rioja se compromete a promover la correspondiente modificación legislativa a fin de suprimir nueve preceptos y dar nueva redacción a otros dos.

— Comenzando por esto último, el compromiso de modificación afecta, en primer lugar, al artículo 69.9 en lo relativo al carácter vinculante de los PRUGs para precisar que, «en los términos previstos en la legislación básica estatal», únicamente «prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico» y no sobre «otro tipo de planificación sectorial». Y, en segundo lugar, afecta también al artículo 135.1, que establece las prohibiciones que conlleva la inclusión en el Catálogo Riojano de Especies Exóticas Invasoras pero que se retoca para precisar que tales prohibiciones solo rigen «en el

ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma» y alcanzan a la «posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos, de sus restos o propágulos que pudieran sobrevivir o reproducirse» pero no incluyen el «comercio exterior».

— Por su parte, el compromiso de supresión afecta, en primer lugar, al artículo 6, que versa sobre la «intervención en normas, planes y programas» y que se ha resaltado *supra* 2.1.3 como punta de lanza del nuevo enfoque de la integración transversal de la conservación y restauración del medio natural en las políticas sectoriales. Francamente, no se atisban motivos estrictamente competenciales que impongan tan drástica solución. Si lo que se quería era evitar que la Administración del Estado quedara vinculada habría bastado probablemente con retocar su apartado primero. Se trata, en segundo lugar, de los artículos 22, 24, 25 y 28. Ubicados todos ellos en la sección relativa a «ecosistemas acuáticos», se supone que la discrepancia pudo basarse en la presunta vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de aguas en cuencas hidrográficas suprautonómicas (artículo 149.22 CE). Con todo, también parece que se podrían haber salvado de la quema las previsiones relativas a la participación de la Consejería en los procedimientos que instruya la Confederación Hidrográfica del Ebro (y más cuando la propia ley riojana opera «sin perjuicio de las competencias de los organismos de cuenca»). Se trata también, en tercer lugar, de los artículos 30, 31 y 32. Todos ellos ubicados en la sección relativa a «infraestructuras» que, con la ejecución de este acuerdo, quedará sin contenido. Da la impresión de que, tras el cambio político en el Gobierno regional, tampoco aquí la delegación riojana en la Comisión Bilateral ha puesto demasiado empeño en defender las competencias autonómicas. Esta apreciación se basa en que las previsiones relativas a «planificación de infraestructuras», «modificación de puntos de alta siniestralidad para la fauna silvestre» e incluso, tal vez, la prohibición «del uso de glifosato para la eliminación de la vegetación en el mantenimiento del dominio público de infraestructuras», podrían haberse mantenido, sin mucho esfuerzo jurídico de haber habido voluntad política, ciñendo su ámbito de aplicación a las Administraciones riojanas. Similar consideración merece, en fin, el último precepto a suprimir que es el artículo 38 y que, en la sección de «energía», versa sobre las obligaciones que para la «minimización y eliminación de infraestructuras eléctricas fuera de servicio» podrían imponerse en «las autorizaciones administrativas» de competencia autonómica.

Sea como fuere, este acuerdo evitó la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad, pero, en la fecha en que

se entrega este estudio, sigue pendiente de una ejecución que no se llevó, como suele ser habitual, a la Ley de acompañamiento a los Presupuestos (*infra* 3.2.2) pero que debería afrontarse cuanto antes en aras de las exigencias del principio de seguridad jurídica.

2.2 LA COEXISTENCIA DEL LOBO CON LA GANADERÍA EXTENSIVA

2.2.1 **Marco normativo**

La última norma ambiental aprobada por el Gobierno de Concha Andreu es el Decreto 12/2023, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Gestión del lobo (*Canis lupus*) en La Rioja y su coexistencia con la ganadería extensiva. Su exposición de motivos da paso a un articulado breve que se completa con dos anexos. El Anexo I plasma el «Plan de gestión» propiamente dicho. El Anexo II establece el «Protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva».

La necesidad del Plan se presenta como una obligación que viene impuesta por las normas que ahí se citan. Se invoca, para empezar, la Directiva de hábitats. También la LPNB y sus desarrollos mediante el 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 y la Orden TED/980/2021, de 20 de septiembre, por la que se modifica el Anexo de dicho Real Decreto. Cabría haber añadido que, indirectamente cuestionado el carácter básico de esta Orden, el Tribunal Constitucional lo ha admitido, tanto en sentido formal como material, en su STC 99/2022, de 13 de julio, que, por incompatibilidad sobrevenida con ella, ha declarado la nulidad de los preceptos de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y de gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León, relativos a la caza del lobo al norte del río Duero (Valencia Martín, 2023). No está demás recordar que este pronunciamiento viene a zanjar, en términos prácticos, el vivo debate jurídico registrado en nuestra doctrina sobre el grado de protección requerido por el lobo en función del parámetro europeo del «estado de conservación favorable» (véase, por este orden, García Ureta, 2021; López Ramón, 2021 y García Ureta, 2022). Y ello, al menos, mientras se tramita la iniciativa presentada el 20 de diciembre de 2023 por la Comisión Europea para rebajarla.

Volviendo a la norma autonómica que aquí nos ocupa, sí consigna que el Anexo de la Ley 2/2023 que se ha comentado *supra* 2.1, incluye al lobo en el Listado Riojano de Especies en Régimen de Protección Especial «implicando la aplicación de los efectos derivados de los artículos 114, 115 y 116» LPNB. Y también manifiesta su vinculación con la «Estrategia para la conservación y gestión del lobo (*canis lupus*) y su convivencia con las actividades del mundo rural», aprobada mediante Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente que se publicó mediante Resolución de 5 de agosto de 2022. El resto del preámbulo constituye un anticipo de los datos disponibles sobre la presencia del lobo en La Rioja y sobre su impacto en la ganadería extensiva; aspectos ambos sobre los que vuelve luego pormenorizadamente el Plan, como se verá.

El articulado del Decreto se abre confirmando su objeto, que es la aprobación del Plan de Gestión pero también del Protocolo para la extracción. En principio, ambos tendrán vigencia indefinida. Pero podrán revisarse y, «previo informe preceptivo y favorable» (es decir, obstativo) de la Dirección General competente en materia de ganadería, modificarse mediante Decreto. Por su parte, el Plan integra un primer Programa de Actuaciones cuyo grado de ejecución tendrá que ser objeto de evaluación intermedia a los 3 años y revisado a los 6 años. Se prevé que la coordinación de la ejecución de estos instrumentos recaiga en un funcionario adscrito a la Consejería competente en materia de medio ambiente. El régimen de infracciones y sanciones se remite a «la normativa de patrimonio natural y biodiversidad». Por último, se habilita a la mencionada Consejería para el desarrollo normativo y se decreta su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOR, que tuvo lugar del 12 de abril de 2023.

2.2.2 **El Plan de Gestión**

Ya en el anexo I, el Plan de gestión se abre con el «análisis y evaluación de la situación previa». Ahí se repasan muy documentadamente pero con sencillez que es de agradecer los «aspectos ecológicos de la especie», su «distribución y población en España», la «situación en La Rioja», las «principales amenazas y factores limitantes», los problemas para la «coexistencia con la ganadería extensiva» y las numerosas y diversas «actuaciones emprendidas por el Gobierno de La Rioja» para afrontarlos en los últimos años. Por encima de su indiscutible interés técnico, se vislumbra en este primer apartado un planteamiento que, frente al enfoque sociopolítico dominante, no contrapone ecología y economía. Más bien

plantea un conflicto entre dos intereses ambientales. De un lado, la conservación del lobo («una especie clave en los ecosistemas») y, de otro, la protección de la ganadería extensiva («un pilar esencial para el territorio de La Rioja»). Por la importancia de ambos para la biodiversidad, pues, la «finalidad» del Plan aspira a «conservar y recuperar una población reproductora del lobo acorde a la capacidad del medio natural» que sea «compatible» con el desarrollo de una ganadería extensiva sostenible. En línea con ello se fijan cinco «objetivos operativos» sobre los que se volverá más adelante. El apartado 3 del Anexo I acoge una determinación que tal vez debía haberse llevado al articulado pues va referida al «ámbito de aplicación del Plan». Éste, en principio, dice, «comprende toda La Rioja» pero se distingue entre el «área de distribución actual» y el «área de distribución potencial». La primera ocupa una superficie relativamente reducida que queda perfectamente identificada con el nombre de los diez municipios que la integran, aunque podrá ser revisada. La segunda, sin embargo, no es el resto de La Rioja sino «todo el Sistema Ibérico riojano».

2.2.3 **El Programa de Actuaciones**

Tras establecer el «período crítico» (entre el de 1 abril y el 30 de septiembre), se inserta el «Programa de Actuaciones» para los seis primeros años. Aquí es donde cada uno de los «objetivos operativos» encuentra las medidas previstas para su consecución.

Las «actuaciones de conservación» contemplan seis medidas, fundamentalmente de control del furtivismo, que están destinadas a cubrir el objetivo 1 (que consiste en reducir el riesgo de mortalidad no natural de lobos). Pero también otras diez que se vinculan con el objetivo 2 (favorecer la coexistencia). En su mayor parte son medidas de fomento destinadas a financiar los costes de protección preventiva de las explotaciones ganaderas. Pero, claramente diferenciadas, también incluyen las indemnizaciones por daños y perjuicios en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración. A estos últimos efectos, está asumido que estos daños se imputan a ella objetivamente y el importe de las cantidades a abonar, inicialmente fijado en 2005, se ha incrementado, primero, mediante Resolución 870/2022, de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno y, más recientemente por Resolución 554/2023, de 17 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente. A todo ello se suman otras dos medidas que conectan con el objetivo 3 (apoyar iniciativas de desarrollo rural como marcas de calidad

y «circuitos cortos de comercialización» para los productos de las explotaciones afectadas por el lobo).

El segundo bloque del Programa contempla siete «[A]ctuaciones de investigación y seguimiento», todas ellas destinadas a cubrir el objetivo 4 (mejorar los conocimientos de la especie). Y el tercero, seis «[A]ctuaciones de educación, divulgación y coordinación» destinadas a cubrir el objetivo 5 (incrementar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad riojana). Una de ellas apela al «diálogo y participación social que convoque a administraciones, ganaderos, organizaciones ecologistas y a cualquier otro colectivo concernido». Y, en este sentido, «la Mesa de la Ganadería Extensiva y el Lobo», que se concibió en 2020 como «proceso de mediación» y que «acordó» un documento de «Bases y criterios a tener en cuenta en la redacción de planes» como este, «tendrá continuidad con una Mesa de Seguimiento».

Expuesto el Programa de Actuaciones, que se ha considerado con razón «el núcleo del Plan» (San Martín Segura, 2023), el apartado 5 de este versa sobre su «aplicación y seguimiento». En él, a las previsiones ya incluidas en el articulado se suman precisiones sobre las funciones del «Coordinador del Plan» y una batería de cinco «indicadores de seguimiento» que se corresponden con «cada uno de los cinco objetivos descritos». El Plan termina con una «evaluación estimativa de costes» y un vago recordatorio sobre sus posibles fuentes de «financiación». Aquí se alude, indebidamente, al Programa de Desarrollo Rural de La Rioja, que ha desaparecido en el actual periodo de programación de la PAC. En su lugar, el Programa de Actuaciones aclara que dentro de las ayudas agroambientales para la «Compatibilización de los sistemas de pastoreo tradicionales en el entorno del lobo», se desarrolla una «intervención territorial» con «una prima anual de 60 euros/UGM para el mantenimiento en la explotación de perros de guarda y defensa».

2.2.4 El Protocolo para la extracción y captura de ejemplares de lobo en La Rioja de forma excepcional y selectiva

Aunque no se menciona en la denominación del Decreto y en su articulado tan solo es objeto de alusión, el Protocolo para la extracción de su Anexo II tiene especial interés jurídico. Consta de tres apartados: el primero establece los «criterios» para su aplicación, el segundo, el «procedimiento para la autorización de la extracción» y, el tercero, el «procedimiento de ejecución de la extracción».

El primer criterio requiere que se justifique la existencia de daños graves, recurrentes o significativos para el ganado conforme a una escala que considera el número de ataques y el número de animales afectados por semanas o por mes. Así se abre la «fase 1» en la que surge para la Administración el deber de «iniciar los trámites de acompañamiento» para «verificar la aplicación de las medidas preventivas principales e iniciar las medidas preventivas secundarias». Ambos tipos de medidas se consignan en sendas tablas. Las medidas preventivas principales consisten en presencia estable del pastor, perros de vigilancia, adiestrados, en función del número de cabezas, y uso de estructuras de pernoctación. Las medidas preventivas secundarias comprenden adicionalmente vigilancia nocturna y, bien que «previa autorización», el empleo de sistemas disuasorios (visual, auditivo, olfativo o alimentario). Pero si se demuestra que al menos dos medidas preventivas principales y otras dos secundarias han sido aplicadas «adecuadamente» y, pese a ello, han resultado ineficaces, se presume que «no existe otra solución satisfactoria» y se pasa a la «fase 2».

En esta, se requiere todavía «evaluar la idoneidad de aplicar» la «medida excepcional» de extracción. Para ello se ha de tener en cuenta, por una parte, la magnitud de los daños que «deben exceder los riesgos empresariales normales»; es decir, se entiende, que excedan de los daños cubiertos por la responsabilidad patrimonial de la Administración y que «comprometan la viabilidad económica de la explotación» conforme al porcentaje de pérdidas que allí se establece. Superado ese filtro, la decisión aún ha de ser «selectiva» en el sentido de que irá «especialmente destinada a lobos susceptibles de provocar niveles elevados de depredación».

Los «criterios» se cierran indicando que «la medida de extracción y captura no afectará negativamente al estado de conservación de la especie con el mejor conocimiento posible». Pero concluían con este párrafo: «[E]n caso de no disponer de esa información y teniendo en cuenta el histórico de extracciones se establece un máximo de un 6% de la población media estimada como tasa de extracción anual, independientemente del informe emitido por el Ministerio competente en materia de medio ambiente sobre el efecto de la actuación en el estado de conservación de la especie». Se reproduce aquí literalmente porque fue objeto de impugnación y, en el seno del proceso, la Sala ha accedido cautelarmente a la suspensión de su eficacia [Resolución 64/2023, de 25 octubre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, por la que se instan las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en

el Auto 47/2023, de 28 de junio de 2023, dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en el PO 89/2023, pieza separada de medidas cautelares 13/2023, interpuesto por Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)].

«Una vez cumplidos los criterios», el «procedimiento para la autorización de la extracción» se inicia mediante solicitud. En su instrucción se requiere informe de la Dirección General competente en ganadería (para acreditar la magnitud de los daños), «informe propuesta» del Servicio de fauna (que versará sobre los «factores» relativos «al contexto de la especie y la coexistencia con la ganadería extensiva» que allí se determinan), informe del Ministerio (sobre el previsible «efecto de la actuación en el estado de conservación de la especie en la zona biogeográfica») e «informe acreditativo de oferta de translocación de ejemplares a las CC. AA y centros zoológicos». El Director General de biodiversidad dispondrá de un plazo de diez días, «o 5 por vía de urgencia», para resolver. La resolución expresa puede, lógicamente, denegar o autorizar la extracción pero, si es estimatoria, la autorización debe incluir en su contenido las menciones que allí se imponen en cuanto a personal, número de ejemplares, técnica de extracción, fechas, delimitación espacial y, «en caso de considerarlo necesario: sexo y edad de los individuos a extraer», entre «otros condicionantes».

Resta, en fin, considerar el apartado 3 del Protocolo que versa sobre el «procedimiento de ejecución de la extracción». En su virtud, se utilizarán «técnicas selectivas», será realizada por personal especializado designado por la Dirección General con competencias en biodiversidad, supervisada en todo momento por agentes forestales y priorizará las técnicas que generen menor sufrimiento a los animales. Pero, además, «los resultados serán remitidos al Ministerio "que, en su caso, los transmitirá a la Comisión Europea como excepciones a la Directiva de Hábitats". Y de ellos "se hará un seguimiento" para "poder valorar su eficacia"».

2.3 LA LEY DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

La X legislatura del Parlamento de La Rioja se cerró, a los efectos que aquí importan, con la aprobación –en este caso, con inusual unanimidad–, de la Ley 8/2023, de 20 de abril, de la ciencia, la tecnología y la innovación de La Rioja. El primero de sus cuatro títulos ofrece las «disposiciones generales» (objeto, ámbito, objetivos y principios). El Título segundo, que resulta ser el más extenso, establece «la organización del Sistema Riojano de Ciencia, Tecno-

logía e Innovación». Por su parte, el Título tercero «regula la gobernanza» de dicho «Sistema» en la triple dimensión organizativa, planificadora y financiera. Finalmente, el Título cuarto versa sobre el «estímulo, apoyo e internacionalización de la actividad investigadora e innovadora».

Si se trae aquí a colación es porque al enunciar sus nada menos que 16 «objetivos» utiliza el adjetivo «sostenible» para calificar la investigación que se quiere fomentar o la financiación que se promete (artículo 2.1 y 2.3). Y también porque asume «el valor de la ciencia, la investigación y la innovación como motor de un desarrollo social, económico y medioambiental sostenible» (artículo 2.13). En similar línea de integración transversal, uno de sus trece «principios» requiere «criterios de sostenibilidad en la elaboración de estrategias en materia de ciencia, tecnología e innovación» (artículo 3.10). Y entre los tres «ámbitos prioritarios» a los que se dirigirá el «apoyo público» figura «la investigación orientada a la mejora de la competitividad, la innovación y el crecimiento sostenible» [artículo 41.1.b)].

Cabe reseñar, por otra parte, que, tal vez como principal novedad respecto a la precedente y derogada Ley 3/2009, de 23 de junio, se acoge aquí la definición de la Estrategia Riojana de Especialización Inteligente imponiendo un contenido necesario y los trámites a seguir para su elaboración y «aprobación en el Consejo de Gobierno» (artículo 31). Esta atribución también supone un cambio para el futuro puesto que, según se indicó en nuestra crónica anterior, como condición para el acceso al nuevo periodo de programación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), «la Estrategia de Especialización Inteligente (S3) de La Rioja para el período 2021-2027, fue aprobada por la Comisión Interdepartamental de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, con fecha 13 de junio de 2022» (Santamaría Arinas, 2023b).

3. **PRIMERAS NORMAS DE LA XI LEGISLATURA**

3.1 LEYES DEROGATORIAS

3.1.1 **Derogación de la Ley de protección de los animales**

Tras la constitución del nuevo Parlamento riojano el 22 de junio de 2023, la primera ley aprobada en la XI Legislatura es resultado de una iniciativa de los grupos parlamentarios PP y VOX que, tra-

mitada por vía de urgencia, dio lugar a la Ley 10/2023, de 7 de agosto, de derogación de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su «exposición de motivos» rememora que la Ley 6/2018 «se aprobó envuelta en polémica, con deficiente técnica jurídica, repleta de juicios de valor y de sectarismo, alejada de la realidad de la sociedad riojana y con innumerables incoherencias e intransigencias» y «sin el consenso necesario para una ley de tal calado». Ciertamente, en crónicas anteriores ya hemos ido dejando constancia de los antecedentes de aquella Ley, de la polémica socio-política que acompañó a su entrada en vigor, de la amplia reforma luego en ella operada por la Ley 2/2020, de 30 de enero, de medidas fiscales y administrativas para el año 2020 y de los reproches jurídicos sobre los que tuvo que llegar a pronunciarse el Tribunal Constitucional que, en su STC 81/2020, de 15 de julio, anuló por razones competenciales un único precepto, declaró la pérdida sobrevenida de objeto de muchas otras impugnaciones y desestimó el resto (Santamaría Arinas, 2019 y 2021).

Los promotores de la iniciativa agregan como nuevo argumento técnico las discordancias de «gran parte de la norma riojana» con la reciente Ley estatal 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales [puede verse al respecto el monográfico «Sobre bienestar y protección animal en España» de la Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol.14, Núm. 2 (2023)]. E invocan un informe de los servicios jurídicos del Parlamento según el cual «habría que modificar unos 16 preceptos y suprimir 13 de los mismos para adaptarla a la legislación nacional». En lugar de eso, y «en aras de la seguridad jurídica, de la buena técnica legislativa» y «del cumplimiento de la normativa vigente», se estima que «resulta necesario y urgente proceder a derogar la normativa autonómica, todo ello teniendo clara la importancia de implementar buenas políticas y medidas en la defensa, la protección y el bienestar de los animales». Loables propósitos que probablemente no se hubieran afrontado con tanta celeridad de no haber sido por las razones políticas subyacentes. Y el caso es que el artículo único de la norma se limita a decir que «queda derogada la Ley 6/2018» mientras que su DF única precisa que la entrada en vigor de la Ley 10/2023 se produce «el mismo día de su publicación en el BOR», que tuvo lugar el 8 de agosto de 2023 (San Martín Segura, 2023).

3.1.2 **Derogación de la Ley de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático**

Con posterioridad, en el tramo final del año, el nuevo Parlamento tan solo ha podido aprobar otras tres leyes: la Ley 11/2023, de 7 de noviembre, de medidas fiscales; la Ley 12/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2024, y la Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2024. Por lo que aquí importa, esta última opera «cambios puntuales» en el canon de saneamiento y depuración («volviendo a la redacción originaria en la que se limitaba a la financiación de obras y servicios afectados a saneamiento y depuración, y suprimiendo otros fines añadidos posteriormente») y «ajustes puntuales en la terminología y ordenación de las tarifas de algunas tasas relacionadas con el sector agrario y con el medioambiente». También «incluye un paquete de medidas específicas encaminadas a la agilización de fondos europeos» que «facilitan la tramitación urgente de los expedientes, reducen plazos con carácter general o los adaptan al cumplimiento de los hitos y objetivos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y permiten la creación de grupos de trabajo con fines de refuerzo constituidos por funcionarios».

Pero, sobre todo, la Ley 11/2023 interesa aquí porque, «finalmente, se deroga la Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático, *un proyecto del anterior Gobierno* que no llegó a desarrollarse *y que no va a tener continuidad en la presente legislatura*» (énfasis añadido). Cabe precisar que, en rigor, no era un «proyecto del anterior Gobierno» sino una Ley aprobada, aún sin el apoyo del grupo popular, por el Parlamento de La Rioja (Santamaría Arinas, 2023b). Formalmente, siempre se puede derogar si se cuenta con la mayoría necesaria. Pero, desde un punto de vista material, llama la atención que la explicación, crudamente política, no vaya acompañada de una motivación que justifique de forma expresa el cambio de criterio en razones técnico-jurídicas. Y ello, no ya por exigencia del principio de no regresión ambiental, cuya invocación resultaría forzada en materia organizativa; pero sí, al menos, por respeto al principio de interdicción de la arbitrariedad del Legislador. En todo caso, la Disposición derogatoria única dice que «se deroga la Ley 13/2022, de 2 de noviembre, de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático». Con efectos, hay que entender, desde el 1 de enero de 2024, que es la fecha de entrada en vigor de la Ley 13/2023, conforme a su DF única.

3.2 MODIFICACIÓN DEL PLAN DIRECTOR DE RESIDUOS

Como se expuso con detalle en nuestra crónica anterior (Santamaría Arinas, 2023b), el Decreto 65/2022, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de La Rioja 2030, establece una serie de «ejes» con sus correspondientes «líneas de actuación» para cada una de las cuales al final del documento se insertan de forma gráfica 86 «prioridades de actuación». En el despliegue de estas previsiones durante 2023, desde el punto de vista normativo tan solo cabe reseñar las medidas de fomento que se consignan en el apéndice informativo y, lo que es mucho más importante, el Decreto 152/2023, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.

Consta de un breve preámbulo, dos artículos, una disposición final y un extenso Anexo que ocupa 245 páginas del «Boletín Oficial de La Rioja». La exposición de motivos recuerda el marco normativo europeo y estatal del que trae causa aunque, sorprendentemente, ni siquiera menciona la Estrategia riojana de Economía Circular. El articulado plasma una opción de política normativa que resulta técnicamente discutible. En vez de derogar y sustituir la regulación anterior, se ha preferido mantener vigente el Decreto 39/2016 incluyendo en él dos únicas modificaciones. La primera afecta al «ámbito de aplicación» que, en sentido temporal, otorga vigencia al Plan Director «hasta el 31 de diciembre de 2026» mientras que, en sentido material, acoge los «residuos a los que es aplicable la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular» (LRSCEC). Y, a continuación, el artículo segundo procede a la «aprobación de la primera revisión del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026» que, «se incorpora como anexo, y sustituye a la versión original aprobada por Decreto 39/2016». La Disposición final única determina su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOR, que tuvo lugar el 22 de noviembre de 2023.

Así pues, es en el anexo donde se encuentra el Plan Director propiamente dicho. Pero resulta que, sobre la base de la estructura del texto anterior, que ya se analizó con detalle aquí en su momento, se viene a operar una reforma que cabe calificar como quirúrgica. En efecto, según la exposición de motivos del Decreto, «la revisión del Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026 ha sido elaborada con la información disponible hasta diciembre de 2020 y consiste en la actualización de los datos recogidos en los gráficos y tablas de todos los capítulos del plan, así como la modificación de

los objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales, de reciclado de residuos de envases y de la cantidad de residuos municipales eliminados en vertedero, así como, entre otras, la incorporación de un nuevo modelo de recogida y tratamiento para los biorresiduos generados en el ámbito urbano. En concreto», prosigue, «en el capítulo 1. "Introducción" se ha incorporado un nuevo apartado, denominado 1.2 "Economía circular y vertido cero", en el capítulo 2. "Residuos urbanos y comerciales" se ha incorporado un nuevo apartado 2.4.4. "Instalaciones de compostaje" y se ha dado una nueva redacción al apartado 2.10 "Biorrresiduos", anteriormente denominado "materia orgánica", en el resto de capítulos referidos a residuos con normativa específica se han actualizado las tablas, gráficos, datos estadísticos y objetivos contemplados, haciendo una revisión integral de los capítulos 14. "Traslado de residuos" y 15. "Vertederos" para adaptarlos a lo contenido en el Real Decreto 553/2020, de 2 de junio por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado y el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos en vertedero. En esta revisión también se incorpora una actualización a las referencias a la Ley de residuos y suelos contaminados».

4. **ORGANIZACIÓN**

4.1 LA REESTRUCTURACIÓN DEPARTAMENTAL DERIVADA DEL CAMBIO POLÍTICO EN EL GOBIERNO

4.1.1 **La supresión de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica**

Los hitos políticos que fueron jalonando la constitución del nuevo Gobierno presidido por Capellán ya han sido documentados en otro lugar (San Martín Segura, 2023). Por consiguiente, podemos centrarnos aquí en los principales cambios que depara, para empezar, el Decreto del Presidente 6/2023, de 1 de julio, que modifica el número, denominación y competencias de las Consejerías de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Como suele ser habitual en las disposiciones de este tipo, se invocan las normas de competencia que habilitan al Presidente para su aprobación. Y, en este caso, se agrega que «las modificaciones previstas en el presente Decreto tienen un doble objetivo: en primer

lugar, adaptar la estructura política de la Administración Pública riojana a la consecución de los objetivos fijados en el discurso de la investidura que ha obtenido la confianza del Parlamento de La Rioja; en segundo lugar, establecer una organización eficiente del Gobierno en la utilización de los recursos públicos de los ciudadanos, y eficaz en la prestación de los servicios públicos». Y, «en virtud» de ello, el artículo primero de ese Decreto establece la denominación de las nuevas consejerías, que ahora son siete, y determina las competencias asignadas a cada una de ellas.

No es momento para valorar el resultado en términos de eficacia y eficiencia. Ahora bien, en la clave política propia de ese primer «objetivo» resulta interesante volver la vista atrás para comparar las distintas denominaciones que en los sucesivos gobiernos ha venido recibiendo la Consejería que concentra el protagonismo en materia ambiental. En 1983 fue la de «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente». En 1991 se creó una específica «Consejería de Medio Ambiente». En 1995 sus funciones fueron a parar a la de «Desarrollo Autonómico, Administraciones y Medio Ambiente». En 1999, pasaron a la de «Turismo y Medio Ambiente» que, a partir de 2003, englobó también «Política Territorial». Y desde 2011, a la de «Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente». Y allí estuvieron hasta que en 2019 se crea la de «Sostenibilidad y Transición Ecológica (y Portavocía del Gobierno)». Este breve repaso histórico muestra que las dos únicas excepciones en las que ha habido consejerías específicas han coincidido con gobiernos socialistas que, por cierto, evolucionan de la noción estática de «medio ambiente» de 1991 a la dinámica y abierta hacia un enfoque integral de «sostenibilidad y transición ecológica» en 2019. En los demás periodos, que son la mayoría, los gobiernos populares tienen por costumbre subordinar el «medio ambiente» al objeto principal de otras consejerías no sin vacilaciones que en 2011 se despejan con la fórmula a la que se vuelve ahora en 2023.

En efecto, la estructura actual depara la supresión de la Consejería de «Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno» así como la distribución de sus funciones entre cuatro de las nuevas consejerías. La de «Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno» asume, como su propio nombre indica, la portavocía. La de «Economía, Innovación, Empresa y Trabajo Autónomo» asume las competencias en «energía y transición energética». La de «Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación» asume «carreteras, transportes, movilidad sostenible, obras públicas e infraestructuras y minas». Y, en fin, la de «Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio

Ambiente» asume «*sostenibilidad y transición ecológica*; calidad ambiental, medio ambiente y medio natural; gestión integral del agua y los recursos hídricos; políticas climáticas» (énfasis añadido).

Pues bien, aunque se mantiene, la referencia a la «sostenibilidad y transición ecológica» baja de nivel. Pero es que luego se pierde por el camino pues, como se verá, no tiene reflejo ni en el nombre ni en las funciones de ningún órgano directivo ni de ninguna otra unidad administrativa.

4.1.2 **La estructura de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente**

En el escalón inferior de la desconcentración de las competencias autonómicas entre los órganos de cada Consejería, bastará considerar aquí el Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente. Y ello sin olvidar que, «detectadas ciertas discordancias» en la asignación de atribuciones efectuada cuatro meses antes, «procede llevar a cabo» un «reajuste» que se hizo efectivo mediante las modificaciones que introduce el Decreto 157/2023, de 21 de noviembre. La modificación no afecta a sus órganos directivos que se siguen ordenando del siguiente modo: Secretaría General Técnica; Dirección General de Agricultura y Ganadería; Dirección General de Desarrollo Rural; Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua; y Dirección General de Medio Natural y Paisaje.

Centrando la atención en las dos últimas, cabe recordar que la anterior Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos constaba de tres Servicios que en la actual pasan a ser cuatro. El Servicio de Integración Ambiental formalmente se mantiene, pero, comparado con la estructura anterior, queda muy debilitado pues se acaba reduciendo a dos secciones (una, para la evaluación de planes y programas; y la otra para la «evaluación de proyectos, actividades y obras»). La reforma de noviembre suprimió la «Sección de Integración y Apoyo a la Autoridad Ambiental». Su «Sección de Inspección Ambiental» pasa al Servicio de Gestión y Control de Residuos. Pierde este la «Sección de Planificación Ambiental» y, bajo la nueva pero impropia denominación de «Área de Economía Circular», se mantiene la «Sección de Residuos» y se crea la «Sección de Protección de Suelos». El Servicio de Obras Hidráulicas pasa a denominarse de Gestión de Recursos Hídricos. Mantiene las secciones de «Gestión Hidráulica» y «Conservación y Explotación de Presas» y asume la de «Planificación

Ambiental». En fin, el nuevo Servicio de Cambio Climático acoge ahora las funciones provenientes del «Área de Prevención Ambiental» y en él se ubican como secciones nuevas las de «Protección de la Atmósfera» y «Mitigación y Adaptación». Esta novedad se relativiza si se tiene en cuenta que en esta Consejería antes había una Dirección General específica que concentraba «Transición Energética y Cambio Climático». El órgano directivo competente ahora en materia de energía es la «Dirección General de Empresa, Energías e Internacionalización» de la Consejería de Economía.

En cuanto a la antes denominada Dirección General de Biodiversidad, se vuelve a su designación tradicional de «medio natural» al que se añade el «paisaje». Sus cuatro Servicios anteriores quedan reducidos a tres, al convertirse en Sección del Servicio de Gestión Forestal el relativo a agentes forestales. El Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca se mantiene sin la menor variación. Los retoques introducidos ya en noviembre por Decreto 157/2023 afectan exclusivamente al Servicio de Conservación de la Naturaleza y Planificación, donde se ha suprimido una recién creada «Sección de Datos Geográficos y Cartografía» y se ha reforzado el Área de Programas de Educación Ambiental con dos nuevas secciones (de «Integración Territorial» y de «Difusión y Concienciación Ambiental»).

Cabe precisar, no obstante, que las competencias en materia de paisaje se habían asignado a la Dirección General de Calidad Ambiental mediante Decreto 32/2022, de 8 de junio, y que, tras la ampliación operada por Decreto 38/2022, de 13 de julio, esas competencias consistían en «[P]lanificar en materia de paisaje e informar los estudios relativos a paisaje en los procedimientos de integración ambiental, urbanismo y materias afines en suelo no urbanizable». En la regulación actual el cometido de la nueva «Sección de Calidad Paisajística» se ciñe, sin embargo, a «[L]a protección y evaluación del paisaje, así como de su restauración en el medio natural» [artículo 13.k) del Decreto]. Por otra parte, es también digno de mención el traslado que ha afectado a la gestión de la Reserva de la Biosfera de los valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama.

Con motivo de la revisión decenal que correspondía realizar para UNESCO en 2023, se ha acogido muy favorablemente que la continuidad de la Reserva de la Biosfera sea un valor compartido por encima de la alternancia política en la acción del Gobierno autonómico. La declaración de la Reserva de la Biosfera en 2003 había sido impulsada bajo la presidencia del popular Pedro Sanz. Fue su Gobierno el que adoptó las decisiones organizativas que han

venido rigiendo su gestión durante estos 20 años. Tras su relevo en 2015, la presidencia del también popular José Ignacio Ceniceros mantuvo la ubicación del órgano de gestión en el Servicio de Integración Ambiental de la Dirección General de Calidad Ambiental. La reestructuración de la Consejería competente en la materia operada en 2019 bajo la presidencia de la socialista Concha Andreu respetó el criterio organizativo de sus predecesores. Como consecuencia de una remodelación de su Ejecutivo, se aprobó el Decreto 48/2020, que por primera vez incorporó de forma expresa que «corresponde a la Dirección General de Calidad Ambiental y Recursos Hídricos», entre otras funciones, «la propuesta de las estrategias, planes de acción y la gestión de las áreas protegidas incluidas en reservas de la biosfera y el impulso de creación de geoparques» así como «la representación de las áreas protegidas señaladas en el apartado anterior en los órganos nacionales e internacionales, en coordinación con la Dirección General de Biodiversidad». Y así se mantuvo en el posterior Decreto 55/2021. La última reforma operada ya en julio de 2023 bajo la presidencia de Gonzalo Capellán, sin embargo, se aparta de aquel consenso político y ha traído consigo una novedad inesperada: las «funciones» de «proponer la aprobación de planes de ordenación de los recursos naturales y la declaración y gestión de los Espacios naturales protegidos, *así como de Reservas de la Biosfera*» (énfasis añadido) se asignan ahora a la Dirección General de Medio Natural y Paisaje [artículo 13.c) del Decreto 56/2023].

4.2 LA REFORMA DE LA COMISIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

El Decreto 84/2015, de 4 de septiembre, por el que se regulaban las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, ha sido derogado y sustituido por el Decreto 140/2023, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las competencias, la composición y el funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. La necesidad de la reforma se justifica en que «la experiencia acumulada en la aplicación de dicho reglamento, así como en el funcionamiento de la Comisión han puesto de manifiesto la conveniencia de concretar y matizar algunas cuestiones que o bien no resultaban especialmente claras o que directamente han de incorporarse al funcionamiento de la Comisión, y que en su momento no eran previsibles y que, en conjunto, contribuyen a

garantizar la seguridad jurídica de las acciones de la Comisión, facilitando así su aplicación». Pero, más allá de la invocación genérica del «interés por la consecución de los principios de agilidad, eficacia y eficiencia», la exposición de motivos tan solo alude de forma expresa a la novedad que pueda representar «incluir en la normativa específica de este órgano colegiado el uso de las nuevas tecnologías y las nuevas formas de comunicación electrónicas».

5. **JURISPRUDENCIA**

Como de costumbre, en el apéndice informativo que acompaña a esta crónica quedan reseñadas las sentencias de interés ambiental dictadas por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja correspondientes, en este caso, al periodo comprendido entre septiembre de 2022 y julio de 2023. Todas ellas han sido objeto de amplio comentario crítico al que, por falta de espacio aquí, cabe remitir (Santamaría Arinas, 2023a). Baste consignar, pues, que el pronunciamiento que reviste mayor relevancia es el que desestima un segundo recurso interpuesto contra la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja. La Sala confirma su validez por entender que la DPSNUR «no vulnera la autonomía municipal», ni el principio de jerarquía normativa, ni tampoco la regulación de la evaluación ambiental estratégica pese a haber sido sometida al procedimiento de EAE simplificada. Sobre esto último también se planteaban cuestiones, que tampoco prosperan, en dos de los pleitos suscitados por el Plan Especial de Reforma Interior «Lobete II» de Logroño. Más allá del acierto en la resolución de los respectivos casos, que no se cuestiona, y de la consabida deferencia judicial con la que se aborda la discrecionalidad del evaluador, en estos pronunciamientos subyace un problema normativo que ya se ha puesto de manifiesto pero que parece seguir pasando desapercibido. Se trata de que la Disposición Transitoria tercera de la Ley 6/2017, de 8 de mayo de protección del medio ambiente de La Rioja (LPMAR) no se ha derogado expresamente pese a que, en cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Bilateral publicado en el BOR de 7 de marzo de 2018, el artículo 10 del Decreto 29/2018, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título I LPMAR, es el que rige el sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a EAE (Santamaría Arinas, 2019).

Por lo demás, el único recurso que prospera contra disposiciones generales es el que estima la sentencia que, por razones compe-

tenciales, anula dos preceptos de la Ordenanza reguladora del vertido de purines, estiércoles y otros residuos aprobada por el Ayuntamiento de Hornos de Moncalvillo. En cuanto al resto, destacan dos resoluciones que estiman parcialmente sendos recursos interpuestos contra sanciones impuestas en aplicación de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (LRSC). En la segunda de ellas, que es de 13 de enero de 2023, y como la LRSC «aplicable al momento de los hechos no contiene norma sobre el plazo de caducidad» de los procedimientos sancionadores en materia de residuos, la Sala establece que «será de seis meses de conformidad con el artículo 64.9 de la Ley 4/2005», de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

6. APÉNDICE INFORMATIVO

Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente:

- Consejera: Noemí Manzanos Martínez.
- Secretaría General Técnica: María del Prado Ayala Fernández.
- Dirección General de Agricultura y Ganadería: María Jesús Miñana Sierra.
- Dirección General de Desarrollo Rural: David Martín Civera.
- Dirección General de Calidad Ambiental, Cambio Climático y Agua: José María Infante Olarte.
- Dirección General de Medio Natural y Paisaje: Ignacio Sáenz de Urturi Sánchez.

Leyes de interés ambiental aprobadas durante 2023:

- Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.
- Ley 5/2023, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.
- Ley 8/2023, de 20 de abril, de la ciencia, la tecnología y la innovación de La Rioja.
- Ley 10/2023, de 7 de agosto, de derogación de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Ley 12/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2024.
- Ley 13/2023, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2024.

Reglamentos de interés ambiental aprobados durante 2023:

- Decreto 12/2023, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan de Gestión del lobo (*Canis lupus*) en La Rioja y su coexistencia con la ganadería extensiva.
- Orden STE/35/2023, de 30 de mayo, por la que se modifica la Orden STE/33/2022, de 8 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la implantación, ampliación o mejora de la recogida separada de biorresiduos y la separación y reciclado en origen de biorresiduos mediante su compostaje doméstico y comunitario en los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 140/2023, de 1 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regulan las competencias, la composición y el funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- Resoluciones de 13 de noviembre de 2023, de la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja, por las que se amplía el crédito asignado a las convocatorias «Economía Circular y Transición Energética» 2020, 2021 y 2022 de las subvenciones destinadas a la promoción de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética y la protección del medio ambiente, en régimen de concesión directa.
- Decreto 152/2023, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 39/2016, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de Residuos de La Rioja 2016-2026.
- Resolución 554/2023, de 17 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueban las indemnizaciones a abonar en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por el lobo en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
- Decreto 157/2023, de 21 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 56/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente y sus funciones en

desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
– Orden AGM/15/2023, 4 de diciembre, por la que se regulan las ayudas directas financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) incluidas en la solicitud única del Plan Estratégico de la PAC (PEPAC).
– Orden AGM/18/2023, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Orden STE/59/2022, de 27 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la mejora del abastecimiento y reducción de pérdidas en redes de pequeños y medianos municipios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiadas con Fondos de la Unión Europea *NextGenerationEu.*

Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja:

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 16 de septiembre de 2022 (ponente Matute Lozano). Al apreciar vulneración del principio de proporcionalidad, estima parcialmente recurso interpuesto por la mercantil titular de una instalación clandestina contra multa impuesta por eliminación de residuos presuntamente peligrosos pero confirma otras cinco multas por infracciones tipificadas tanto en la LEA como en la LRSC.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 27 de septiembre de 2022 (ponente Crespo Herce). Desestima recurso contra la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, aprobada por Decreto 18/2019, de 17 de mayo.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 14 de diciembre de 2022 (ponente Matute Lozano). Desestima recurso interpuesto por SEO/BirdLife contra autorización otorgada por la Dirección General de Biodiversidad a cierta comunidad de propietarios para la retirada de nidos de avión común ubicados en los aleros del edificio.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 12 de enero de 2023 (ponente Matute Lozano). Estima parcialmente recurso contra sanciones impuestas por infracción de la LRSC por caducidad del procedimiento sancionador pero confirma la multa impuesta por falta del preceptivo informe de impacto ambiental de EIA simplificada.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 1 de marzo de 2023 (ponente Escanilla Pallás). Desestima

recurso interpuesto por vecinos de la zona contra el Plan Especial de Reforma Interior aprobado por el Ayuntamiento de Logroño el 4 de abril de 2019 (Lobete II).
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 1 de marzo de 2023 (ponente Escanilla Pallás). Desestima otro recurso de sociedad consultora contra el Plan Especial de Reforma Interior aprobado por el Ayuntamiento de Logroño el 4 de abril de 2019 (Lobete II).
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 2 de marzo de 2023 (ponente Matute Lozano). Desestima recurso contra sanciones impuestas en aplicación de la Ley 9/1998, de caza.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de marzo de 2023 (ponente Crespo Herce). Desestima otro recurso interpuesto por la Asociación de Empresarios de construcción, promoción y afines de La Rioja contra el Plan Especial de Reforma Interior aprobado por el Ayuntamiento de Logroño el 4 de abril de 2019 (Lobete II).
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 18 de abril de 2023 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso contra sanciones impuestas en aplicación de la Ley 9/1998, de caza.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 24 de abril de 2023 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso interpuesto por Campomiel S. L. contra resolución que le había denegado indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración por supuestos daños causados por sanciones en materia de agricultura ecológica posteriormente anuladas en vía judicial.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 28 de abril de 2023 (ponente Escanilla Pallás). Desestima recurso interpuesto por titular de permiso para recogida de setas y hongos contra denegación por la Dirección General de Biodiversidad de autorización para circular con su vehículo por pista forestal de acceso restringido.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 15 de mayo de 2023 (ponente Matute Lozano). Desestima recurso contra sanciones impuestas en aplicación de la Ley 9/1998, de caza.
– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 30 de junio de 2023 (ponente Matute Lozano). Estima parcialmente recurso interpuesto por un ganadero contra la Ordenanza reguladora del vertido de purines, estiércoles y otros

residuos aprobada por el Ayuntamiento de Hornos de Moncalvillo.

– Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 5 de julio de 2023 (ponente Matute Lozano). Desestima recurso contra sanciones por infracción en materia de caza.

Publicaciones:

García Ureta, Agustín (2021), «Consideraciones sobre el régimen jurídico de la Unión Europea e internacional de aplicación al lobo (*canis lupus*) y su traslación al Derecho español», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 111, pp. 6-45.

— (2022), «El lobo y su estado de conservación en las regiones biogeográficas de la península ibérica: referencias empíricas y Derecho», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 122, pp. 1-16.

López Ramón, Fernando (2021), «El lobo: percepción social y régimen jurídico», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 50, pp. 17-40.

Muñoz Benito, Lucía (2022), «Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Primer semestre 2023)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 14, núm. 1.

San Martín Segura, David (2023), «Derecho y políticas ambientales en La Rioja (Segundo semestre 2023)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 14, núm. 2.

Santamaría Arinas, René Javier (2019), «La Rioja: Paradojas en el desarrollo reglamentario de la Ley de protección del medio ambiente», en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2019*, CIEDA-CIEMAT, Madrid, pp. 1203-1238.

— (2021), «La Rioja: crisis sanitaria y de gobierno», en B. Lozano Cutanda y otros (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*, CIEDA-CIEMAT, pp. 1294-1316.

— (2022), «La Rioja: hacia la recuperación por la senda verde, digital y circular», en B. Lozano Cutanda y otros (coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2022*, CIEDA-CIEMAT, pp. 1174-1200.

— (2023a), «Jurisprudencia ambiental en La Rioja (Segundo semestre 2023)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 14, núm. 2.

— (2023b), «La Rioja: paisaje, patrimonio natural y estrategia para la economía circular», en *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, BOE, Madrid, pp. 927-954.

Valencia Martín, Germán (2023), «Jurisprudencia constitucional: la caza del lobo», en *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*, BOE, Madrid, pp. 257-285.

XLIV. Comunidad de Madrid: La continua preocupación por la calidad del aire de la región y la capital

M.ª CONSUELO ALONSO GARCÍA
ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS

Sumario: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación*.–3. *Organización*.–4. *Ejecución*.–5. *Jurisprudencia*.–6. *Problemas ambientales*.–7. *Listado de autoridades*.–8. *Listado de jurisprudencia*.

RESUMEN

El presente trabajo analiza, desde el punto de vista jurídico, la política ambiental adoptada por la Comunidad autónoma de Madrid durante 2023, con especial atención a la normativa adoptada, la jurisprudencia dictada y los problemas a los que se enfrenta.

ABSTRACT

This paper analyzes, from a legal point of view, the environmental policy adopted by the Comunidad autónoma de Madrid during 2023, with special attention to the regulations adopted, the jurisprudence issued and the problems it faces.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente. Derecho. Política. Comunidad autónoma.

KEY WORDS

Environment. Right. Policy. Comunidad autónoma.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

En el período considerado en esta crónica destaca la preocupación por la calidad del aire y el clima en la Comunidad de Madrid, que se expresa en la aprobación de la Estrategia de Energía, Clima y Aire para el periodo 2023-2030. En ella, después de realizar un diagnóstico de la situación y de considerar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de esta política en la región, se consideran una serie de sectores estratégicos en los que se pueden

sideran una serie de sectores estratégicos en los que se pueden implementar las actuaciones que el plan diseña: transporte y movilidad, los sectores residencial, comercial e institucional, los sectores de la energía, la industria, las *utilities* y los residuos, y la agricultura y medio natural.

En lo que se refiere a la contaminación atmosférica, si bien es una excelente noticia el cumplimiento en Madrid capital, por segundo año consecutivo, de los límites legales de dióxido de nitrógeno (NO_2) gracias al programa Madrid Central y a otras iniciativas, hay que resaltar también que dicha situación no es tan optimista para el ozono troposférico, que ha aumentado. Esperemos que las nuevas actuaciones previstas, como la modificación del protocolo marco de actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO_2) –aprobado por Decreto 38/2023– o el Plan de Movilidad Sostenible Madrid 360 (2022-2030), continúen dando sus frutos.

A nivel normativo destaca la aprobación de la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (texto de 1997), que, entre otras medidas, incorpora el parámetro denominado «factor verde», que permitirá fomentar las zonas verdes especialmente en los espacios privados.

La organización de la Consejería competente en materia de medio ambiente ha sufrido una restructuración tras las pasadas elecciones celebradas el 28 de mayo de 2023. La misma pasa a denominarse de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, asumiendo, por consiguiente, un importante cúmulo de competencias de las que se desgajan, no obstante, las relativas a la vivienda.

En la ejecución de la política ambiental de la región hay que referirse a la aprobación de un buen número de órdenes que, gracias a la modificación del Plan estratégico de Subvenciones de la Región, establecen las bases para la concesión de ayudas y subvenciones a iniciativas sostenibles.

En la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, continúan los procesos derivados de las impugnaciones al Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional Sierra Guadarrama (aprobado por Decreto 18/2020, de 11 de febrero) sobre las limitaciones de actividades y usos que el mismo impone en ese espacio natural, uno de cuyos fallos ya se había examinado en nuestra crónica de 2023 de esta misma obra.

Igualmente se ha confirmado judicialmente la validez del Plan Madrid Norte (Operación Chamartín).

Finalmente, resaltamos algunas otras sentencias de la sede judicial madrileña que nos parecen de interés.

Los problemas ambientales son prácticamente los mismos que se vienen describiendo ya desde remotas crónicas, como los causados por la gestión de los residuos –índices de emisiones de contaminantes procedentes de la incineradora de Valdemingómez y el vertedero de Pinto-Getafe, y el proyecto Artemisa para la incinerar residuos sólidos urbanos para la fabricación de combustible para la aviación–, el generado por la petición de prórroga de la actividad minera en el entorno de las Lagunas de Ambroz, que pudiera afectarlas ambientalmente, y las obras que se vienen realizando en diversos puntos de la capital.

2. **NORMATIVA**

Aunque en materia legislativa no se ha producido en el ámbito ambiental de la Comunidad madrileña ninguna novedad, sí hay que destacar la aprobación de la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y la Estrategia de Energía, Clima y Aire para el periodo 2023-2030, que se acompaña con la modificación del Protocolo marco de Actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO_2).

En relación con la primera, el Ayuntamiento de Madrid ha considerado que esta modernización de las Normas Urbanísticas (BOCM de 27 de noviembre de 2023 –expediente 135/2021/00796–) era «necesaria, imprescindible y urgente» tras 26 años de vigencia del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, permitiendo adaptar el urbanismo a los cambios producidos en la ciudad, a sus necesidades actuales y a un desarrollo adecuado y sostenible de la capital.

Las nuevas normas urbanísticas pivotan sobre tres ejes: la construcción de edificios y viviendas más confortables, accesibles, saludables, sostenibles y eficientes; el establecimiento de un marco con mejores condiciones para las actividades económicas y la mejora del uso de las dotaciones, equipamientos y los espacios vacantes del municipio, además de proporcionar una mayor claridad y simplificación administrativa.

Entre las novedades ambientales destacan las siguientes: la mejora en las edificaciones y viviendas, fomentando la sostenibilidad y el confort; la consideración del denominado «factor verde» que, como medida para el impulso de construcciones más eficientes y sostenibles, permitirá optimizar el espacio verde de la parcela o edificación, así como la previsión de elementos para la producción de energía sostenible o para la mejora de su eficiencia; la

regulación de cocinas agrupadas; la recuperación de patios de manzana con soluciones bioclimáticas y alternativas para que se desarrollen nuevas actividades y se dinamice la economía, y la consideración de los pisos turísticos y otros usos terciarios.

No obstante, la organización Ecologistas en Acción critica la mayor parte de estas medidas que, en su opinión, consolidan un modelo de ciudad mercantilizado, invivible e insostenible[1].

En cuanto a la segunda novedad, se trata de la Orden 2126/2023, de 29 de diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se aprueba la Estrategia de Energía, Clima y Aire para el periodo 2023-2030.

La Estrategia, en cuya redacción han colaborado expertos de diferentes ámbitos, enlaza, según indica su Preámbulo, con el compromiso de reducción de las emisiones a la atmósfera, la gestión de la calidad del aire, la adecuada respuesta al cambio climático y la descarbonización, que suponen los objetivos prioritarios de la política ambiental del Gobierno autonómico, que se enlazan y coordinan con los objetivos internaciones y estatales que vertebran esta materia, destacando la «sintonía con el Pacto Verde Europeo.

La misma se define como «un instrumento que permita facilitar el desarrollo de una serie de objetivos deseables como sociedad, en los tres ámbitos sobre los que se asienta su desarrollo», debiéndose entender como una guía para que los distintos niveles de la Administración, los diferentes organismos y las empresas públicas y privadas elaboren sus propios planes y programas que contribuyan a alcanzar los objetivos establecidos en la misma, pretendiendo, asimismo, servir de referencia para el papel esencial de la ciudadanía en la transición hacia un modelo descarbonizado (Preámbulo del texto).

El documento, ciertamente detallado, parte, después de analizar el contexto internacional, europeo y nacional, del estudio de los instrumentos que la Comunidad de Madrid ha puesto en marcha para paliar los efectos de la contaminación en los ámbitos afectados por la Estrategia con el fin de realizar el diagnóstico de la situación en que se encuentran en las áreas afectadas por la misma.

Asimismo, en la Estrategia se analizan las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la Comunidad de Madrid en los ámbitos de los que se ocupa la misma, para finalmente resaltar el papel de la Administración autonómica en su implementación, que «se centra en las áreas administrativas y en la planificación de los planes y programas, así como en facilitar la toma de decisiones

[1] «La modificación de las normas urbanísticas de Madrid consolida un modelo de ciudad mercantilizado, invivible e insostenible», noticia de 17 de julio de 2023 en www.ecologistasenacción.es.

individuales hacia la descarbonización a través de la concienciación y las ayudas a la inversión», y su rol de nexo de unión entre los diferentes sectores para lograr los objetivos buscados por la Estrategia (Punto 4 del Preámbulo).

Tras describir los principios y valores en que se basa la misma, se fijan los objetivos estratégicos, que son los siguientes: primero, impulsar la eficiencia energética y fomentar el autoconsumo de fuentes renovables; segundo, contribuir a la mejora de la disponibilidad, seguridad y calidad de suministro de energía a un precio razonable y promoviendo el autoabastecimiento; tercero, promover el crecimiento de la producción de energía eléctrica y térmica con fuentes renovables o bajas en carbono; cuarto, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, fomentando la captación de carbono y los sumideros; quinto, reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos para mejorar la calidad del aire; sexto, avanzar en un territorio completamente adaptado a las potenciales amenazas climáticas; y séptimo, favorecer el cambio cultural para la transición hacia una sociedad descarbonizada, impulsando el desarrollo y la investigación.

En coherencia con el análisis realizado, la Estrategia propone unas áreas de actuación en los sectores identificados en aquella como especialmente relevantes a estos efectos, estableciendo actuaciones para potenciar su eficiencia. Concretamente, se trata del sector del transporte y la movilidad, los sectores residencial, comercial e institucional, los sectores de la energía, la industria, las *utilities* y los residuos, y la agricultura y medio natural.

La ambiciosa Estrategia concluye con lo referido a la ejecución, seguimiento, financiación.

Ligado a este documento se ha aprobado, por el Decreto 38/2023, de 19 de abril, el Consejo de Gobierno, la modificación del Protocolo marco de Actuación durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno (NO_2) –Decreto 140/2017, de 21 de noviembre–. Dicha modificación se realiza para adaptar el mismo al contenido de la Ley 7/2021, de Cambio climático y Transición energética, la cual incluye a los municipios de más de 50.000 habitantes entre las entidades que deben adoptar medidas para reducir el impacto de las emisiones contaminantes a la atmósfera causadas por la movilidad urbana antes de 2023, aconsejándose que dispongan de un protocolo local de actuación durante episodios de alta contaminación debida a este contaminante.

Los protocolos de actuación local que se adopten deben incluirse en el marco de la planificación autonómica. El plazo para su aprobación, en el caso de que no lo hayan hecho ya, será de un año

a contar desde el día siguiente a publicación del Decreto 38/2023, de 19 de abril, en el BOCM (Disp. Transitoria Única).

3. **ORGANIZACIÓN**

La celebración de elecciones municipales y autonómicas el pasado 28 de mayo de 2023 ha tenido como resultado, entre otras cuestiones, la reorganización de la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid, que se ha operado en virtud del Decreto 38/2023, de 23 de junio, y que ha conllevado cambios en la Consejería a la que se atribuyen las competencias en materia de medio ambiente, que ha pasado a llamarse de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, lo que resulta una modificación apreciable respecto a la antigua Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

Permanecen en la nueva Consejería las competencias de medio ambiente y agricultura, ya que la relativa a la vivienda se atribuye a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras. También se le otorgan las competencias en materia de interior y seguridad y emergencias, que antes tenía atribuidas la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, lo que, para nosotros, no deja de causar cierta perplejidad.

Este esquema orgánico básico de la Comunidad de Madrid será desarrollado en el Decreto 76/2023, de 5 de julio, cuyo artículo 7 define la estructura interna de la citada Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, basada en un organigrama que afronta los dos grandes ámbitos competenciales que la misma posee: por un lado, una Viceconsejería de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio, y por otro, una Dirección General de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, a la que se une una Secretaría General Técnica; igualmente, realiza una reorganización del organigrama de la citada Consejería, así como de las entidades instrumentales que dependen de la misma.

El posterior Decreto 235/2023, de 6 de septiembre, ha concretado la estructura orgánica de la citada Consejería, atribuyendo competencias a cada uno de los órganos que componen la misma.

4. **EJECUCIÓN**

Por lo que respecta a la ejecución de la política de medio ambiente en la Comunidad de Madrid, podemos destacar, por su

cantidad, tanto las declaraciones de impacto ambiental como los informes ambientales estratégicos que se han publicado durante 2023, y que abarcan los más variados temas: aprovechamientos mineros, instalación de infraestructuras eléctricas, construcción de redes públicas, modificaciones de normativas urbanísticas, infraestructuras de transportes, instalaciones industriales…

Igualmente, creemos conveniente hacer referencia en este apartado a las numerosas Órdenes aprobadas durante el citado año en relación a la modificación del Plan Estratégico de Subvenciones de la Consejería que nos ocupa para el periodo 2020-2023. Entre otras, por ejemplo, podemos citar las ayudas destinadas a la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión para la protección de la avifauna contra la colisión y electrocución en tales líneas. Conviene, asimismo, resaltar dos Órdenes en materia de subvenciones: la Orden 403/2023, de 9 de marzo, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por la que se aprueba el «Plan Estratégico de Subvenciones del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) para la concesión de ayudas a empresas pertenecientes a los sectores agrícola, ganadero, forestal e industria asociada o agroalimentaria, para la realización de proyectos de investigación, desarrollo e innovación», y la Orden 59/2023, de 12 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de determinadas ayudas destinadas a fomentar la protección de los animales de compañía en la Comunidad de Madrid.

También resulta interesante destacar la aprobación del Acuerdo de 17 de mayo de 2023, del Consejo de Gobierno, que realiza la segunda revisión del Catálogo de Embalses y Humedales de la Comunidad de Madrid. Este instrumento se crea en la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid, con el objetivo de ser un mecanismo de protección de dichos recursos hídricos. Tras una primera revisión realizada en 2004, la nueva modificación ha dado lugar a la incorporación de 18 nuevos humedales, de los que destaca su carácter natural, frente al artificial mayoritario de los ya catalogados. También es remarcable que se incluyan pequeños humedales que tienen un alto valor estratégico para la conectividad de los mismos en beneficio de las especies de fauna que en ellos habitan.

Para concluir con este apartado, hemos de referirnos a la aprobación de las tradiciones Órdenes por la que se declaran y establecen los periodos de veda y se regula la actividad piscícola, así como las limitaciones y épocas hábiles de caza, en concreto, y respectivamente, las Órdenes 199/2023, de 9 de febrero, y 1868/2023, de 9 de junio, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

5. **JURISPRUDENCIA**

Respecto de los fallos dictados en 2023 por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, destacamos los siguientes:

En primer lugar, el que avala la operación urbanística «Chamartín» o «Madrid Nuevo Norte», concretamente la modificación puntual del PGOU de Madrid en los ámbitos de planeamiento para la prolongación de la Castellana y la definición de los parámetros de ordenación de la operación (acuerdos del Consejo de Gobierno de Madrid de 25 de marzo de 2020), y que se contiene en la STSJM 96/2023, de 10 de febrero (rec. ord. 440/2020).

Los argumentos expresados en la extensa sentencia se resumen en el propio encabezamiento de la misma en los siguientes:

El primero, el relativo a la correcta imputación como cargas de urbanización del coste de ejecución de los puentes, que el TSJ considera conexiones transversales cuya única finalidad es materializarse entre esos dos ámbitos y a su vez, con la trama urbana en la que están incluidos, siendo necesarios para su subsistencia, y que conllevan efectos beneficiosos en todos los sentidos para sus propietarios. El coste de su ejecución sería, por tanto, un gasto de urbanización imputable a aquellos.

El segundo motivo de impugnación se basa en la consideración de la atribución indebida de aprovechamientos urbanísticos a terrenos ocupados por dotaciones públicas que el cambio de plan conlleva, puesto que no han sido objeto de transformación urbanística. El argumento es rechazado por la Sala, que entiende que la superficie afectada por la modificación del plan queda dividida en cuatro áreas homogéneas, coincidentes en cada caso con dada uno de los nuevos ámbitos de actuación objeto de delimitación, por lo que el cálculo de su edificabilidad vendrá establecido discrecionalmente por el planeamiento general en función de las estrategias propuestas y por comparación con los coeficientes de edificabilidad de las áreas homogéneas colindantes.

En tercer lugar, se plantea la, a juicio del recurrente, indebida calificación como parcelas con calificación superpuesta de los tramos del sistema general ferroviario que la modificación del plan arrastra. Se desestima por el Tribunal al considerar que la mutación demanial que se produce como consecuencia del cubrimiento del sistema ferroviario no constituye una ficción jurídica, sino que es consecuencia de la participación en el procedimiento de equidistribución del aprovechamiento que corresponde a la parcela en cues-

tión y la determinación de que sobre la misma se cumpla el deber de cesión de redes locales.

El fallo no ha convencido a la organización Ecologistas en Acción, que ya ha anunciado que recurrirá la sentencia[2].

Igualmente, conviene destacar que continúan produciéndose fallos en relación con las limitaciones de usos y actividades que, en el ámbito madrileño del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, establece su Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional Sierra Guadarrama (Decreto 18/2020, de 11 de febrero), aspecto al que ya nos habíamos referido en nuestro informe de 2023 al examinar la STSJM 1003/2022, de 4 de noviembre. Sobre la cuestión se han producido dos nuevos fallos:

El primero, la STSJM 134/2023, de 2 de febrero (rec. ord. 435/2020), en relación con las limitaciones impuestas por el Plan Rector al derecho constitucional al uso y disfrute del medio ambiente en cuanto delimita la práctica de la actividad de ciclismo de montaña. Al respecto, la Sala manifiesta la viabilidad de la misma en cuanto la declara compatible siempre que se realice por los caminos señalados en la «Cartografía de Viales aptos para el tránsito en bicicleta» y en las carreteras asfaltadas, aunque se podría ampliar su uso o restringirse ante ciertas circunstancias, razón por la que no considera su ilegalidad[3].

El segundo, reflejado en la STSJM 1544/2023, de 2 febrero de 2023 «resuelve» la impugnación del PRUG planteada por una entidad local que agrupa varios ayuntamientos (Comunidad y Tierra de Segovia), propietaria de varias fincas afectadas por el PRUG o por la Zona Periférica de Protección del Parque, por entender que el mismo adolece tanto de defectos en el procedimiento de su elaboración (que el Tribunal no acoge) como en relación a su viabilidad económica, especialmente por no haber previsto las indemnizaciones provocadas por la pérdida de rentas en la explotación de los montes propiedad de la actora. Este motivo se desestima ya que se entiende no solo que el Plan es viable económicamente, sino que también el hecho de no incluir todas las indemnizaciones de forma particularizada, sino abierta y sujeta a variaciones, no determina la nulidad del Plan en su conjunto, ni tan siquiera de toda la memoria económica, sino a lo sumo, de las correspondientes partidas, siempre que no se incluyeran las partidas indemnizatorias debidas. Añade que muchas de las limitaciones de usos y aprovechamientos no son imputables al Plan Rector, sino a planes y leyes anteriores,

[2] Noticia de Ecologistas en Acción: «Recurren la sentencia que avala la Operación Chamartín», 12 de abril de 2023, disponible en www.ecologistasenaccion.org.

[3] Sentencia comentada por Eva BLASCO HEDO en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 18 de abril de 2023.

por lo que no deben incluirse en su memoria económica. Considera la Sala que la determinación concreta de lo debido en cada una de las partidas exigiría ejercitar una acción de responsabilidad contra la Administración competente. Respecto al régimen económico y compensaciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque, tampoco admite el Tribunal este motivo de impugnación, ya que entiende que sí se contemplan por el Plan Rector, siendo cuestión diferente la discrepancia con las previstas en el mismo.

En relación con los otros motivos del recurso, sobre limitaciones de usos, el TSJM solo acoge el relacionado con el uso del espacio aéreo en general y las limitaciones al uso de drones en particular, en este caso por razones competenciales, ya que la Comunidad autónoma no tiene competencia para acordar la prohibición del uso de drones en las áreas sensibles ajenas a las superficie del Parque, pues corresponde en exclusiva al Estado[4].

Por la novedad de sus pronunciamientos en cuanto a la imposición, a través de la autorización a un sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP), de establecer de cláusulas sociales y ambientales en los contratos que celebre con los gestores de residuos, destacamos la STSJM 802/2023, de 1 de diciembre (rec. ord. 347/2022).

El fallo estima la demanda del SCRAP y anula el inciso de la autorización como gestora de residuos otorgada la Dirección general de Economía Circular de la CAM, concretamente en cuanto que le imponía, «en su caso, previo acuerdo con las Entidades Locales, la incorporación en los contratos con los gestores de cláusulas sociales». Entiende la Sala que «la obligación impuesta no encuentra amparo normativo alguno pues... la facultad… de imponer este tipo de cláusulas sociales [Ley de Contratos del Sector Público] se atribuye a las Administraciones Públicas competentes, y, por tanto, también a las Entidades Locales de modo que serán los gestores de RAEE los que habrán de cumplimentarlas» (FJ5.º). Idéntica suerte corre el apartado que establecía obligaciones derivadas de «condiciones medioambientales más exigentes respecto a las previsiones generales estatales», que el TSJ considera que «equivaldría, *de facto,* a una especie abrogación del régimen de autorización única aplicable pues se estaría en cierto modo asimilando a la exigencia de una autorización más de cada Comunidad Autónoma que tuviera, o pudiera en el futuro, llega a imponer tales "condiciones medioambientales más exi-

[4] Sentencia comentada por Eva Blasco Hedo en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 18 de abril de 2023.

gentes" que las ya contempladas para la eficacia de la Autorización concedida para todo el territorio nacional» (FJ 5.º).

Por su parte, la STSJM 609/2023, de 15 de diciembre (rec. ord. 253/2022) estima el recurso presentado por la Federación española de asociaciones y de empresas distribuidoras de gases licuados de petróleo contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid 1/2022, de 25 de enero, por la que se modifica la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración. La Sala anula determinados preceptos de la citada Ordenanza en la medida que el Ayuntamiento no ha justificado adecuadamente, mediante informes y estudios fidedignos concluyentes, que la adopción de la medida restrictiva acordada, esto es, la prohibición de las estufas de gas en las terrazas, obedeciese a las razones medioambientales –emisión de gases de efecto invernadero que las mismas producen–, aducidas por el consistorio.

También interesante se revela la STSJM 1103/2023, de 2 de febrero de 2023, que resuelve sobre la eterna disputa sobre la competencia en materia de depuración y saneamiento de aguas residuales. La misma estima el recurso contencioso-administrativo planteado por un Ayuntamiento madrileño contra la sentencia de instancia que estimó el recurso planteado por una Comunidad de Propietarios de una urbanización situada en dicho término municipal que viene haciéndose cargo, durante más de cuarenta años, incluso ante un elevado incremento de su población, de la depuración de estas aguas. Entendía el Tribunal *a quo* que existía un claro incumplimiento por parte de la entidad local de sus obligaciones legales en materia de saneamiento, no pudiendo la administración forzar a dicha Comunidad a conservar y a mantener una instalación depuradora que no es de su propiedad, sustrayéndose así de la prestación del servicio público de la que es titular. Eximía de esta manera de dicha obligación a la administración autonómica.

El Juez *ad quem*, sin embargo, impone dicho deber a la autoridad regional, recordando no solo la existencia de un acuerdo entre los municipios afectados y la Comunidad autónoma en relación con este servicio, sino también el interés supramunicipal en la gestión de las infraestructuras de saneamiento y depuración de las aguas residuales[5].

Otra sentencia de interés que, aunque no pronunciada por el TSJM, afecta a esta región es la STS 48/2022, de 19 de diciembre de 2022 (rec. cas. 299/2022) que determina, una vez más, el alcance del ámbito de aplicación de la evaluación ambiental. La

[5] Sentencia comentada por Eva Blasco Hedo, en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 18 de abril de 2023.

misma resuelve un recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la STJSM que estimó el recurso planteado contra la aprobación por el Gobierno regional de la vía pecuaria «Cañada Real de Madrid», declarando su nulidad por haberse omitido el preceptivo procedimiento ambiental –sentencia de la que en su momento nos ocupamos en esta misma obra–.

Considera el TS en primer lugar, el carácter de «proyecto» de la propuesta de creación de la vía pecuaria, y, en segundo término, entiende que el proyecto de creación de una vía pecuaria puede producir un impacto o efecto significativo sobre el medio ambiente, deduciendo que la evaluación ambiental era, por consiguiente, exigible. Por esta razón confirma la sentencia impugnada y desestima el recurso[6].

6. **PROBLEMAS AMBIENTALES**

Entre los problemas ambientales que tiene pendiente de resolución la Comunidad autónoma, resaltamos los siguientes:

En primer lugar, la incineración y vertedero de residuos.

Como en crónicas anteriores, tenemos que referirnos a la preocupación que en los grupos ecologistas causa el mantenimiento de la incineradora de residuos de Valdemingómez, cuyo cierre vienen reclamando para 2025.

El argumento principal esgrimido para alentar este cierre se basa en las emisiones que la misma produce, según pone de manifiesto un reciente estudio de biomonitorización encargado a la Fundación *ToxicoWacht*, a lo que se une ahora la presencia de cientos de sacas de cenizas tóxicas procedentes de la incineración, calificadas como residuos peligrosos, que están al aire libre cuando deberían haber sido enterrados.

En este sentido, valoran críticamente la propuesta del Gobierno del Ayuntamiento de Madrid de Estrategia de Prevención y Gestión de Residuos Domésticos y Comerciales de la Ciudad de Madrid 2030, que se encuentra en fase de información pública desde julio de 2023, cuya pretensión es mantener en funcionamiento la incineradora dados los altos costes que, en aplicación de las tasas establecidas en la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados, su clausura conllevaría en un escenario de crecimiento de la población. Para los ecologistas, la Estrategia apenas da importancia a la prevención y a la reducción, siendo escasas las mejoras

[6] Sentencia comentada por Manuela Mora Ruiz, en *Actualidad Jurídica Ambiental* de 16 de febrero de 2023.

en la política de recogidas separada, en el autocompostaje y el compostaje comunitario, olvidando, por otro lado, los conflictos que la apuesta por los «cantones de limpieza» están generando en algunos barrios[7].

Igualmente resulta problemático para los ecologistas la escasa atención que las autoridades autonómicas prestan a las denuncias de malos olores, emisión de gases tóxicos, contaminación del suelo y de los recursos hídricos causados por el vertedero de Pinto-Getafe, el mayor de España, que, además, en el verano de 2021, ha provocado lo que ellos mismos consideran el mayor foco de emisión descontrolado de metano en todo el continente europeo.

Asimismo, se oponen al proyecto denominado *Artemisa*, que, complementario del anterior, permitirá fabricar combustible de aviación mediante la incineración de residuos sólidos urbanos, lo que redundará en una reducción de la cantidad de combustible fósil utilizada en determinados vuelos[8].

Otro persistente problema que presenta la región es la calidad del aire de la misma.

En 2023, hay que destacar el cumplimiento, por segundo año consecutivo, de los límites legales de dióxido de nitrógeno (NO_2) gracias al programa Madrid Central, a la disminución en el consumo del diésel de automoción debido a las restricciones derivadas de la emergencia sanitaria de la Covid-19, y a las medidas de apoyo al transporte público.

No obstante, Ecologistas en Acción advierte el incremento del ozono troposférico en la capital[9]. Esperemos que las medidas introducidas en el Plan de Movilidad Sostenible Madrid 360 (2022-2030) sigan contribuyendo a la mejora de la calidad del aire de la ciudad[10].

La siempre preocupante situación de las lagunas de Ambroz, situadas en el distrito San Blas-Canillejas, al este del municipio de Madrid, parece que pudiera agravarse por dos circunstancias: la primera, la solicitud por parte de la empresa minera TOLSA, S. A. de ampliar la vigencia de la Declaración de Impacto Ambiental formulada en 2019, del proyecto de explotación de sepiolita. No obs-

---

[7] Ecologistas en Acción: Noticias de 18 de octubre de 2022 –«Cientos de cenizas tóxicas de la incineradora de Valdemingómez están al aire libre»–, 19 de enero de 2023 –«Valdemingómez vuelve a encabezar la contaminación por emisiones de incineración de residuos en Europa»–, y 17 de octubre de 2023 –«Rechazo rotundo a la nueva Estrategia de Residuos de Madrid»–. Disponibles en: www.ecologistasenaccion.org.

[8] Ecologistas en Acción: «Proyecto Artemisa. Otra instalación contaminante para el sur de Madrid», 1 de noviembre de 2023, disponible en www.ecologistasenaccion.org.

[9] Sobre este problema puede consultarse el Informe sobre la calidad del aire de la Comunidad del año 2023 (disponible en informe-calidad-aire-Madrid-2023.pdf (ecologistasenaccion.org).

[10] Disponible en https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/madrid-aprueba-definitivamente-su-plan-de-movilidad-sostenible-madrid-360/

tante, la Consejería madrileña ha condicionado la prórroga a la previsión por la promotora de un nuevo Plan de Restauración que respete los valores ambientales de las lagunas. La segunda, los problemas que pudiera conllevar el desarrollo urbanístico Nueva Centralidad del Este, que prevé la urbanización de la mayor parte del entorno de las lagunas, que quedarían, a juicio de los ecologistas, encerradas entre viarios y construcciones[11].

En cualquier caso, el Ayuntamiento de Madrid si está estableciendo medidas para lograr la conservación de este humedal, tanto para detener su constante degradación (declaración de 2022) como para controlar los vertidos ilegales que en el mismo se producen.

Finalmente, algunas obras que se van a ejecutar o se están llevando a cabo en la capital son también un punto importante de rechazo por parte de los ecologistas.

En este sentido, se oponen a las de ampliación del aeropuerto de Barajas, que el MITMA contempla para aumentar su capacidad operativa (de personas y carga), lo que, en opinión de estas organizaciones, originará un aumento exponencial de las emisiones de contaminantes a la atmósfera y del ruido. La previsión de una operación inmobiliaria dirigida a urbanizar y construir en los terrenos adyacentes al aeropuerto con fines logísticos, de oficinas y servicios, compromete, en opinión de este grupo, el medio ambiente de esta área[12].

Idéntico juicio negativo merecen las obras de ampliación y remodelación de la estación de Atocha que está realizando ADIF, a lo que se une el inicio de la segunda fase del Proyecto del Nuevo Complejo Ferroviario de la Estación de Atocha, que parece estar generando problemas en el entorno de algunas calles en lo que respecta al arbolado, densidad de tráfico, niveles de ruido y contaminación[13].

Otro proyecto frente al que Ecologistas en Acción ha planteado objeciones es la ampliación de la línea 11 del Metro de Madrid y la construcción de la estación de Madrid Río, proyecto al que se oponen fundamentalmente por la retirada del arbolado, la tala de especies arbóreas sanas y la destrucción de siete zonas verdes a lo largo

[11] *Vid.* las noticias de Ecologistas en Acción: «La Comunidad de Madrid a un paso de permitir la reapertura de una mina que destruiría las Lagunas de Ambroz», de 2 de noviembre de 2023, y «Consieran el desarrollo urbanístico Nueva Centralidad del Este incompatible con la conservación de los valores naturales de las lagunas de Ambroz», de 12 de mayo de 2023 (disponible en www.ecologistasenaccion.es).

[12] Noticia de Ecologistas en Acción: «Apoyan las movilizaciones de Barcelona contra megainfraestructuras contaminantes», 3 de marzo de 2023, disponible en www.ecologistasenaccion.org.

[13] Noticia de Ecologistas en Acción: «Denuncian el impacto ambiental de las obras de ampliación y remodelación de la estación de Atocha», 21 de marzo de 2023, disponible en www.ecologistasenaccion.org.

del trazado de la futura línea que tanto el propio proyecto como la ejecución de las obras conlleva, y que no se ajusta al contenido del proyecto originario y a su evaluación de impacto ambiental, que fue modificada, de manera simplificada, en julio de 2023. Consideran, además, que la localización de la estación Madrid Río en una zona verde, en el parque de Arganzuela, incumple el planeamiento urbanístico vigente[14].

Al respecto, la oenegé recuerda que sigue pendiente la resolución del recurso contencioso-administrativo que interpusieron ante el TSJM en febrero de 2023, en el marco del cual les fue denegada la medida cautelar de suspensión inmediata de las obras, al entender la Sala que el peligro de tala no era tal. En este mismo sentido, han trasladado al Parlamento Europeo, a través de la Comisión de Peticiones, dos cuestiones, ya que los fondos necesarios para financiar el proyecto provienen del Banco Europeo de Inversiones.

7. **LISTADO DE AUTORIDADES**

- Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior: Titular: Sr. D. Carlos Novillo Piris.
- Viceconsejería de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio: Titular: Sr. D. Rafael García González.
- D.ª G. de Urbanismo: Sra. D.ª Sara Enma Aranda Plaza.
- D. G. del Suelo: Sr. D. Ramón Cubián Martínez.
- D.ª G. de Biodiversidad y Gestión Forestal: Sra. D.ª Irene Aguiló Vidal.
- D.ª G. de Transición Energética y Economía Circular: Titular: Sra. D.ª Cristina Aparicio Maeztu.
- D. G. de Agricultura, Ganadería y Alimentación: Sr. D. Ángel de Oteo Mancebo.
- Director de la Oficina para Madrid Nuevo Norte: Sr. D. Ramón Cubián Martínez.
- Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana: Sr. D. Ignacio Sánchez Segura.
- D. G. de la Agencia de Seguridad y Emergencia Madrid 112: Sr. D. Pedro Antonio Ruiz Escobar.

[14] *Vid.* las noticias de Ecologistas en Acción sobre esta obra, entre otras, «Denuncian irregularidades en los trámites administrativos del proyecto de ampliación de la Línea 11 de Metro de Madrid», de 15 de febrero de 2023, «El Parlamento Europeo registra una petición de amparo ante el arboricidio de la ampliación de la línea 11 de Metro», de 17 de abril de 2023, y «Continúa el procedimiento judicial contra las talas por la ampliación de la Línea 11 de Metro», de 18 de mayo de 2023 (disponible en www.ecologistasenaccion.es).

– Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior: Sr. D. José Ignacio Tejerina Alfaro.

Entidades y Organismos Públicos

– Presidente de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112: Sr. D. Carlos Novillo Piris.
– Director de la Agencia de Seguridad y Emergencia Madrid 112: Sr. D. Pedro Antonio Ruiz Escobar.
– D. G. de Emergencias: Sr. D. Pablo Cristóbal Mayoral.
– D. G. de Seguridad: Sr. D. Luis Miguel González Morato.
– D. G. de Protección Civil: Sr. D. Manuel Zarazaga Garrido.
– D.ª G. de Gestión Económica y Personal: Sra. D.ª Virginia Sanz Mejías.
– D.ª Gerente del Organismo Autónomo Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA): Sra. D.ª Mónica Martínez Castañeda.
– Presidente del Ente Público Canal de Isabel II: Sr. D. Carlos Novillo Piris.
– Gerente del Ente Público Canal de Isabel II: Sr. D. José Luis Fernández-Quejo del Pozo.
– Presidente de la Empresa Pública Canal de Isabel II: Sr. D. Carlos Novillo Piris.
– Consejero delegado de la Empresa Pública Canal de Isabel II: Sr. D. Mariano González Sáez.
– D. Gerente del Centro de Asuntos Taurinos: Sr. D. Miguel Abellán Hernando.
– Presidente de canal Extensia C. A. U.: Vacante.
– Consejero Delegado de canal Extensia C. A. U.: Sr. D. Juan Fernández-Cuervo Infiesta.

Órganos Colegiados

– Comité interdepartamental para el refuerzo de medidas de protección y defensa contra incendios en la Comunidad de Madrid.
– Comisión de Salud Laboral del cuerpo de bomberos de la Comunidad de Madrid:
– Comisión de Protección Civil: Titular: Sr. D. Enrique López López.

– Comisión de Urbanismo de Madrid: Titular: Sr. D. Carlos Novillo Piris.
– Comisión de Etiquetado Ecológico: Titular: Sr. D. Carlos Novillo Piris.
– Consejo de Medio Ambiente: Titular: Sr. D. Carlos Novillo Piris.
– Jurado Territorial de Expropiación: Titular: Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.
– Comisión Permanente del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid: Sra. D.ª Ana Isabel Galán Pardo.
– Comité de Seguimiento del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid: Titular: Sr. D. Ángel de Oteo Mancebo.
– Consejo de Protección y Bienestar Animal: Sr. D. Ángel de Oteo Mancebo.
– Junta de Fomento Pecuario: Titular: Sr. D. Ángel de Oteo Mancebo.
– Comisión de Homologación de Trofeos de Caza Mayor: Sra. D.ª Irene Aguiló Vidal.
– Consejo Regulador de la Indicación Geográfica Protegida «Carne de la Sierra de Guadarrama»: Sr. D. Raúl de Lema Turégano.
– Consejo Regulador de la Denominación de Origen «Vinos de Madrid»: Sr. D. Antonio Reguilón Botello.
– Órgano Gestor de la Denominación «Aceitunas de Campo Real»: Sr. D. Juan Antonio González Leiras.

8. **LISTADO DE JURISPRUDENCIA**

– STS 48/2022, de 19 de diciembre de 2022.
– STSJM 1103/2023, de 2 de febrero de 2023.
– STSJM 1544/2023, de 2 de febrero 2023.
– STSJM 96/2023, de 10 de febrero de 2023.
– STSJM 802/2023, de 1 de diciembre de 2023.
– STSJM 609/2023, de 15 de diciembre de 2023.

XLV. Política normativa ambiental de la Región de Murcia[1]

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO
BLANCA SORO MATEO
ELISA PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación*.–3. *Organización*.–4. *Ejecución*. 4.1 Inspección Ambiental. 4.2 Residuos. 4.3 Fomento Ambiental. 4.4 Bienestar animal. 4.5 Espacios naturales protegidos y recursos naturales. 4.6 Caza y pesca. 4.7 Agricultura. 4.8 Bienes de Interés Cultural. 4.9 Mar Menor: conservación de la nacra común.–5. *Jurisprudencia ambiental destacada*.–6. *Lista de responsables de la política ambiental*.–7. *El proyecto de reglamento de desarrollo parcial de la LPJMM y las graves objeciones del Consejo*.–8. *Bibliografía.*

RESUMEN

La actividad normativa ha venido protagonizada por la escasez de producción. Apenas son reseñables dos iniciativas que afectan a textos legislativos. Predominio de decisiones de mera ejecución con alguna novedad en relación a la protección y conservación del mar menor y de sus ecosistemas asociados.

ABSTRACT

The normative activity has been characterized by a shortage of production. Two initiatives affecting legislative texts are hardly noteworthy. Predominance of mere execution decisions with some novelty in relation to the protection and conservation of the Mar Menor and its associated ecosystems.

PALABRAS CLAVE

Mar Menor, organización ambiental, bienestar animal, bienes culturales, podas agrícolas.

KEY WORDS

Mar Menor, environmental organisation, animal welfare, cultural goods, pruning waste.

[1] Trabajo realizado en el marco en el marco del Proyecto PID2020-115505RB-C21/C22, financiado por MCIN/ AEI /10.13039/501100011033, convocatoria 2020 de «Proyectos I+D+i» en el marco de los programas estatales de generación de conocimiento y fortalecimiento científico y tecnológico del sistema I+D+i y de I+D+i orientada a los retos de la sociedad.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

Una vez más el período analizado se presenta sin avances realmente significativos que supongan dar prioridad a las urgencias ambientales de la Región de Murcia. A pesar de la imperiosa necesidad de aprobación de leyes, por ejemplo en materia de lucha contra el cambio climático, y de instrumentos de planificación y gestión, como por ejemplo la aprobación pendiente del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca vertiente del Mar Menor, que supongan un impulso decisivo para la renovación y adaptación de los instrumentos jurídicos que deberían permitir un progreso en las políticas de protección de la biodiversidad y del patrimonio natural, de la transición energética, de la gestión de los riesgos y de la ordenación del territorio. El panorama sigue marcado, pese a actuaciones puntuales, por una acción de rumbo incierto y alejada de las exigencias de un buen gobierno en el marco de los compromisos de desarrollo sostenible.

2. LEGISLACIÓN

No se ha producido ninguna novedad legislativa en materia ambiental en la CARM durante el 2023. En este apartado simplemente se puede reseñar la aprobación del Decreto-ley 1/2023, de 5 de abril, por el que se regula la eliminación excepcional de restos vegetales generados en explotaciones agrícolas, mediante quema controlada «in situ», como medida fitosanitaria para evitar la proliferación y dispersión de organismos nocivos, así como su aplicación a las pequeñas y microexplotaciones agrarias[2]. Se regulan así los condicionantes que deben concurrir para la autorización individualizada de la utilización del método de la quema controlada «in situ» de restos vegetales agrícolas o silvícolas procedentes de la poda u otras operaciones de cultivo generados en una explotación agraria, como método de eliminación excepcional por razones fitosanitarias, para evitar la propagación de plagas, reducir su población, mitigar sus efectos, o conseguir la erradicación de los organismos nocivos previstos en su Anexo I, de conformidad con el art. 27. 3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para la economía circular, siempre y cuando se establezcan las medidas de prevención por la autoridad competente en materia de calidad ambiental y salud pública, salvo que esta medi-

[2] BORM, núm. 81, de 10 de abril de 2023.

da excepcional sea declarada de utilidad pública por razones fitosanitarias al tratarse de un organismo nocivo de cuarentena y la medida fitosanitaria de quema sea de obligado cumplimiento.

Por otra parte, mediante acuerdo de la Diputación Permanente de la Asamblea Regional de Murcia, de 1 de septiembre de 2023, se acuerda la derogación del Decreto-Ley 3/2023, de 3 de agosto, por el que se modifica la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor[3]. El Decreto-Ley 3/2023 justificaba que, mientras no se aprobara el Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca vertiente del Mar Menor previsto en la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor se deberían excluir temporalmente los desarrollos urbanísticos en el ámbito del Mar Menor (moratoria urbanística).

Para justificar el incumplimiento del plazo en la aprobación del Plan de Ordenación, señala la CARM que se trata de un documento de gran alcance, con gran complejidad técnica y con una exigente tramitación ambiental. Además, el compromiso del Gobierno de la Región es someter el documento a la participación ciudadana para intentar lograr el mayor consenso posible tanto desde el punto de vista técnico como social, en un tema que afecta a todos. Estas premisas, como se ha señalado, parecen justificar la necesidad de un período de elaboración más amplio que permita cumplir todos los objetivos con garantías. El plazo de 3 años que se establece en la ley para redactar el citado Plan, que modificó la propuesta de 5 años del Decreto-ley aprobado por el Gobierno Regional, ha sido manifiestamente insuficiente para aprobar un documento con la complejidad descrita.

La Ley 3/2020, de 27 de julio, previó que, en tanto se aprobara definitivamente el Plan de Ordenación Territorial, se estableciera un área de exclusión temporal para nuevos desarrollos urbanísticos, que no afectara a los ensanches de los suelos urbanos consolidados; suspendiendo también el otorgamiento de autorizaciones de interés público, con la excepción de ciertos supuestos. Transcurrido el plazo de tres años previsto en el art. 16 de la Ley 3/2020, de 27 de julio, se hace imprescindible modificar el mencionado precepto para seguir excluyendo temporalmente dichos desarrollos urbanísticos en el ámbito del Mar Menor.

La redacción original ha suscitado diversas dudas interpretativas que han motivado la necesidad de que el Consejo Jurídico de la Región de Murcia evacuara Dictamen 14/2022, pronunciándose sobre varios aspectos relativos al área de exclusión temporal. En dicho dictamen se alude a la confusa redacción del artículo 16 en

[3] BORM, núm. 206, de 6 de septiembre de 2023.

sus apartados 1 y 2 y la consiguiente indeterminación de los términos que se emplean por lo que se hace imprescindible modificar dichos apartados para aportar mayor claridad y con ello mayor seguridad jurídica.

Por todo ello, y para seguir otorgando la máxima protección que merece este enclave, reforzándola y dando respuesta a una situación que exige una reacción en el plazo más inmediato posible, se propone extender la duración del área de exclusión temporal hasta la aprobación del Plan.

En definitiva, la derogación del Decreto-ley 3/2023 deja abierta la puerta, por tanto, a que se reinicien los proyectos urbanísticos que, durante un plazo de tres años, quedaron paralizados a la espera de que se aprobara el Plan de Ordenación.

3. **ORGANIZACIÓN**

Tras las últimas elecciones autonómicas, se reorganizaron las Consejerías, que se «repartieron» entre los partidos en el gobierno. De este modo, el Decreto del Presidente de la CARM 2/2023, de 17 de enero, de reorganización de la Administración Regional[4], modificado por Decreto 20/2023, de 20 de enero, por el que se estableció la denominación y competencias de las Consejerías de la Administración Regional, ha dado lugar a la creación «ex novo» de la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación, separando la gestión ambiental de su tradicional incardinación dentro de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca[5].

El nombramiento del Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor por Decreto de la Presidencia 16/2023, de 17 de enero[6]; el de Secretario General mediante Decreto 232/2023, de 18 de septiembre[7]; así como de otros altos cargos de la Consejería: Decreto 306/2023, de 22 de septiembre, nombramiento del Director General del Agua de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca; Decreto 320/2023, de 22 de septiembre, nombramiento de la Secretaria Autonómica de Energía, Sostenibilidad y Acción Climática de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor; y, en fin, Decreto 321/2023, de 22 de septiembre, nombramiento del Director General del Mar Menor de la Consejería de Medio Ambiente,

[4] Suplemento número 2 del BORM núm. 12, de 17 de enero de 2023.
[5] Suplemento número 2 del BORM núm. 15, de 20 de enero de 2023.
[6] Suplemento núm. 12 del BORM núm. 213, de 14 de septiembre de 2023.
[7] BORM, núm. 217, martes 19 de septiembre de 2023.

Universidades, Investigación y Mar Menor[8]. Por último, el de Director General de Medio Ambiente mediante Decreto 361/2023, de 11 de octubre[9].

4. **EJECUCIÓN**

4.1 INSPECCIÓN AMBIENTAL

El Plan de Inspección Ambiental de la Región de Murcia para el año 2023 se aprueba mediante Resolución, de 20 de febrero de 2023, de la Dirección General de Medio Ambiente[10]. Este Programa queda estructurado, a su vez, en seis programas: el Programa de Inspección a las instalaciones en las que se desarrollan actividades incluidas en el Real Decreto 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 (actividades con autorización ambiental integrada –AAI); el Programa de Inspección de traslados transfronterizos de residuos; el Programa de Inspección destinado a aquellas instalaciones que desarrollen actividades sujetas a autorización ambiental sectorial (AAS)/única (AAU) o comunicación previa del Grupo C como actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera (APCA); el Programa de Inspección a instalaciones y actividades no adecuadas ambientalmente; el Programa de Inspección para el control de las Entidades de Control Ambiental (ECAS); y el Programa de Inspección relativo a denuncias, accidentes e incidentes. Adicionalmente, se recogen las actuaciones de mejora del sistema de inspección a desarrollar en esta anualidad.

Cabe incluir también en este apartado la Resolución, de 20 de diciembre de 2002, por la que se da publicidad al Plan Operativo Anual de Prevención, Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales en la Región de Murcia 2023[11]. En este sentido, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y sus posteriores reformas recogen la necesaria prioridad de las medidas relativas a la protección contra incendios de todos los montes españoles. A tenor de lo citado en el artículo 48 de esta norma, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la declaración de Zonas de Alto Riesgo (Z. A. R.), dentro de su territorio, así

[8] Todos aparecidos en el BORM, núm. 222, de 25 de septiembre de 2023.
[9] BORM, núm. 237, de 13 de octubre de 2023.
[10] BORM, núm. 50, de 2 de marzo de 2023.
[11] BORM, núm. 301, 31 de diciembre de 2022.

como la aprobación de sus planes de defensa. La declaración de las Zonas de Alto Riesgo, así como la aprobación de sus planes de defensa supondrá un avance en la lucha contra los incendios forestales, al contarse con instrumentos de planificación en los que se estudiará los problemas socioeconómicos que puedan existir en cada una de las Z. A. R. y que se manifiesten a través de la provocación reiterada de incendios o del uso negligente del fuego, así como la determinación de las épocas del año de mayor riesgo de incendios forestales. Asimismo, en estos planes se establecerán los trabajos de carácter preventivo que resulte necesario realizar, incluyendo los tratamientos selvícolas que procedan, áreas cortafuegos, vías de acceso y puntos de agua que deban realizar los propietarios de los montes de la zona, los plazos de ejecución, y las modalidades de ejecución de los trabajos, en función del estado legal de los terrenos, mediante convenios, acuerdos, cesión temporal de los terrenos a la Administración, ayudas o subvenciones o, en su caso, ejecución subsidiaria por la Administración. Otros aspectos que recogerán los planes de defensa serán el establecimiento y disponibilidad de los medios de vigilancia y extinción necesarios para dar cobertura a toda la superficie forestal de la zona, con las previsiones para su financiación, así como la regulación de los usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales.

4.2 RESIDUOS

La Comunidad Autónoma y cuarenta municipios de la Región de Murcia constituyen un Consorcio de naturaleza administrativa (arts. 118 y 119 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; artículos 57 y 58 de la Ley de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985) al objeto de establecer la cooperación económica, técnica y administrativa en materia de reducción, reciclado, recogida, transporte y eliminación en los residuos domésticos. El Consorcio de Gestión de Residuos de la Región de Murcia (en adelante COREM) constituye una entidad del sector público adscrita a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y a la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación por razón de la materia.

La Resolución, de 1 de marzo de 2023, del Secretario General de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación por la que se acuerda la publicación del Contrato-Programa para 2023 entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia,

a través de la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación y el Consorcio de Residuos de la Región de Murcia (COREM)[12].

4.3 FOMENTO AMBIENTAL

Meramente, a título informativo de la política de fomento en materia medio ambiental seguida por la Administración de la CARM durante el año 2023, debe señalarse la publicación del Decreto 286/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de una subvención a otorgar por concesión directa a la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM) para el desarrollo de actuaciones de cooperación y fomento de actividades relacionadas con la aplicación de la Ley 3/2020 de 27 de julio de 2020, de recuperación y protección del Mar Menor[13]. Posteriormente, mediante Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, se publica el convenio entre la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a través de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, y la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM) para actuaciones de cooperación y fomento de actividades relacionadas con la aplicación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor[14].

En este ámbito del fomento, se debe incluir también el Decreto 287/2022, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas especiales reguladoras de una subvención a otorgar por concesión directa a la Universidad de Murcia para la ejecución del Proyecto Plan Integral de Cualificación Profesional de Zonas ZEC Mar Menor, Murcia, Andalucía, Ceuta y Melilla[15]. En efecto, la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor establece medidas normativas urgentes y extraordinarias orientadas a que el Mar Menor, como ecosistema natural, recupere y mantenga un buen estado ambiental. Su objeto es la protección, recuperación, desarrollo y revalorización de la riqueza biológica, ambiental, económica, social y cultural, así como la articulación de las distintas políticas públicas atribuidas a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que inciden sobre el Mar Menor, para

[12] BORM, núm. 62, de 16 de marzo de 2023.
[13] BORM, núm. 4, de 7 de enero de 2023.
[14] BORM, núm. 21, de 27 de enero de 2023.
[15] BORM, núm. 4, de 7 de enero de 2023.

que su ejercicio se realice de manera integral y sostenible. Asimismo, la planificación y gestión de los proyectos de protección y regeneración del Mar Menor, encomendada a la Dirección General del Mar Menor, solo puede llevarse a cabo adecuadamente contando con la concienciación, colaboración y apoyo de toda la sociedad murciana, y en particular de las personas que desarrollan actividades económicas y empresariales en la zona afectada. Estas razones apoyan el otorgamiento de la presente subvención.

Por último, en este apartado dejamos constancia de la publicación del Decreto 182/2023, de 8 de junio, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de una subvención a otorgar por concesión directa por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, para la recogida de residuos del mar en 2023[16]. La resolución subraya que la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina –DMMP), considerada las basuras marinas como uno de los factores que dañan el buen estado ambiental marino.

En la Directiva 2008/56 se define como basura marina a cualquier sólido persistente de origen no natural (manufacturado), que haya sido desechado, depositado o abandonado en ambientes marinos y/o costeros. Esta definición incluye aquellos objetos con origen en las actividades humanas que llegan al medio marino a través de ríos, sistemas de alcantarillado y depuración de aguas o empujados por el viento u otros desde la zona terrestre. Se consideran basuras marinas materiales tales como: plásticos, madera, metales, vidrio, goma, telas, papel, incluyendo los derivados o desechados de las actividades pesqueras. Esta definición no incluye objetos ni material semisólido o viscoso como aceites vegetales o minerales, petróleo, parafina u otras sustancias químicas contaminantes.

Por otra parte, la recogida de desechos marinos por parte de pescadores es financiable con cargo al nuevo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)[17]. En concreto, el Programa Operativo para España, aprobado el 17 de noviembre 2015, por la Comisión Europea, reconoce la recogida de residuos marinos como una de las necesidades detectadas en el marco de acción prioritaria española, que incluye las medidas a adoptar en la «Red Natura 2000». En el mismo se establece que se impulsará la protección y restaura-

[16] BORM, núm. 142, de 22 de junio de 2023.

[17] Art. 40.1.a) del Reglamento (UE) 508/2014, de 15 de mayo, regulador de dicho fondo, sobre protección y recuperación de la biodiversidad y de los ecosistemas marinos y regímenes de compensación en el marco de actividades pesqueras sostenibles.

ción de la biodiversidad y de los ecosistemas mediante el desarrollo de iniciativas participativas para la recogida de artes de pesca, deshechos marinos y otros residuos en el mar.

4.4 BIENESTAR ANIMAL

El Decreto 230/2022, de 1 de diciembre, crea y regula el Consejo Asesor Regional de Protección y Bienestar de Animales de Compañía[18] en desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de protección y defensa de los animales de compañía de la Región de Murcia. La mencionada Ley tiene en cuenta la importancia actual del bienestar de estos animales, así como el interés creciente de la sociedad murciana en esta materia. Ello determina la necesidad de disponer de un órgano de canalización de la participación efectiva de la sociedad en la toma de decisiones, contemplando la presencia de representantes de los diferentes sectores relacionados con ellos, así como de la Administración Local. Por ello, la Ley regional, en su capítulo VI, reconoce el especial papel de determinadas entidades colaboradoras, como son el Colegio Oficial de Veterinarios de la Región de Murcia y las entidades de protección de los animales debidamente acreditadas, a los que se reconoce su participación activa y colaboración con la administración competente en la materia. Asimismo, en su capítulo VIII se consagra el principio de colaboración y asistencia entre todas las administraciones implicadas, incluyendo a la Administración Local, que cuenta con un papel destacado en la protección y defensa de estos animales por su mayor cercanía con los ciudadanos que conviven con ellos. Asimismo, se considera conveniente la presencia de expertos conocedores sobre la materia que aporten sus conocimientos, incluyendo representantes de la Facultad de Veterinaria de la Universidad de Murcia y del Ilustre Colegio de Veterinarios de la Región de Murcia.

A los efectos de garantizar estos principios de participación y colaboración, la Ley prevé en su artículo 33. 5 la creación de un Consejo Asesor Regional de Protección y Bienestar de Animales de Compañía, como órgano de participación, asesoramiento y consulta en esta materia.

[18] BORM, núm. 287, de 14 de diciembre de 2022.

4.5 ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y RECURSOS NATURALES

En lo relativo a la política normativa en la CARM durante este periodo apenas podemos consignar, a finales del año anterior, la publicación del Decreto 238/2022 de 7 de diciembre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se declara el «Salto del Usero» como Espacio Natural Protegido con la categoría de Monumento Natural[19].

Como se sabe, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB) contempla, en su clasificación de los espacios naturales protegidos, la categoría de Monumentos Naturales y, como tales, según su artículo 34, se han de declarar los espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial; considerándose también Monumentos Naturales, entre otros, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y mineralógicos, los estratotipos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

El artículo 37 LPNB, por su parte, atribuye a las CCAA la competencia para la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de sus espacios naturales protegidos. En este ámbito competencial autonómico, y tal como establece el artículo 11 EARM, corresponde a la Región de Murcia el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos establecidos en la misma. En este sentido, y en concreto, el artículo 48. 3 de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, dispone que compete al Consejo de Gobierno la declaración de los Monumentos Naturales mediante decreto.

La singularidad, belleza y rareza de los elementos naturales y formaciones geológicas del Salto del Usero, en el término municipal de Bullas, hacen que este espacio sea merecedor de una protección especial que conlleve la adopción de medidas de conservación que aseguren su preservación. Y por tanto procede su declaración como espacio natural protegido, cuya clasificación en la categoría de Monumento Natural queda justificada por el relevante interés geológico del enclave y su valor científico, cultural y paisajístico.

[19] BORM, núm. 292, de 20 de diciembre de 2022.

En esta materia, cabe incluir también la anual Orden, de 21 de marzo de 2023, de la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación por la que se establecen medidas de acceso y tránsito en el Parque Regional de Calblanque, Monte de Las Cenizas y Peña del Águila para el año 2023[20].

4.6 CAZA Y PESCA

En otro de los ámbitos progresivamente problemáticos por excesiva proliferación de determinadas especies, en concreto, del conejo de monte (*Oryctolagus cuniculus*) en algunas zonas de la Región de Murcia, agravado por los efectos de la sequía, aconseja, con fundamento en el artículo 45 de la Ley 7/2003, de 12 de noviembre de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, ampliar el ámbito territorial de la Orden, de 7 de octubre de 2022, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, sobre medidas para la prevención de daños causados por la proliferación de conejos para intentar reducir los daños y perjuicios que esta especie puede causar a la salud humana, a la agricultura y a infraestructuras de carácter viario. Por ello, se aprueba la Orden, de 16 junio de 2023, de la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación, por la que se incluye el término municipal de Jumilla en la comarca de emergencia cinegética temporal[21].

En el ámbito del medio marino, la situación de sobreexplotación de los recursos marinos, y especialmente de determinadas especies, conduce a la necesidad de aplicar de manera urgente medidas de reducción y protección respecto a la actividad de pesca que se realiza en esas aguas. Así, se aprueba la Orden, de 17 de enero de 2023, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias, por la que se declara una veda temporal para el ejercicio de la pesca en la modalidad de arrastre de fondo en aguas interiores de la Región de Murcia[22]. Esta Orden encuentra su apoyo en el RD 1173/2015, de 29 de diciembre, de desarrollo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca en lo relativo a las ayudas a la paralización definitiva y temporal de la actividad pesquera, modificado por el RD 528/2022, de 5 de julio, que vino a establecer en su artículo 12 la posibilidad de otorgar ayuda a la paralización temporal de la actividad pesquera en el marco de las previsiones establecidas en el Reglamento (UE)

[20] BORM, núm. 70, de 25 de marzo de 2023.
[21] BORM, núm. 141, de 21 de junio de 2023.
[22] BORM, núm. 14, de 19 de enero de 2023.

508/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014. Además, el Reglamento (CE) 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo, marca como objetivo principal establecer un marco de gestión eficaz para la protección estricta de determinadas especies marinas, así como la conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres. Por último, el Reglamento (UE) 2019/1022 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, establece un plan plurianual para la pesca demersal en el Mediterráneo occidental y determina un modelo de gestión del esfuerzo pesquero basado en días de actividad de la flota pesquera que actúa sobre los recursos demersales. En su artículo 19 establece que «*las medidas de paralización temporal adoptadas para lograr los objetivos del plan se considerarán una paralización temporal de las actividades pesqueras a efectos del artículo 33, apartado 1, letras a) y c), del Reglamento (UE) 508/2014*».

En el ámbito interno del Estado español, la Orden APA/423/2020, de 18 de mayo, establece un plan de gestión para la conservación de los recursos pesqueros demersales en el mar Mediterráneo. La mencionada Orden tiene como objetivo la gestión y asignación del esfuerzo pesquero en las pesquerías de la modalidad de arrastre de fondo, así como el establecimiento de cierres espacio-temporales para las flotas que utilicen artes de arrastre de fondo, anzuelos o enmalles dirigidas a la captura de las especies de merluza europea (*Merluccius merluccius*), gamba blanca (*Parapenaeus longirostris)*, cigala *(Nephrops norvegicus*), salmonete de fango (*Mullus barbatus)*, gamba roja del Mediterráneo (*Aristeus anntenatus*) y langostino moruno (*Aristaeomorpha foliacea*). Su art. 4 define el concepto de día de pesca, y su artículo 5 establece el mecanismo de asignación de días de pesca, ambos con el objetivo de cumplir con lo establecido en el derecho de la UE. De este modo, teniendo en cuenta este marco normativo, la presente Orden pretende ajustarse a las disponibilidades de pesca para el Mediterráneo occidental aprobadas en el Consejo de Ministros de la UE del mes de diciembre de 2022 en el ámbito de las aguas interiores de la Región de Murcia.

Por otra parte, la Orden, de 15 de junio de 2023, la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, autoriza la pesca de raspallón o chapa (*Diplodus Annularis*) con fines científicos en la laguna del Mar Menor[23]. Se debe recordar que el establecimiento de un período de veda de tres años en la laguna del Mar Menor para

[23] BORM, núm. 140, martes 20 de junio de 2023.

la pesca del raspallón o chapa *(Diplodus Annularis*) y del cangrejo mediterráneo (*Carcinus aestuarii*) se fundamentó en la información manejada por el Servicio de Pesca y Acuicultura de esta Administración autonómica que mostraba como las capturas de ambas especies, especialmente en el ámbito del Mar Menor, seguían una tendencia clara de descenso. Sin embargo, de acuerdo con los informes técnicos, la población de raspallón en la laguna ha evolucionado de manera positiva hasta presentar unos niveles que permiten su pesca comercial. Este hecho ha propiciado que el sector pesquero haya solicitado la supresión de la veda para esta especie. Teniendo en cuenta esos nuevos datos resulta aconsejable la reanudación de su pesca, ligada al establecimiento de un seguimiento científico de la población del raspallón que posibilite su protección, conservación y regeneración. Para ello mediante la presente Orden se levanta la veda durante un periodo de tiempo limitado que permita valorar la situación del *stock* en la laguna.

También en este ámbito, se puede consignar la publicación de la Orden, de 21 de septiembre de 2023, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca por la que se regula la pesquería del chanquete (*Aphia Minuta*) en aguas interiores de la Región de Murcia[24], adoptada en el marco del plan de gestión elaborado para la citada pesquería al amparo de la excepcionalidad prevista en los artículos 4, 9 y 13 del Reglamento (CE) 1967/2006, del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo.

Por lo que se refiere a la pesca fluvial, podemos destacar la Orden, de 16 de agosto de 2023, de la Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación sobre disposiciones generales de vedas para esta actividad durante el año 2023[25]. Esta Orden regula el ejercicio de la pesca fluvial relativas a las especies que pueden ser objeto de aprovechamiento y las que no, sus dimensiones mínimas, los días, horas y períodos hábiles, las zonas en las que puede ejercerse esta actividad deportiva, y demás limitaciones generales. La presente orden contempla que puedan ser pescables determinadas especies exóticas invasoras –lucioperca (*Sander lucioperca*), lucio (*Esox lucius*), cangrejo rojo (*Procambarus clarkii*), carpa (*Cyprinus carpio*), trucha arco-iris (*Oncorhynchus mykiss*) y black-bass (*Micropterus salmoides*)– y la delimitación de las zonas en las que la pesca de las mismas puede autorizarse, dando

[24] BORM, núm. 223, de 26 de septiembre de 2023.

[25] BORM, núm. 190, de 18 de agosto de 2023. Corrección de errores en BORM, núm. 227, de 30 de septiembre de 2023.

con ello cumplimiento a la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2018, de 20 de julio, que modificó la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, procurando compatibilizar el aprovechamiento ordenado de aquellas especies exóticas invasoras que tengan relevancia social y/o económica, con la salvaguarda del medio natural y de los ecosistemas fluviales.

Se considera cumplido el trámite preceptivo consistente en la emisión de informe de evaluación de repercusiones en la Red Natura 2000, de acuerdo con el Decreto Regional 55/2015, de 17 de abril, de Declaración de Zonas Especiales de Conservación (ZEC y ZEPA) y Aprobación del Plan de Gestión Integral de los espacios protegidos Red Natura 2000 del Noroeste de la Región de Murcia, y el Decreto 11/2017, de 15 de febrero, de declaración de la Zona Especial de Conservación (ZEC) de los Ríos Mula y Pliego, y aprobación de su Plan de Gestión, así como la disposición adicional decimoquinta de Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia tras su modificación por la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de simplificación administrativa en materia de medio ambiente, medio natural, investigación e innovación agrícola y medioambiental.

Recordemos, por último, que el Decreto-ley 4/2021, de 17 de junio, de simplificación administrativa en materia de Medio Ambiente, Medio Natural, Investigación e Innovación Agrícola y Medioambiental modificó la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia (apdo. 1 del artículo 42), a fin de ampliar la vigencia máxima de las vedas de pesca fluvial hasta un máximo de tres años.

4.7 AGRICULTURA

Con el objetivo de mejorar el régimen de control de la producción agroalimentaria ecológica y de adecuar la normativa regional a las disposiciones comunitarias en vigor, en concreto, el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, y el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, sobre controles oficiales, así como al régimen de financiación del Consejo, que afecta a las cuotas y tarifas que han de ser aportadas por los operadores, se dicta la Orden, de 15 de marzo de 2023, de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se

aprueba el Reglamento de Régimen Interno del Consejo de Agricultura Ecológica de la Región de Murcia (CAERM)[26].

El CAERM, como autoridad encargada de aplicar el sistema de control en el ámbito de la Región de Murcia a los productos que se vayan a comercializar con indicación de producción ecológica, acordó y propuso a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, la modificación de diversos artículos de su Reglamento de Régimen Interno, aprobado mediante Orden, de 26 de febrero de 2016.

4.8 BIENES DE INTERÉS CULTURAL

Durante el año 2023 sí se aprecia bastante actividad en relación con la declaración de bienes de interés cultural, histórico, arqueológico, monumental, artístico, paisajístico y científico de interés para la Región. De este modo, podemos reseñar:

- Decreto 246/2022, de 22 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el que se declara Bien de Interés Cultural, bajo la figura de Lugar de Interés Etnográfico, las acequias mayores de la Huerta de Murcia de la Aljufía y Barreras o Alquibla –legado de los antiguos pobladores árabes– en los términos municipales de Alcantarilla y Murcia[27].
- La relevancia cultural de los yacimientos arqueológicos de «Villa de Maraño» y «La Umbría», ambos en Puerto Lumbreras, ha motivado que la dirección general de Patrimonio Cultural los haya declarado como bienes catalogados. El primero data de la época romana, mientras que el segundo forma parte de la cultura argárica, en el Bronce Antiguo. Con esta nueva catalogación, se protegerá el patrimonio de ambas zonas para asegurar su integridad y evitar su destrucción o deterioro, de modo que no se podrán buscar, recoger ni trasladar materiales arqueológicos salvo que se cuente con una autorización de la Dirección General y se prohíbe el uso de detectores de metales y el vertido de residuos (Resoluciones, de 8 de febrero de 2023 y de 10 de febrero de 2023, de la Dirección General de Patrimonio Cultural por la que se declara bien catalogado por su relevancia cultural el yaci-

[26] BORM, núm. 64, de 18 de marzo de 2023.
[27] BORM, núm. 298, 28 de diciembre de 2022.

miento denominado «La Umbría», en el término municipal de Puerto Lumbreras)[28].

- Decreto 54/2023, de 2 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el que se declara Bien de Interés Cultural con categoría de zona arqueológica, la «Mezquita/Ermita de Ntra. Sra. de las Huertas de Ricote»[29].
- Resolución, de 9 de marzo de 2023, de la Dirección General de Patrimonio Cultural por la que se declara bien catalogado por su relevancia cultural «La Ollería de Mariano Artero», en Mula[30].
- Decreto 63/2023, de 16 de marzo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el que se declara Bien de Interés Cultural con categoría de zona arqueológica, el yacimiento de «El Salitre», en el término municipal de Librilla[31].
- Decreto 136/2023, de 11 de mayo de 2023, por el que se declara Bien de Interés Cultural con categoría de sitio histórico, las «Salinas de Marchamalo» en Cabo de Palos (Cartagena)[32].
- Conviene subrayar que, debido a la presión social ejercida fundamentalmente por el Movimiento Ciudadano de Cartagena y de la Asociación para la protección de Cabo de Palos (PROCABO), la Dirección General de Bienes Culturales, mediante resolución de 10 de septiembre de 2020, incoó de oficio procedimiento de declaración como bien de interés cultural con categoría de sitio histórico, a favor de las Salinas de Marchamalo de Cabo de Palos, en el término municipal de Cartagena.
- De acuerdo con el artículo 16. 1 de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se han cumplimentado los trámites preceptivos de información pública para que todas aquellas personas o entidades interesadas pudieran formular las alegaciones que estimasen oportunas. Asimismo, se ha concedido trámite de audiencia al Ayuntamiento y a los interesados. En consecuencia, terminada la instrucción del procedimiento, la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura, Juventud, Deportes y Portavocía considera que procede declarar bien de interés cultural, con categoría de sitio histórico, las Salinas de Marchamalo de Cabo de Palos, en el término municipal de Cartagena.

---

28 BORM, núm. 44, de 23 de febrero de 2023.
29 BORM, núm. 55, de 8 de marzo de 2023.
30 BORM, núm. 67, de 22 de marzo de 2023.
31 BORM, núm. 73, de 29 de marzo de 2023.
32 BORM, núm. 111, de 16 de mayo de 2023.

– Decreto 191/2023, de 22 de junio, por el que se aprueba la declaración de bien de interés cultural, con categoría de sitio histórico, del «conjunto de Santa Catalina del Monte» (Murcia), como modificación de la declaración como bien del interés cultural, con categoría de monumento, «Palacio del Obispo»[33]. Este conjunto de Santa Catalina del Monte en cuya cumbre se alza el castillo de La Luz o de Santa Catalina y en cuya ladera se ubica el antiguo cenobio y Palacio del Obispo, se encuentra ubicado en un estratégico lugar que domina la Huerta de Murcia, en las estribaciones septentrionales de la Cresta del Gallo, controlando, por tanto, buena parte de la Vega Baja del Segura, situándose además enclavado muy cerca de lo que actualmente son las localidades del Verdolay, La Alberca y Santo Ángel. Además, parte del conjunto se encuentra dentro del Parque Natural del Valle.
  Pese a esta denominación de monumento, el ámbito declarado integra el denominado Castillo de la Luz o de Santa Catalina, el yacimiento arqueológico de Santa Catalina del Monte y la Ermita de San Antonio el Pobre, junto al Palacio del Obispo y Huerto Monacal de Santa Catalina del Monte. Paralelamente se mencionan dentro de este ámbito yacimientos arqueológicos que quedan fuera del mismo (caso del Santuario de la Luz o la Necrópolis del Cabecico del Tesoro). Posteriores descubrimientos dentro de esta zona han permitido identificar en el ámbito del propio Huerto de Santa Catalina, los restos arqueológicos de un palacio de época medieval islámica y de una necrópolis islámica y baños medievales. Todo esto hacia conveniente modificar la primitiva declaración actualizando los datos, eliminando errores y definiendo como figura de protección la del Sitio Histórico frente a la reflejada inicialmente como Monumento.
– Decreto 209/2023, de 27 de julio, por el que se aprueba la declaración de bien de interés cultural, bajo la figura de Monumento, de la «Casa de Postas» o «Casa de las Posadas» de Librilla[34].
– Decreto 210/2023, de 27 de julio, por el que se aprueba la declaración de bien de interés cultural de carácter inmaterial de las fiestas de la Santísima Cruz de Abanilla[35].

[33] BORM, núm. 149, de 30 de junio de 2023. Corrección de errores en BORM, núm. 157, de 10 de julio de 2023.
[34] BORM, núm. 176, de 1 de agosto de 2023.
[35] BORM, núm. 176, de 1 de agosto de 2023.

4.9 MAR MENOR: CONSERVACIÓN DE LA NACRA COMÚN

La nacra común fue declarada especie en situación crítica por la Orden TEC/1078/2018, de 28 de septiembre. La adopción de medidas restrictivas a la navegación, en particular la prohibición de fondear a buques y embarcaciones en cuatro zonas, resulta necesaria para la conservación de la especie. En este sentido, se indica que la acción de fondear los buques y embarcaciones causa daños físicos por el impacto del ancla y la cadena a ejemplares de esta especie, o incluso durante la navegación del propio buque o embarcación por aguas someras.

La Resolución, de 7 de septiembre de 2023, de la Capitanía Marítima de Cartagena, por la que se prohíbe el fondeo de buques y embarcaciones en cuatro zonas del Mar Menor para la protección de la nacra común (*pinna nobilis*)[36]. Su base legal se encuentra en los art. 20.1 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, por el que le corresponde a la Administración marítima la adopción de medidas relativas a la navegación en espacios marítimos españoles, cuando por razones de conservación de la biodiversidad marina sea requerido por las autoridades competentes en esta materia; y en el artículo 266.4.g) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se atribuye funciones relativas a la navegación al capitán marítimo, en relación con la dispuesta en el artículo 10.h) del Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos.

5. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DESTACADA

AGUAS

- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 40/2023 de 30 enero: Utilización de recursos procedentes de la desalinización de agua de mar.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 142/2023 de 15 marzo: Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

[36] BORM, núm. 240, de 17 de octubre de 2023.

- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 199/2023 de 31 marzo, responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Vertidos.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 303/2023 de 2 junio: Vertidos.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 320/2023 de 12 junio: Declaración de interés general de obras hidráulicas.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 476/2023 de 5 octubre: infracciones.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 502/2023 de 23 octubre: Procedimiento administrativo.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 612/2023 de 12 diciembre: infracciones por uso privativo de aguas para el riego.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) Sentencia núm. 665/2023 de 21 diciembre: procedimiento sancionador por vertidos.

MEDIO AMBIENTE

- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) Sentencia núm. 414/2023 de 10 julio: Cambio del uso forestal y modificación de la cubierta vegetal.
- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) Sentencia núm. 605/ 2023 de 12 diciembre: Autorización ambiental, procedimiento administrativo.

MINERÍA

- TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) Sentencia núm. 581/2022 de 16 diciembre: Orden de ejecución de medidas de seguridad en varios pozos mineros abandonados.

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

– TSJ de Murcia, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) Sentencia núm. 319/2023 de 2 junio: expropiación forzosa y expropiaciones urbanísticas. Obras de defensa de los terrenos amenazados por la invasión del mar o de las arenas de las playas.

6. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Relacionamos a continuación los responsables de los Departamentos que tienen atribuidas en este período las competencias relativas al ámbito de las políticas ambientales:

– Consejero de Interior, Emergencias y Ordenación del Territorio: Sr. D. José Ángel Antelo Paredes
– Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Sr. D. José Tomás Bernal Quirós González
– Consejera de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca: Sra. D.ª Sara Rubira Martínez
– Director General del Agua: Sr. D. José Sandoval Moreno
– Directora General de Política Agraria Común: Sra. D.ª Ana García Anciones
– Consejero de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor: Sr. D. Juan María Vázquez Rojas
– Secretaría Autonómica de Energía, Sostenibilidad y Acción Climática: Sra. D.ª María Cruz Ferreira Costa
– Dirección General de Patrimonio Natural y Acción Climática: *sin información*
– Dirección General de Medio Ambiente: Sr. D. Juan Antonio Mata Tamboleo
– Director General de Mar Menor: Sr. D. Víctor Roberto Serrano Conesa
– Director General de Energía y Actividad Industrial y Minera: Sr. D. Federico Miralles Pérez

7. EL PROYECTO DE REGLAMENTO DE DESARROLLO PARCIAL DE LA LPJMM Y LAS GRAVES OBJECIONES DEL CONSEJO DE ESTADO

Ha sido recientemente dictaminado por el Consejo de Estado el Proyecto de Real Decreto de desarrollo parcial de la LPJMM que

ya fue objeto de análisis. Se trata de una norma de 10 artículos que pretende desarrollar el sistema de gobernanza de la persona jurídica que se cree, decantándose por una persona jurídica de derecho privado, por lo que, en puridad, los órganos que crea la LPJMM serán órganos de un ente privado, con todo lo que ello implica.

Su regulación, además, pretende incardinarse en la competencia exclusiva del Estado para el establecimiento de las bases sobre protección del medio ambiente, por lo que vuelve a desconocerse que esta norma, igual que la Ley que pretende desarrollar, incide en otras competencias normativas del Estado.

A la tutoría del Mar Menor le corresponde según esta norma proyectada (art. 2.4):

> «a) La representación legal de la laguna del Mar Menor y su cuenca ante toda clase de personas, autoridades y entidades públicas o privadas.
>
> b) La contratación de bienes o servicios, la contratación de personal laboral y la percepción de cobros o el abono de pagos efectuados para el desarrollo de su actividad. A tales efectos, solicitará el número de identificación fiscal a nombre de "La laguna del Mar Menor y su cuenca" de conformidad con lo establecido por el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.
>
> c) La aprobación anual del estado de cuentas, el presupuesto y el plan de trabajo.
>
> d) Establecer los mecanismos y procedimientos de coordinación interna de los tres órganos que la integran.»

El régimen de contratación, curiosamente, se regirá, según el Proyecto de Reglamento, «por lo dispuesto en el ordenamiento jurídico privado» (art. 2.5), se entiende, independientemente de la procedencia de los ingresos de la misma, que podría ser exclusivamente pública, lo cual ya hemos señalado que es contrario al TRLCSP y al Derecho europeo. También se dispone que el régimen presupuestario, de gestión económico-financiera y de contabilidad, será el establecido en el ordenamiento jurídico privado (art. 2.6).

Por otra parte, la Tutoría del Mar Menor podrá obtener ingresos por sus actividades, siempre que ello no implique una limitación en relación con la defensa de los derechos del Mar Menor reconocidos por la Ley (art. 2.7). No queda claro a qué se refiere el precepto cuando habla de «limitación», pero parece que alude a la posible explotación o restauración compatible con sus pretendidos derechos, que obviamente tendrá que desarrollarse conforme al derecho de los bienes públicos, esto es, con la obtención de las oportu-

nas concesiones, y respetando el régimen de concurrencia como ya ha advertido el TJUE.

El Consejo de Estado, en el Dictamen aprobado por su Comisión Permanente el 25 de enero de 2024[37], emitido en el procedimiento de elaboración del Proyecto de Real Decreto de desarrollo parcial de la LPJMM, ha incidido, sobre todo, en la falta de definición de la persona jurídica que dice crear la LPJMM, señalando que:

> «La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, debería ser completada antes de que se aprobase la regulación proyectada; o lo que es lo mismo, las Cortes Generales, como representantes del pueblo español (art. 66.1 de Constitución), deberían definir la clase de persona jurídica que es el Mar Menor y los elementos nucleares de su régimen jurídico, para que el Gobierno pudiese ejercer su potestad de desarrollo reglamentario (artículo 97 de la Constitución) en un marco normativo claro y preciso, dotado de cierta garantía de estabilidad jurídica.»

Y es que ello se deriva de elementales exigencias de seguridad jurídica. Añade el Consejo de Estado que «La medida propuesta no surtirá los efectos que se persiguen con ella si no cuenta con una disciplina legal clara y precisa que defina todos los elementos nucleares del régimen jurídico aplicable al Mar Menor en tanto que entidad personificada, sentando las bases que harán posible un desarrollo reglamentario ordenado de sus previsiones». Asimismo, como hemos sostenido en los diversos estudios sobre la LPJMM, señala el alto órgano consultivo que «La norma proyectada no podrá especificar la naturaleza jurídica de la Tutoría del Mar Menor en tanto que sistema de gobernanza de la laguna y su cuenca, hasta que la ley no concrete la naturaleza jurídica del Mar Menor en tanto que entidad personificada», esto es, las reglas de Derecho público y/o privado a las que estará sujeta la Tutoría.

Añade, también que «Conferir cierta capacidad de influencia sobre la composición de los órganos encargados de garantizar la recta observancia de la Ley a quienes en su momento promovieron su aprobación puede conducir a una patrimonialización del sistema de gobernanza instituido por el texto normativo», en la medida en que ello «repercutiría negativamente en su aplicación y, por consiguiente, en la tutela ambiental del Mar Menor», por lo que recomienda «que se valore detenidamente la oportunidad de impulsar un proyecto de ley de modificación parcial de la LPJMM, que desvincule la composición inicial del Comité de Representantes y,

[37] «El Consejo de Estado sugiere a Ribera que cambie la Ley de derechos del Mar Menor. Avisa al Ministerio de que no está definida la «clase de persona jurídica» que es la laguna y recomienda variar la norma antes de aprobar su reglamento, *La Verdad* (Murcia, 27 de enero de 2024), disponible en https://www.laverdad.es/.

sobre todo, la composición –inicial y sucesiva– de la Comisión de Seguimiento de la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular», pues su subsistencia, de la Comisión Promotora de una iniciativa legislativa popular tras el debate plenario sobre la toma en consideración de la proposición de ley presentada constituye, a juicio del Consejo de Estado, una anomalía carente de justificación que debería ser corregida[38].

8. **BIBLIOGRAFÍA**

Álvarez Carreño, S. M., «Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (segundo semestre 2023)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 14, núm. 2, 2023, pp. 1-12.

— «Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2023)», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 14, núm. 1, 2023, pp. 1-12 (https://doi.org/10.17345/rcda3580).

Soro Mateo, B., y Álvarez Carreño, S. M., «Derechos de la naturaleza y constitución, a propósito del caso de la laguna del Mar Menor», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 39 –en prensa–.

[38] Las citas textuales del Dictamen del Consejo de Estado han sido extraídas de la siguiente noticia: *La verdad*, «El Consejo de Estado sugiere a Ribera que cambie la ley de derechos del Mar Menor. Avisa al Ministerio de que no está definida la "clase de persona jurídica" que es la laguna y recomienda variar la norma antes de aprobar su reglamento, 27 de enero de 2024». Disponible en https://www.laverdad.es/.

A pesar de haberse solicitado al Alto Órgano consultivo el texto de Dictamen en su versión oficial, no se ha obtenido respuesta.

XLVI. Navarra (2023). El incumplimiento de la legislación climática por el Gobierno de Navarra

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA

SUMARIO: 1. *Trayectoria y valoración general*.–2. *Legislación*. 2.1 Descripción general. 2.2 El negacionismo climático fáctico del Gobierno de Navarra: la inaplicación de las medidas de ejecución y desarrollo de la Ley Foral 4/2022 de Cambio Climático y Transición Energética. 2.3 Una nueva legislación, específica y autónoma, para la pesca fluvial.–3. *Organización: nueva regulación del Consejo Navarro de Medio Ambiente y nueva estructuración de la organización ambiental del Gobierno de Navarra*.–4. *Ejecución*. 4.1 Inspección ambiental. 4.2 Otros planes y programas. 4.3 La distribución del Fondo de Residuos y los excelentes resultados en la recogida separada.–5. *Jurisprudencia ambiental*. 5.1 Descripción general. 5.2 Limitaciones de derechos para la protección ambiental establecidas por normas, planes o actos administrativos. 5.3 Autorizaciones, licencias y evaluaciones ambientales. 5.4 Sanciones ambientales.–6. *Apéndice informativo*.

RESUMEN

La política ambiental de Navarra en 2023 no ha presentado novedades significativas. Las principales han sido las innovaciones en la organización ambiental (reestructuración del Departamento de Medio Ambiente y la nueva regulación del Consejo Navarro de Medio Ambiente), así como la aprobación de una ley foral sobre pesca. También debe destacarse el avance en la producción y en la recogida de residuos. Lo verdaderamente preocupante es el incumplimiento de las casi treinta medidas previstas en la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética para los dos primeros años de su entrada en vigor, lo que revela un negacionismo climático fáctico del Gobierno de Navarra. En cuanto a la jurisprudencia ambiental se registra un aumento de la litigiosidad, especialmente, en relación con las limitaciones de derechos establecidas por razones ambientales, aunque solo en un caso se anularon las previsiones administrativas.

ABSTRACT

The environmental policy of Navarre in 2022 has not presented significant new developments. The main ones have been the innovations in environmental organization (restructuring of the Department of the Environment and the new regulation of the Consejo Navarro de Medio Ambiente), as well as the approval of a regional Act on fishing. The progress in production and waste collection should also be highlighted. What is truly worrying is the failure to comply with the almost thirty measures provided for in the Regional Act on Climate Change for the first two years of its entry into force, which

reveals factual climate denialism by the Government of Navarra. Regarding environmental jurisprudence, there is an increase in litigation, especially in relation to the limitations of rights established for environmental reasons, although only in one case were the administrative provisions invalidated.

PALABRAS CLAVE

Cambio climático. Organización ambiental. Pesca. Conectividad ecológica.

KEYWORDS

Climate change. Environmental organitation. Fishing. Ecological conectivity.

1. TRAYECTORIA Y VALORACIÓN GENERAL

El año 2023 no ha generado novedades relevantes en la política ambiental de Navarra. Las principales innovaciones han sido las de carácter organizativo (con la reestructuración orgánica del Departamento de Medio Ambiente y la nueva regulación legal del Consejo Navarro de Medio Ambiente) y la aprobación de una ley foral específica en materia de pesca. A ello se suman los buenos datos de la recogida de residuos y la aprobación o revisión de diversos planes y estrategias ambientales (en materia de residuos, de educación ambiental y de desperdicio alimentario).

No obstante, lo más reseñable es lo que brilla por su ausencia: la falta de aplicación y desarrollo de la Ley Foral de Cambio Climático y Transición Energética. Dos años después de su aprobación (y cinco desde la declaración de emergencia climática en Navarra) el Gobierno de Navarra no ha aprobado ninguna de las medidas que, con fijación de un plazo concreto, la ley foral había previsto para la consecución de sus objetivos. Esta inactividad climática revela un negacionismo climático fáctico del Gobierno de Navarra que resulta inexplicable e injustificable por la gravedad de las amenazas climáticas y la claridad de los mandatos legales.

En cuanto a la jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2023 cabe señalar que ha sido, como los últimos tres años, muy numerosa confirmando la tendencia al incremento de la litigiosidad ambiental. Lo más llamativo del año ha sido la acumulación de sentencias sobre las limitaciones o restricciones de derechos establecidas por razones ambientales como consecuencia de planes, normas o actos administrativos. En tres de ellas se consideraron justificadas y proporcionadas las limitaciones y solo en un caso se estimó que la norma no contaba con cobertura legal suficiente.

2. **LEGISLACIÓN**

2.1 DESCRIPCIÓN GENERAL

La legislación ambiental navarra no ha tenido novedades significativas en 2023, salvo en lo relativo a la nueva regulación legal de la pesca y en algunos aspectos de la organización ambiental, sobre las que me extenderé más adelante.

Cabe, no obstante, reseñar la aprobación de dos modificaciones legislativas con contenidos ambientales. La de menor alcance es la de protección civil (efectuada por la LF 8/2023) que ha incluido la protección ambiental en el objeto de la atención de las emergencias. Mayor importancia tiene la modificación de la legislación de sanidad animal. En 2022 se suspendieron las autorizaciones para la instalación de grandes explotaciones ganaderas de vacuno en espera de la aprobación de un criterio estatal sobre la limitación de capacidad de las granjas de vacuno. Ese criterio se estableció por el Real Decreto 1053/2022 y teniendo en cuenta dicha norma estatal, la Ley Foral 10/2023 de modificación de la legislación sanidad animal de Navarra ha fijado, entre otras disposiciones, la distancia y la capacidad productiva máxima que impedirán la implantación y ampliación de las llamadas macrogranjas.

En el ámbito de la biodiversidad se ha aprobado, mediante el Decreto Foral 10/2023, de 15 de febrero, el Listado Navarra de Especies de Flora Silvestre en Régimen de Protección Especial y el Catálogo de Especies de Flora amenazada de Navarra. Con ello se actualiza el Catálogo de 1997 y se dota, por primera vez a Navarra, de un listado de especies de flora silvestres de protección especial.

Por lo demás, se han aprobado las habituales disposiciones anuales, como son las relativas a las vedas de la caza (Orden Foral 186/2023) y de la pesca (Orden Foral 34E/2023), la regulación del uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales (Orden Foral 118/2023), así como el Programa de inspección ambiental de 2023.

2.2 EL NEGACIONISMO CLIMÁTICO FÁCTICO DEL GOBIERNO DE NAVARRA: LA INAPLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE EJECUCIÓN Y DESARROLLO DE LA LEY FORAL 4/2022 DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

La aprobación de la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante LFCCTE) supuso el

despertar de la legislación climática navarra que califiqué de indolente por lo tarde que llegaba (tres años después de que el propio Parlamento de Navarra hubiera declarado la emergencia climática) y por la flacidez y falta de coercitividad de muchas de sus disposiciones.

Además, advertía que era una ley de eficacia demorada (parte de sus disposiciones aplazan su eficacia a los dos, tres, cinco o hasta ocho años de su publicación) y de aplicación diferida. Predominan en ella las obligaciones y las prohibiciones cuya exigibilidad queda aplazada a un momento posterior o muy posterior a la entrada en vigor de la ley. En muchos casos, además, se requiere la intermediación de una norma reglamentaria (existen más de veinte remisiones expresas a la aprobación de la correspondiente norma reglamentaria, lo que significa que una tercera parte de la misma depende del desarrollo reglamentario); de elaboración de Planes, Agendas, Estrategias y Hojas de Ruta (al Gobierno de Navarra se le encomiendan no menos de 14 planes y documentos programáticos; y las entidades locales deberán elaborar, como mínimo, 9 tipos de planes diferentes); de elaboración de herramientas para el análisis y la implementación de acciones (Balances, Inventarios, plataformas, etc.); y otros tipos de acciones, medidas o líneas de actuación (de fomento, de impulso, de educación e investigación, de adaptación, etc.) que se prevén de manera meramente indicativa, sin que se garantice su exigibilidad jurídica.

La LFCCTE confiaba la efectividad de sus disposiciones a la acción del Gobierno. Solo si este desarrollaba una intensa y fructífera labor de reglamentación, planificación y adopción de medidas los objetivos de la ley dejarían de ser meros propósitos enfáticos sin eficacia real.

Pues bien, a una ley indolente, floja y mala técnicamente, le ha seguido una acción gubernamental inexistente. Muchas de las medidas de la Ley Foral contaban con un plazo de aprobación que, obviamente, vinculaba al Gobierno de Navarra (y, en algunos casos a las entidades locales). Dos años después de la aprobación de la Ley foral (y cinco desde la declaración de emergencia climática en Navarra) el Gobierno de Navarra no ha aprobado ninguna de las medidas que, con fijación de un plazo concreto, la ley foral había previsto para la consecución de sus objetivos. Esta inactividad climática revela un negacionismo climático fáctico del Gobierno de Navarra que resulta inexplicable e injustificable por la gravedad de las amenazas climáticas y la claridad de los mandatos legales.

En contestación a una solicitud de información ambiental que formulé al Gobierno de Navarra sobre el cumplimiento de los deberes de desarrollo de la LFCCTE, el Director del Servicio de la

Oficina del Cambio Climático de Navarra me confirmó (casi tres meses después de mi solicitud, incumpliendo por tanto el plazo legal) que ninguna de las previsiones legislativas se había cumplido. En la mayoría de los casos (más de 20) reconoce expresamente el incumplimiento del deber impuesto por el legislador foral. En otros se indican algunas actuaciones relacionadas con las previsiones legales considerando que dan cumplimiento a las disposiciones legislativas, a pesar de que no se ajustan a la literalidad de la ley foral. Por ejemplo, cuando la Ley Foral exige un Plan de educación ambiental en colegios, se sostiene que ya se está cumpliendo su finalidad aunque no exista realmente el Plan. O cuando se considera que la aprobación de una Agenda Forestal de Navarra tres años antes que la LFCCTE es suficiente para considerar cumplida la previsión legal de aprobar un Plan de Gestión Forestal Sostenible. O cuando me informa respecto a la Guía de buenas prácticas agrícolas que debía aprobar el Gobierno que «existen varias guías sobre esta materia, basta para ello realizar una búsqueda en internet, con independencia de la entidad que las haya elaborado».

Como puede apreciarse, el Gobierno de Navarra no se toma en serio los deberes que le impone la LFCCTE. Viene a considerarla como especie de guía orientativa sin carácter vinculante. En el preámbulo de la contestación a mi solicitud de información ambiental considera normal que «una ley o cualquier norma en general, no cumpla todos sus objetivos en sus primeros años». Y, además, con un profundo desconocimiento (o desprecio) al principio constitucional de legalidad y a la propia LFCCTE afirma que «más allá de planes, programas, leyes o reglamentos, son las acciones concretas las que consiguen resultados frente al cambio climático».

Frente a la proclamación enfática de la emergencia climática de las instituciones navarras, la realidad ha demostrado su nulo compromiso con las exigencias que entraña la mayor amenaza existencial de la humanidad. Si el legislativo mostró su ecoimpostura con una ley foral más programática (y «proclamática») que efectiva, el ejecutivo navarro se ha mostrado desinteresado en la cuestión, evidenciando un negacionismo fáctico que, además de incumplir con los mandatos del legislador, vulnera –de acuerdo con la doctrina de la reciente jurisprudencia del TEDH– los derechos humanos implicados en el cambio climático.

2.3 UNA NUEVA LEGISLACIÓN, ESPECÍFICA Y AUTÓNOMA, PARA LA PESCA FLUVIAL

Ley Foral 21/2023, de 26 de diciembre, de Gestión Piscícola de Navarra constituye un hito legislativo importante dado que por vez

primera dota al sector de la pesca de autonomía propia. En efecto, la regulación legal de la pesca en Navarra estuvo, en primer lugar, incluida en la Ley Foral 2/1993 de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats. Posteriormente, la Ley Foral 17/2005 de Caza y Pesca, desgajó de esa primera norma los contenidos relativos a la caza y la pesca. La nueva Ley Foral 21/2003 considera conveniente –según indica su exposición de motivos– «separar ambas actividades en dos leyes forales distintas dada la gestión diferenciada de las mismas. Las características de la gestión, el perfil específico del colectivo de personas cazadoras y pescadoras, la mejora de los cambios normativos y la simplificación de la normativa son aspectos que apoyan la propuesta de separar la caza y la pesca en dos leyes forales diferentes».

La Ley Foral de Gestión Piscícola de Navarra tiene como objetivo garantizar un aprovechamiento ordenado de los recursos piscícolas adaptado a los nuevos escenarios tanto en lo referente al estado de los ecosistemas, como a la nueva percepción social de la pesca. Para ello diseña los modelos de gestión piscícola y la práctica de la pesca hacia modalidades más sostenibles, que compatibilicen el disfrute de la pesca recreativa con la conservación y mantenimiento del buen estado de las especies.

La sostenibilidad del recurso se erige en el objetivo principal de la ley foral. Como indica su artículo 2, «el aprovechamiento de la pesca, basado de forma prioritaria en las poblaciones animales naturales, se hará con criterios de sostenibilidad, por lo que deberá ser compatible con el mantenimiento de la biodiversidad, de forma que se conserve la diversidad genética, se evite la introducción de poblaciones alóctonas y se fomente la integración de la pesca en el desarrollo territorial». También se prevé fomentar la conservación de la especies autóctonas y se prevé que la pesca se ejercite «en aquellas modalidades que permitan devolver vivos los ejemplares capturados al medio natural, salvo en aquellos tramos o masas de agua en los que esté permitida la pesca extractiva de ejemplares». Y con carácter general se establece que «toda actividad deberá operar en un marco de conservación tanto de los hábitats de las distintas especies como de la biodiversidad, asegurando un uso y aprovechamiento ordenado de los recursos naturales que permitan un desarrollo económico sostenible, así como el cumplimiento de fines de carácter social, cultural y deportivo».

La Ley Foral regula el derecho al ejercicio de la pesca estableciendo sus diferentes requisitos: las licencias y los permisos de pesca; los períodos y días hábiles de pesca (remitiéndose a los esta-

blecidos en las disposiciones generales de veda); y las artes y medios de pesca (identificando los permitidos y los prohibidos).

Una parte importante de la ley foral (su título III) se dedica a la conservación y mejora de la riqueza piscícola y sus hábitats. En él se regula la conservación y fomento de la riqueza piscícola (actividades sometidas a autorización, afecciones a la fauna piscícola, repoblaciones y sueltas, cría de especies autóctonas, control de especies exóticas invasoras, peces modificados genéticamente, seguimiento y control de los recursos pesqueros, etc.); y se prevén medidas para la mejora y conservación del hábitat de las especies piscícolas, destacando la mejora de la conectividad fluvial con el desarrollo de un Plan Director de Permeabilización de Obstáculos Fluviales (art. 38).

En el título relativo a la Planificación y ordenación piscícola se regula la zonificación y clasificación de las aguas (a efectos pesqueros y a efectos de aprovechamiento pesquero); y los instrumentos para la ordenación de la pesca (planes directores de ordenación pesquera, planes de gestión de especies piscícolas, los planes técnicos de gestión pesquera y planes técnicos de gestión de especies exóticas, y por último, disposiciones generales de vedas de pesca). En cuanto a los Cotos de Pesca se diferencian los públicos y los privados y se establecen los deberes de los titulares de los aprovechamientos de los cotos de pesca.

En el régimen sancionador la principal novedad es que la sanción ya no debe llevar aparejada la pérdida de la licencia de pesca e inhabilitación para el ejercicio de la pesca. Por último, cabe destacar la consagración como excepción a la prohibición de la comercialización de ejemplares pescados la de la primera captura del salmón atlántico que cada año se pesque en el río Bidasoa (dips. ad. única).

3. ORGANIZACIÓN: NUEVA REGULACIÓN DEL CONSEJO NAVARRO DE MEDIO AMBIENTE Y NUEVA ESTRUCTURACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN AMBIENTAL DEL GOBIERNO DE NAVARRA

En 2023 se han producido modificaciones de gran calado en la organización ambiental de Navarra. La más importante ha sido la nueva regulación legal del Consejo Navarro de Medio Ambiente establecida por la Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo. El Consejo se configura como el órgano superior colegiado de participación, consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de medio ambiente. Su composición crece con la incorporación de nuevos representantes de la sociedad civil (pro-

pietarios forestales, empresarios de la madera, Colegios profesionales, Consejo de la Juventud, Consejo de las Personas Mayores, Cámara de Comercio) y de los grupos parlamentarios. Una novedad importante es que se prevé que pueda funcionar en Pleno y en Comisiones Asesoras, integrando bajo el paraguas del Consejo las comisiones sectoriales previstas en otras normas. Estas Comisiones Asesoras son seis: Forestal, Caza, Pesca, Biodiversidad, Economía Circular y Cambio Climático. Su composición, organización y funcionamiento se establecerá reglamentariamente.

La segunda innovación de importancia es la aprobación de una nueva estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (aprobada por el Decreto Foral 255/2023). Se mantienen las tres Direcciones Generales existentes entre las que se encuentra la Dirección General de Medio Ambiente. La novedad es que esta pasa de cuatro a cinco servicios disponiendo cada uno de ellos de las siguientes Secciones:

a) Servicio de Oficina de Cambio Climático, que consta de tres secciones:

– Sección de coordinación de acciones frente al Cambio Climático.
– Sección de Calidad del Agua y Obras Hidráulicas.
– Sección de Calidad del Aire y Cambio Climático.

b) Servicio de Economía Circular e Innovación, integrada por tres secciones:

– Sección de Prevención de la Contaminación.
– Sección de Inspección Ambiental.
– Sección de Innovación y Proyectos Europeos.

c) Servicio de Biodiversidad y Gestión Piscícola, que agrupa tres secciones:

– Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas.
– Sección de Evaluación Ambiental.
– Sección de Gestión Piscícola.

d) Servicio Forestal y Gestión Cinegética, que consta de tres secciones:

– Sección de Gestión Forestal.
– Sección de Planificación Forestal.
– Sección de Gestión Cinegética.

e) Servicio de Guarderío, Calidad y Educación Ambiental, que solo consta de una Sección, denominada de Guarderío y Medio Ambiente.

En la nueva estructura orgánica destacan dos innovaciones. Por un lado, la importancia que se otorga al Servicio de Oficina de Cambio Climático al desdoblarse el anterior Servicio Economía Circular y Cambio Climático y ostentar la competencia de coordinación de acciones frente al cambio climático.

La otra novedad trascendente es el cambio operado en las competencias sobre protección, recuperación y gestión de las vías pecuarias. Estas competencias tradicionalmente se atribuían a la Dirección General de Medio Ambiente y, concretamente, a la Sección de Planificación Forestal y Educación Ambiental (art. 59 del Decreto Foral 258/2019, de 23 de octubre). Ahora pasan a atribuirse a la Dirección General de Agricultura, y concretamente a la Sección de Comunales integrada en el Servicio de Infraestructuras Agrarias (art. 42 del Decreto Foral el Decreto Foral 255/2023). No se explica en la exposición de motivos del Decreto Foral las razones de esta modificación, que resulta preocupante por el cambio de orientación que lleva implícito. Frente a las potestades defensivas y tutelares que caracteriza a la sección de comunales, las vías pecuarias requieren de un desempeño activo que va más allá de la mera conservación o defensa de su titularidad. Se requiere una planificación de la recuperación de los trazados y una estrategia de gestión para que cumplan las importantes funciones ambientales y climáticas que las más recientes políticas europeas le reconocen. Téngase en cuenta, además, que la «definición, planificación y gestión de la infraestructura verde y la conectividad» sigue siendo una competencia atribuida a la Dirección General de Medio Ambiente. Pero como consecuencia de este cambio, esta Dirección General pierde las competencias de gestión sobre un elemento valiosísimo (cuantitativamente puede ser el más relevante y cualitativamente también es de los más trascendentes) de la infraestructura verde.

Por último, cabe reseñar otras dos novedades organizativas menores como son la regulación de la Comisión de Seguimiento del Plan de Residuos de Navarra (Decreto Foral 61/2023) y la creación de la Comisión interdepartamental de cambio climático y transición energética (por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de febrero de 2023).

4. **EJECUCIÓN**

4.1 INSPECCIÓN AMBIENTAL

El Plan de Inspección Ambiental de Navarra 2023-2026 (aprobado por la Orden Foral 942E/2022) prevé su ejecución mediante programas anuales. Pues bien, el Programa de Inspección Ambiental para el año 2023 fue aprobado por la Orden Foral 80/2023, de 21 de marzo.

En su exposición de motivos, el Programa explica el marco legal de la inspección ambiental, los antecedentes, los recursos del Programa y otros aspectos generales. Ofrece también una relación de las inspecciones ambientales realizadas desde el año 2004. Esa evolución permite constatar una tendencia al alza en las inspecciones practicadas. El año más intenso fue el 2007 en el que se practicaron 316 inspecciones. El número fue descendiendo hasta estabilizarse en torno a las 200 inspecciones (entre 2010 y 213) y, posteriormente, en torno a las 130 inspecciones en el trienio 2014-2017, tocando fondo en 2018 con 115 inspecciones. El cambio de tendencia se produjo en 2019 pues desde entonces es apreciable un progresivo incremento de las inspecciones (175 inspecciones en 2019, 188 inspecciones en 2020; 283 en 2021), hasta llegar en 2022 a las 344 inspecciones. Para el 2023 el Programa ha incrementado la previsión de actividades de inspección hasta un total de 410 (frente a las 400 previstas en 2022).

4.2 OTROS PLANES Y PROGRAMAS

Otros planes y programas aprobados en 2023 han sido los dos siguientes:

- Agenda para reducir el desperdicio alimentario en Navarra 2022-2027 (aprobada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 2 de noviembre de 2023).
- Estrategia Navarra de Educación Ambiental para la Sostenibilidad ENEAS 2030 (aprobada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 24 de mayo de 2023).

4.3 LA DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE RESIDUOS Y LOS EXCELENTES RESULTADOS EN LA RECOGIDA SEPARADA

La distribución del Fondo de Residuos en 2023 (realizada por la Orden Foral 298E/2022), consistente en la previsión de subvenciones a entidades locales y a empresas con finalidades acordes con el Plan de Residuos, se ha realizado proporcionalmente a la aportación económi-

ca de cada flujo de residuos (domésticos, otros residuos no peligrosos, flujos de construcción y demolición, actuaciones generales y de urgencia ambiental). El Fondo ha vuelto a incrementar su cuantía. No ha dejado de crecer desde su creación (3.571.044 euros en 2020; 4.351.385 euros de 2021; 5.143.275 euros en 2022). En 2023 se han distribuido 5.293.091 euros. La mayor parte de ellos (5.230.512 euros) proceden del impuesto sobre la eliminación en vertedero y la incineración de residuos. El resto (62.579 euros) tienen su origen en las multas impuesta por la comisión de infracciones en materia de residuos.

No obstante, la mejor noticia ambiental del año han sido los buenos datos recabados en materia de residuos domésticos. En 2023 se generaron en Navarra 275 toneladas de residuos domésticos y comerciales, lo que supone 410 kgs. por persona (frente a los 467 kgs. que se generan en el Estado y los 513 en Europa). Ello supone una reducción del 7% confirmando una tendencia descendente, aunque todavía lejos del 13% de reducción fijado para el 2025 (art. 17 LRSEC). El mejor dato es el de la recogida puesto que el 51% de los residuos domésticos fueron depositados de forma separada. De esta manera se ha cumplido ya objetivo fijado en la LRSCEC para 2035 de recoger separadamente al menos el 50% en peso de los residuos municipales (art. 25.5), aunque la ley navarra había fijado ese objetivo para el 2020 (art. 20.2 LFRF).

5. **JURISPRUDENCIA AMBIENTAL**

5.1 DESCRIPCIÓN GENERAL

La jurisprudencia ambiental dictada en Navarra en 2023 ha sido, como los últimos tres años, muy numerosa confirmando la tendencia al incremento de la litigiosidad ambiental. Ese incremento de las sentencias con contenido ambiental ha generado en los últimos años una diversidad que alcanza tanto a las materias afectadas (aguas, biodiversidad, residuos, ruidos, bosques), como a las actividades administrativas revisadas judicialmente (reglamentos, planes, autorizaciones, sanciones, contratos, etc.).

Este año se ha ampliado esa diversidad con una sentencia sobre el acceso a la información ambiental solicitada a una Mancomunidad. Curiosamente, aunque una parte de la información solicitada era de carácter ambiental se consideró aplicable la normativa general de transparencia. El solicitante reclamó porque solo se había entregado una parte de la documentación requerida y entendía que ello suponía, respecto a la información no aportada por la Mancomunidad, la estimación de su solicitud por silencio. Sin embargo,

la STSJ de Navarra 742/2023 de 8 de noviembre, consideró que habiéndose entregado una parte de la documentación requerida se había producido una estimación parcial de la solicitud y, por ello, no era aplicable la técnica del silencio administrativo.

Otra novedad jurisprudencial es que se ha roto la tendencia de condenar a la Administración por ruidos excesivos. La STSJ de Navarra 756/2023, de 21 de noviembre, desestimó la declaración de inactividad de un Ayuntamiento por los ruidos procedentes de una cafetería que podía implicar la vulneración del derecho a la intimidad personal y familiar del demandante. La sentencia confirmó la valoración de la prueba realizada por la sala de instancia que había señalado que no se había producido inactividad del Ayuntamiento ya que este había impuesto unas medidas correctoras al establecimiento y, como consecuencia de las mismas, mejoraron los niveles de ruido. Por ello, se concluyó que no se habían vulnerado los derechos del reclamante.

Por lo demás, es llamativo que este año se hayan dictado varias sentencias sobre las limitaciones o restricciones de derechos por razones ambientales como consecuencia de planes, normas o actos administrativos. En tres de ellas se consideraron justificadas y proporcionadas las limitaciones y solo en un caso se estimó que la norma no contaba con cobertura legal suficiente. A estas sentencias dedicaré una atención especial en el siguiente apartado.

El resto de las sentencias no presentan interés respecto al significado e interpretación de la legislación ambiental. Por ello, me limitaré a resumir las relativas a las autorizaciones y a las sanciones ambientales (la relación completa de sentencias ambientales del año 2023 puede verse al final del capítulo).

5.2 LIMITACIONES DE DERECHOS PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL ESTABLECIDAS POR NORMAS, PLANES O ACTOS ADMINISTRATIVOS

5.2.1 **Limitaciones al desbroce de vegetación para protección de un corredor ecológico fluvial: necesidad de motivación singular para establecer la anchura legal máxima de limitación del desbroce**

El propietario de una finca de uso agrícola incluida en la Zona de Conservación Especial «Sistema fluvial de los ríos Irati, Urrobi y Erro» solicitó autorización para realizar un «desbroce areal» para

que la parcela se encontrara en buenas condiciones de mantenimiento y limpieza y poder barajar posibles alternativas de uso.

En la parcela existía abundante vegetación natural asociada a la ribera del río Irati y al canal de riego que recorría la parcela. La resolución recurrida autorizaba un desbroce parcial y ordenaba dejar una franja de vegetación natural sin desbrozar paralela al río de una anchura de 15 metros y otra franja de 2 metros junto al canal.

Recurrida la autorización parcial del desbroce, la STSJ de Navarra 437/2023, de 8 de febrero, recuerda la necesidad de cohonestar y conciliar el uso agrícola de la finca con la gestión ambiental y repasa la normativa aplicable de protección del suelo no urbanizable (LFOTU), de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats (LF 2/1993), así como el Plan de Gestión de la ZEC (DF 14/2014). La sentencia recuerda la necesidad de mantener en las zonas agrícolas y ganaderas la vegetación autóctona y especialmente los ribazos, ezpuendas, zonas secas, regatas, setos arbustivos y arbóreos, zonas y líneas de arbolado y cuantos elementos puedan ser significativos para la conservación de la fauna silvestre (art. 35 Ley Foral 2/1993). Las consecuencias concretas de ese deber general se concretan en el Plan de Gestión de la ZEC, que establece como objetivos operativos para garantizar el buen estado ecológico del corredor fluvial y la conservación de los hábitats fluviales, la necesidad de conservar y recuperar una banda de vegetación natural de ribera continua con funcionalidad ecológica y conservar y aumentar la superficie de los hábitats fluviales. Para ello el Plan de Gestión establece como directriz en los usos y aprovechamientos cuyo ámbito límite con cauce fluvial, que «se priorizará la recuperación de una banda de vegetación natural continua de una anchura variable, dependiendo de las características de la llanura de inundación de cada tramo (5 m en orillas muy escarpadas y de 15 m en zonas con amplia llanura de inundación)».

La sentencia repasa los informes técnicos obrantes en el expediente. Por un lado, destaca la sentencia que los cultivos agrícolas pueden constituir un factor de protección del ecosistema fluvial y que es apreciable una cierta incongruencia del Plan al establecer una banda de protección de hasta 15 metros para unos usos agrícolas, y en cambio para las cortas a hecho del arbolado (más impactantes que la actividad agrícola) se limita a establecer una banda de protección a 5 metros de acuerdo con lo establecido en la legislación forestal. Por otro lado, en uno de los informes se describe el corredor ecológico en términos muy amplios: «el corredor ecológico está integrado por los corredores terrestre, acuático y aéreo, todas ellas importantes vías para la dispersión y migración de espe-

cies de fauna y flora, tanto las estrictamente fluviales como aquellas que aprovechan esta vía de dispersión natural. La vegetación de ribera en márgenes y orillas, forma parte del corredor ecológico fluvial y confiere al río lugares de refugio y alimento para macro invertebrados, peces, mamíferos semiacuáticos como la nutria, el visón europeo o el desmán del pirineo, especies consideradas dentro del plan de gestión de la ZEC como elementos clave. Los hábitats fluviales propios de la vegetación de ribera y característicos de estos ecosistemas han sufrido una fuerte regresión a lo largo de los siglos por las actividades que se han llevado a cabo en el entorno de los ríos, estando estas formaciones naturales muy reducidas en algunos tramos, siendo por tanto importante el mantenimiento en las zonas existentes y su recuperación en aquellas zonas en las que se considera que no cumple con su función ecológica». Por ello, el informe considera necesario dejar una franja de vegetación natural de 15 metros.

Pues bien, a pesar de que la normativa admite que se pueda establecer hasta un máximo de 15 metros en la banda de protección con vegetación natural y de que los informes administrativos aconsejaban imponer ese máximo de anchura, la sentencia entiende que para imponer esa anchura máxima la resolución administrativa debe aportar «una motivación singular y específica». Afirma que si la corta a hecho del arbolado solo debe respetar una anchura de 5 metros, tratándose de vegetación arbustiva la exigencia de la máxima franja de preservación debiera justificarse de manera especial y demostrar que la franja de 5 metros de preservación de vegetación es perjudicial para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Gestión.

La sentencia también anula el establecimiento de una franja de protección lindante con el canal de riego por no ser un cauce natural y tratarse de una obra hecha por el hombre que, además, no afecta a la conectividad con el río.

Si para el TSJ no ha quedado acreditada la necesidad de la anchura máxima de protección del corredor ecológico (a pesar de los informes obrantes en el expediente), la sentencia tampoco ofrece, a mi juicio, una argumentación convincente (que expresa además con una confusa e incoherente ordenación de motivos). Constatada la existencia de un corredor ecológico, estando vigentes unas previsiones legales que habilitan a la Administración para limitar las actividades agrícolas y preservar la siempre frágil conectividad ecológica y constando informes técnicos que avalan la aplicación de la máxima franja de protección prevista en el Plan de Gestión, no se entiende que para sentencia no sea suficiente la motivación obrante en el expediente y que exija «una motivación

singular y específica» y, además, acreditar que la anchura mínima no es suficiente para lograr los objetivos del Plan de Gestión. Si las medidas limitativas de los Planes de Gestión de las ZEC se consideran excesivas o incoherentes deberán ser revisadas. Pero, aplicar un rigor excesivo y desproporcionado en la motivación de las medidas previstas en los Planes de Gestión de las ZEC dificultará el cumplimiento de los objetivos de protección de la biodiversidad y, especialmente, de la conectividad ecológica establecidos en la normativa europea y las previsiones legales sobre la protección y conservación de la infraestructura verde.

5.2.2 La prórroga de una concesión minera es un acto reglado, pero está condicionado a la obtención de una DIA favorable y al cumplimiento de los restantes requisitos ambientales

La denegación de una autorización de sondeos de investigación en la concesión y prórroga de una concesión de minas de caliza fue objeto de impugnación por una amplia batería de motivos. El recurso fue desestimado por la STSJ de Navarra 504/2023, de 27 de julio que, con una ordenada y coherente argumentación, fue rechazando los distintos motivos de nulidad esgrimidos por la recurrente.

La concesión minera se ubicaba en el Parque Natural de Urbasa y Andía. La concesión se otorgó en 1993 por un plazo de 30 años, prorrogable por períodos iguales hasta un máximo de 90 años, y daba continuidad a una explotación iniciada en 1946. El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque se aprobó en 2001.

De acuerdo con la legislación minera, la prórroga exige acreditar la continuidad de la existencia del recurso minero. Para ello se solicitó una autorización para realizar unos sondeos, pero fue denegada porque la normativa ambiental impedía la ampliación de la explotación minera sin que fuera preciso realizar la evaluación de impacto ambiental.

La incompatibilidad ambiental se introdujo en el expediente sobre la base de unos informes sobre los que no se dio audiencia al solicitante de los sondeos. La sentencia rechaza que la falta de audiencia hubiera causado indefensión al recurrente. La sentencia advierte que aunque el reglamento de minas no prevé expresamente el trámite de audiencia, éste es preceptivo de acuerdo con la legislación del procedimiento administrativo común. No obstante, dado que no se trata de un procedimiento sancionador, considera que no se ha producido una indefensión real y material. Llega a esa conclusión, en buena medida, por el comportamiento procesal de la recu-

rrente que no objetó la falta de audiencia en el recurso de alzada y que, en el recurso contencioso, tampoco formuló dicha irregularidad como un motivo separado con pretensión anulatoria de la resolución.

La naturaleza reglada de la concesión y el derecho a la prórroga no es cuestionada por ninguna de las partes, pero como advierte la sentencia, dicha prórroga está supeditada al cumplimento de las condiciones legales que son la continuidad del recurso y, además, la protección ambiental. En efecto, no existe un derecho incondicionado a la prórroga minera: del artículo 45 CE y de la legislación ambiental, así como de la legislación minera, se deduce que la protección ambiental puede ser un motivo de denegación tanto en el momento de la concesión minera, como en el de la continuidad de los trabajos.

La sentencia reconoce que la imposibilidad de demostrar la suficiencia del recurso –causada por la falta de autorización de los sondeos– es incorporada por la Administración en la resolución del recurso de alzada. Aunque ese proceder de la Administración «se halla lejos de ser escrupuloso con el cauce establecido», la sentencia señala que la cuestión verdaderamente relevante estriba en la compatibilidad de la concesión con la normativa ambiental.

El recurso denuncia una contradicción del PRUG de Urbasa y Andía con el PORN, porque aquel establece una prohibición general de la extracción minera en el Parque, mientras que el PORN admite la posible compatibilidad de la actividad minera con los objetivos de protección ambiental. Esta interpretación, sin embargo, no es admitida por la sentencia, quien considera que el PRUG no establece una prohibición genérica, sino que la establece «de modo particular y respecto de esta misma concesión, habilitando un plazo de transición que precisamente incorpora la ponderación reclamada por la actora entre los intereses en conflicto, así como una compensación que se materializa en la continuación hasta el final del período transitorio, para evitar en demasía dichas consecuencias perjudiciales económicas». Y añade la sentencia que «la existencia de dicha previsión detallada y exclusiva de la concesión controvertida se halla, en el caso presente, justificada a nuestro parecer: si se declara el Parque Natural y se halla vigente la concesión, dentro del espacio natural protegido, la previsión tiene todo el sentido. Desde luego, la decisión tomada al menos incorpora un contenido motivador explícito sobre la concesión implicada. Pero sin duda que no puede olvidarse el contenido implícito. Dicho contenido implícito se halla representado –en primer lugar–, por toda la normativa citada por la demandada, cuya repetición no procede. Singularmente, sí procede recordar la declaración de Parque Natural, la consideración del lugar como de Importancia Comunitaria

(LIC) y de Zona Especial de Conservación (ZEC), con todas las obligaciones inherentes, previendo el plan rector de gestión y por remisión al PRUG dicho período transitorio, lo que significa, tácita pero evidentemente –en segundo lugar–, que se ha declara la incompatibilidad de la concesión con los objetivos de la zona y se desea la terminación de aquella».

Todo ello –concluye la sentencia– es conforme con la jurisprudencia que ha establecido tres reglas: «1. La ilegalidad de los planes con prohibiciones de minería no justificadas. 2. La ilegalidad de los que incluyen prohibiciones generales de minería. 3. La legalidad de las prohibiciones en suelos protegidos».

En definitiva, la incompatibilidad ambiental de la explotación minera en el Parque Natural se encuentra justificada en el Plan Rector de Gestión y Uso y, en consecuencia, la sentencia desestima el recurso.

5.2.3 **Admisión de la restricción de derechos fundamentales por una Orden Foral de uso del suelo siempre que esté justificada y sea proporcionada**

La Orden Foral de 2016 sobre el uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales limitó o prohibió, en determinadas circunstancias meteorológicas, la circulación de determinados vehículos (maquinaria agrícola) por caminos rurales. Un sindicato agrario la impugnó por entender que esas limitaciones afectaban a derechos fundamentales, por vulneración de la reserva de ley y por ser desproporcionadas.

De todo ello se ocupó la STSJ de Navarra 297/2023, de 4 de mayo que comenzó señalando que las medidas limitativas pueden suponer una restricción de derechos fundamentales, pero «no suponen una suspensión de los mismos», dado que la suspensión implica una privación completa del Derecho o una supresión de su contenido esencial que lo haga irrecognoscible. La limitación de un derecho supone modular, restringir, poner límites a aspectos (al haz de facultades que lo integran) del ejercicio del derecho, pero respetando su contenido esencial, sin vaciarlo de contenido en su ejercicio. Pues bien, la limitación de la libertad de desplazamiento de la Orden Foral –que cuenta con el amparo y la cobertura de la Ley Foral de Patrimonio Forestal– no suspende ni elimina dicha libertad. Tan solo contempla una limitación de la misma cuando se den las circunstancias meteorológicas en él previstas.

En cuanto a los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas restrictivas y su fundamentación, la senten-

cia considera que se cumplen por la Orden Foral impugnada. Alude a los informes que acreditan que un número significativo de incendios se deben al uso de maquinaria agrícola. Además, las restricciones no limitan su uso de forma general, sino que solo lo hacen en situaciones meteorológicas adversas y extremas y tienen, por ello, una duración limitada.

Por todo ello, concluye la sentencia, «las medidas adoptadas en las órdenes forales recurridas son necesarias, idóneas y proporcionadas al caso de autos. Asimismo, están debidamente fundamentadas, por lo que procede desestimar el recurso contencioso-administrativo y confirmar la resolución recurrida».

5.2.4 Las competencias forales sobre caza permiten establecer restricciones particulares del uso de las armas para la actividad cinegética, pero no mediante una Orden Foral que carece de rango normativo suficiente para imponerlas

La Orden Foral de vedas de caza de 2022 estableció unas medidas de seguridad de los cazadores menores de edad que restringían los lugares y la forma de uso de las armas de fuego por parte de los menores.

La impugnación de la Orden Foral –como advirtió la STSJ de Navarra 576/2023 de 27 de septiembre– mezclaba motivos de incompetencia de la Comunidad Foral sobre la regulación estatal de las armas de fuego y de suficiencia del instrumento normativo empleado. En cuanto a las competencias forales, la sentencia entiende que es posible el establecimiento de condiciones más estrictas para una mayor seguridad en la caza que las establecidas en la normativa estatal sobre armas. Según la sentencia no hay invasión competencial porque lo que hace la Orden Foral es adaptar, para el ámbito cinegético, los conceptos de acompañamiento, vigilancia y supervisión de la norma estatal.

Sin embargo, el instrumento normativo empleado no es el adecuado. La sentencia comienza indicando que una orden es «el último escalón descendente de concreción normativa» sin que pueda equipararse a un reglamento normativo. Además, del examen de la Ley Foral de Caza no «se infiere un reenvío o habilitación suficiente para que, por vía no solamente reglamentaria, sino además de dicho rango, desconectado por otra parte de su objeto material, se introduzca semejante regulación, que además contiene limitaciones que podrían reputarse contradictorias, por exceso, con la regulación del derecho de caza que establece el propio artículo 6 de la Ley Foral».

En definitiva, la falta de amparo legal, junto con el desligamiento de la Orden Foral de vedas de caza de su naturaleza y contenido, hacen inválidas las restricciones establecidas por la misma.

5.3 AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y EVALUACIONES AMBIENTALES

En el ámbito de la intervención de prevención y control de la contaminación cabe reseñar las siguientes resoluciones judiciales:

- Autorización de actividad en suelo no urbanizable para la construcción de una nave para la elaboración de aceite virgen extra. Desestimación del recurso de alzada presentado por el solicitante y posterior inadmisión del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento contra la dicha desestimación por haber ganado firmeza el acto respecto al Ayuntamiento (STSJ de Navarra 298/2023, de 9 de mayo).
- Impugnación de un informe preceptivo desfavorable respecto al otorgamiento de una licencia de actividad clasificada para la ampliación de un trujal en suelo no urbanizable. El informe se basa en la degradación de las características agrológicas del suelo, pero la sentencia considera que no se han acreditado por la Administración que esas características impidan la actividad en ese suelo. Además, la sentencia aprecia una vinculación del trujal con la actividad agrícola, sin que el Gobierno de Navarra haya indicado en qué otros ámbitos del suelo urbano o urbanizable podría emplazarse el trujal, por lo que el recurso es estimado (STSJ de Navarra 303/2023 de 10 de mayo).
- Desestimación de la impugnación de una licencia de actividad clasificada otorgada por el Ayuntamiento de Baztán para ampliación de nave de instalación ganadera, que cuenta con el informe favorable del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra (STSJ de Navarra 468/2023 de 26 de mayo).
- Desestimación de la impugnación de licencia de actividad clasificada para ampliación de restaurante. Se desestiman los motivos de impugnación (incumplimiento de la normativa urbanística, control de las emisiones atmosféricas y dimensión de la chimenea, ruidos) y se confirma la validez de la licencia (SJCA núm. 3 de Pamplona 3954/2023 de 19 de junio de 2023).

5.4 SANCIONES AMBIENTALES

Las principales sentencias sobre sanciones ambientales son las siguientes (hay otras de menor interés que se referencian en la relación final de este trabajo):

- Sanción por incumplimiento de las condiciones de cierre de una instalación: aunque no se había fijado un plazo en las condiciones de la AAI: no puede considerarse que su cumplimiento fuera sine die o que no hubiera plazo (en el programa de ejecución del proyecto de cierre presentado por el propio recurrente ya se indicaba una planificación temporal que se incumplió) (SJCA núm. 3 de Pamplona 3288/2022 de 21 de noviembre).
- Sanción por ocupación de una vía pecuaria con un contenedor utilizado como depósito de animales muertos. La sentencia desestima los argumentos sobre el uso privativo permitido en terrenos desafectados de bienes comunales, ya que es indudable que el contenedor utilizado para el depósito de animales muertos de una granja estaba en terrenos de una vía pecuaria y no se contaba con título jurídico para hacerlo. Advierte la sentencia que se sanciona no la instalación del contenedor (que es una infracción instantánea), sino su uso habitual como contenedor para cadáveres de animales, que es una infracción continuada y, por ello, el plazo de prescripción solo comienza cuando cesa la situación antijurídica. En consecuencia, se confirma la sanción impuesta por la infracción leve por menoscabo en la vía pecuaria sin impedir el tránsito pecuario, así como la obligación de retirar de manera inmediata el contenedor para restaurar el estado de la vía pecuaria (SJCA núm. 3 de Pamplona 694/2023, de 22 de marzo de 2023).
- Sanción por aplicación de herbicida en los lindes de diversas parcelas en una extensión de 8050 metros cuadrados, repartido a lo largo de 4498 metros lineales. La infracción sancionada es la prevista en el artículo 80.1, a) de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Protección de la Biodiversidad: «utilización de productos químicos (…) que alteren las condiciones de los ecosistemas con daño para los valores en ellos contenidos». La sentencia advierte que el daño para los valores ambientales es una exigencia específica del tipo infractor que no ha quedado acreditado. La Administración no ha realizado ninguna analítica, ni toma de muestras por lo que no se ha probado de qué manera se han alterado las con-

diciones de los ecosistemas afectados. Además, aunque el sancionado es el propietario del terreno no es él quien los cultiva, por lo que tampoco se ha probado de manera indubitada que fuera él el autor material de la aplicación del herbicida. Por todo ello se anula la sanción impuesta (SJCA núm. 3 de Pamplona 3962/2023 de 20 de abril).

– Sanción por roturación de una finca forestal sin autorización. Que los propietarios anteriores hubieran roturado la finca no es razón para apreciar que no concurren los requisitos del tipo infractor. La eliminación de la vegetación natural de una finca catalogada como forestal-pastos para su roturación agrícola supone un incumplimiento de los deberes de los propietarios y una infracción administrativa (SJCA núm. 3 de Pamplona 3963/202, de 24 de abril).
– Sanción a una granja por limpiar el cauce de una regata sin declaración responsable ante la Confederación Hidrográfica del Ebro. Contaba con una autorización del Gobierno de Navarra para la actividad, pero en ella se advertía que no eximía de la obtención de otros permisos o autorizaciones necesarios. Además, se aprecia la circunstancia agravante de persistencia y, por ello, no se considera que la sanción impuesta sea desproporcionada (STSJ de Navarra 823/2023 de 24 de noviembre).

6. **APÉNDICE INFORMATIVO**

6.1 LEGISLACIÓN

6.1.1 **Leyes Forales**

– Ley Foral 8/2023, de 9 de marzo, que modifica la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra (BON núm. 57, de 21 de marzo de 2023).
– Ley Foral 9/2023, de 22 de marzo, del Consejo Navarro de Medio Ambiente (BON núm. 67, de 4 de abril de 2023).
– Ley Foral 10/2023, de 22 de marzo, de modificación de la Ley Foral 11/2000, de 16 de noviembre, de Sanidad Animal de Navarra (BON núm. 67, de 4 de abril de 2023).
– Ley Foral 21/2023, de 26 de diciembre, de Gestión Piscícola de Navarra (BON núm. 9, de 12 de enero de 2024).

6.1.2 **Decretos Forales y Acuerdos del Gobierno de Navarra**

- Decreto Foral 10/2023, de 15 de febrero, por el que se crea el Listado Navarra de Especies de Flora Silvestre en Régimen de Protección Especial y se establece el Catálogo de Especies de Flora amenazada de Navarra (BON núm. 41, de 27 de febrero de 2023).
- Decreto Foral 61/2023, de 2 de agosto, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento del Plan de Residuos de Navarra (BON de 17 de agosto de 2023).
- Decreto Foral 255/2023, de 15 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 244, de 23 de noviembre de 2023).
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 2 de noviembre de 2022, por el que se aprueba la Agenda para reducir el desperdicio alimentario en Navarra 2022-2027 (BON núm. 16. de 24 de enero de 2023).
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 15 de febrero de 2023, por el que se crea la Comisión interdepartamental de cambio climático y transición energética (BON núm. 42, de 28 de febrero de 2023).
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 24 de mayo de 2023, por el que se aprueba la Estrategia Navarra de Educación Ambiental para la Sostenibilidad ENEAS 2030 (BON núm. 124, de 13 de junio de 2023).

6.1.3 **Órdenes Forales**

- Orden Foral 298E/2022, de 16 de diciembre, la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la distribución del Fondo de Residuos 2023 (BON núm. 11, de 17 de enero de 2023).
- Orden Foral 16/2023, de 14 de febrero, por la que se modifica la Orden Foral 179/2020, de 19-10-2020, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente por la que se aprueban la adscripción y funciones de los negociados del departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (BON núm. 243, de 23 de febrero de 2023).
- Orden Foral 34E/2023, de 14 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de pesca para la temporada 2023 (BON núm. 47, de 7 de marzo de 2023).

- Orden Foral 58E/2023, de 8 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se rectifica la disposición general de vedas de pesca para la temporada 2023 (BON núm. 54, de 16 de marzo de 2023).
- Orden Foral 80/2023, de 21 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa de Inspección Ambiental de la Actividad Industrial en Navarra para el año 2023 (BON núm. 84, de 25 de abril de 2023).
- Orden Foral 118/2023, de 17 de mayo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, de regulación del uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales (BON núm. 106, de 22 de mayo de 2023).
- Orden Foral 186/2023, de 14 de julio, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba la disposición general de vedas de caza para la temporada 2023-2024 (BON núm. 160, de 3 de agosto de 2022).

6.2 JURISPRUDENCIA

6.2.1 **Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo contencioso-administrativo)**

- STSJ de Navarra 823/2023, de 24 de noviembre de 2022 (ECLI: ES: TSJNA:2023:823): sanción a granja por limpieza del cauce de una regata sin declaración responsable ante la Confederación Hidrográfica del Ebro. Contaba con una autorización del Gobierno de Navarra para la actividad, pero en ella se advertía que no eximía de la obtención de otros permisos que fueran necesarios. Se aprecia la concurrencia de la circunstancia agravante de persistencia y no se aprecia desproporción en la sanción impuesta.
- STSJ de Navarra 437/2023, de 8 de febrero de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:437): invalidez de la autorización parcial para el desbroce de vegetación en finca incluida en una ZEC que impone determinadas condiciones limitativas. La imposición de la anchura máxima permitida en la franja de protección del corredor fluvial debe ser objeto de una motivación singular y específica.
- STSJ de Navarra 170/2023, de 28 de febrero de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:170): restauración legalidad por la realiza-

ción de obras sin autorización en suelo no urbanizable: es válida porque no existe incompetencia del Gobierno de Navarra para formularla.

– STSJ de Navarra 228/2023, de 30 de marzo de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:228): Subvenciones a entidades locales para el fomento del uso público sostenible en espacios naturales. Incorrecta aplicación de los criterios de valoración porque el proyecto para el que se solicita la ayuda (un centro de información) aunque esté ubicado en un único término municipal afecta a todo el espacio natural (ZEC) que pertenece a varios municipios.
– STSJ de Navarra 297/2023, de 4 de mayo de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:297): impugnación de la Orden Foral uso del fuego sobre el uso del fuego en suelo no urbanizable para la prevención de incendios forestales por las limitaciones que establece a la circulación de maquinaria agrícola en determinadas circunstancias. La limitación cuenta con la cobertura que presta la Ley Foral del Patrimonio Forestal y las restricciones cumplen con los requisitos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.
– STSJ de Navarra 298/2023, de 9 de mayo de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:298): Desestimación de una autorización de actividad en suelo no urbanizable para construcción de nave para la elaboración de aceite virgen extra y posterior inadmisión del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento contra la dicha desestimación por haber ganado firmeza el acto respecto al Ayuntamiento.
– STSJ de Navarra 303/2023, de 10 de mayo de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:303): anulación del informe preceptivo desfavorable para el otorgamiento de una licencia de actividad clasificada para la construcción la ampliación de un trujal en suelo no urbanizable. Desestimación basada en la posible degradación de las características agrológicas del suelo que no se acreditan. Apreciación de vinculación del trujal con la actividad agrícola, sin que el Gobierno de Navarra haya indicado en qué otros ámbitos del suelo urbano o urbanizable podría emplazarse el trujal.
– STSJ de Navarra 468/2023, de 26 de mayo de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:468): desestimación de la impugnación de una licencia de actividad clasificada otorgada por el Ayuntamiento de Baztán para ampliación de nave de instalación ganadera, que cuenta con el informe favorable del Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra.

– STSJ de Navarra 504/2023, de 27 de julio de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:504): denegación de autorización de sondeos mineros en Parque Natural que impide la prórroga de la concesión minera. La prórroga es un acto reglado pero no entraña un derecho absoluto e incondicionado a la explotación minera, sino que debe acreditarse su compatibilidad con la normativa ambiental.
– STSJ de Navarra 576/2023, de 27 de septiembre de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:576): impugnación de Orden Foral de vedas de caza. Las competencias autonómicas sobre caza permiten regular el uso de armas para la actividad cinegética, pero una Orden Foral de vedas tiene un rango normativo insuficiente para introducir limitaciones no previstas en la ley sobre el lugar y la forma del uso de armas de fuego por menores de edad.
– STSJ de Navarra 742/2023, de 8 de noviembre de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:742): solicitud de acceso a información de una Mancomunidad. Una parte de esa información era de carácter ambiental, pero se aplicó la normativa general de transparencia. El solicitante solicitó la entrega de toda la información en virtud del silencio positivo, pero se afirma que cuando se produce una entrega de documentación y de información, aunque sea parcial, ya no es aplicable la técnica del silencio administrativo.
– STSJ de Navarra 756/2023, de 21 de noviembre de 2023 (ECLI: ES: TSJNA:2023:756): desestimación de la declaración de inactividad de la Administración por ruidos excesivos de una cafetería que implican una vulneración del derecho a la intimidad personal y familiar del demandante. Se confirma la valoración de la prueba realizada por la sala de instancia que consideró que no hubo inactividad del Ayuntamiento (impuso medidas correctoras al establecimiento) y que mejoraron los niveles de ruido, por lo que se concluye que no hubo vulneración de los derechos del reclamante.

6.2.2 **Sentencias de Juzgados de lo contencioso-administrativo**

– SJCA núm. 3 de Pamplona 3322/2022, de 2 de noviembre de 2022 (ECLI: ES: JCA:2022:3322): sociedad mercantil de una Mancomunidad que autoriza la reserva de un derecho para la futura adquisición de una parcela donde se emplazará un Centro de Tratamiento de Residuos. Motivación suficien-

te e innecesariedad de realizar una evaluación del impacto ambiental para adoptar dicho acuerdo.

– SJCA núm. 3 de Pamplona 3288/2022, de 21 de noviembre de 2022 (ECLI: ES: JCA:2022:3288): sanción por incumplimiento de las condiciones de cierre de una instalación: aunque no se había fijado un plazo en las condiciones de la AAI, no podía considerarse que su cumplimiento fuera sine die o que no hubiera plazo.
– SJCA núm. 3 de Pamplona 694/2023, de 22 de marzo de 2023 (ECLI: ES: JCA:2023:694): sanción y restauración por ocupación de una vía pecuaria.
– SJCA núm. 3 de Pamplona 3962/2023, de 20 de abril de 2023 (ECLI: ES: JCA:2023:3962): sanción por aplicación de herbicida en diversas parcelas que es anulada por falta de prueba de la alteración de las condiciones de los ecosistemas y de la autoría material.
– SJCA núm. 3 de Pamplona 3963/2023, de 24 de abril de 2023 (ECLI: ES: JCA:2023:3963): sanción por roturación de una finca forestal.
– SJCA núm. 3 de Pamplona 3954/2023, de 19 de junio de 2023 (ECLI: ES: JCA:2023:3954): impugnación de licencia de actividad clasificada para ampliación de restaurante. Se desestiman los motivos de impugnación y se confirma la validez de la licencia.

XLVII. País Vasco: autoconsumo de energías renovables y movilidad sostenible

IÑIGO LAZKANO BROTÓNS

SUMARIO: 1. *Novedades legislativas*. A) Promoción del autoconsumo renovable. B) Ley de Movilidad Sostenible. C) Elementos ambientales de las leyes de Salud Pública y de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento. D) Incidencia de la nueva Ley de Potestad Sancionadora.–2. *Ejecución*. A) Reorganización del Consejo Asesor de Medio Ambiente. B) Reclasificación de los biotopos protegidos y otras normas en materia de espacios naturales. C) Anonimización de la inspección ambiental. D) Ayudas y subvenciones.–3. *Jurisprudencia*. A) Conflictividad en relación al proyecto de valoración energética de residuos en Gipuzkoa. B) Licencia de actividad e investigación de hidrocarburos. C) Contaminación acústica y obras públicas. D) Control de producción de la agricultura ecológica. E) Ayudas para la compensación de pérdidas de rentabilidad financiera en reserva de la biosfera. F) Sanción por incumplimiento de las condiciones de la autorización ambiental integrada (caso vertedero de Zaldibar). G) Prórroga de las concesiones en dominio público marítimo-terrestre y obras en edificaciones.–4. *Lista de responsables de la política ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*–5. *Bibliografía*.

RESUMEN

Las novedades legislativas más importantes del año 2023 en la Comunidad Autónoma del País Vasco tienen que ver con el impulso de la instalación de las energías renovables y con la movilidad sostenible. Hay que destacar, en el ámbito de la mera gestión administrativa, la reclasificación de los biotopos protegidos y la nueva regulación del Consejo Asesor de Medio Ambiente. En cuanto a la jurisprudencia, continúa la habitual conflictividad en torno a la incineradora de Zubieta y al derrumbe del vertedero de Zaldibar.

ABSTRACT

The most important legislative developments for 2023 in the Autonomous Community of the Basque Country has to do with promoting the installation of renewable energies and sustainable mobility. It is worth highlighting, in the scope of mere administrative management, the reclassification of protected biotopes and the new regulation of the Environmental Advisory Council. Regarding jurisprudence, the usual conflict continues around the Zubieta incinerator and the collapse of the Zaldibar landfill.

PALABRAS CLAVE

Autoconsumo de energías renovables, movilidad sostenible, reclasificación de biotopos.

KEYWORDS

Self-consumption of renewable energy, sustainable mobility, reclassification of biotopes.

1. NOVEDADES LEGISLATIVAS

A) PROMOCIÓN DEL AUTOCONSUMO RENOVABLE

Con el objetivo de impulsar el autoconsumo energético solar y expandir el número de vehículos eléctricos en Euskadi, se aprobó la Ley 5/2023, de 1 de junio, para facilitar la tramitación del autoconsumo (BOPV 111, de 13 de junio). Su finalidad es suprimir el requisito de la solicitud previa de licencia de obras en determinados supuestos, para lo cual se modifica el art. 207 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (LSUPV), que es el precepto que regula los actos sujetos a licencia urbanística.

De esta forma, a los anteriores supuestos de exención del requisito de licencia urbanística previstos en la LSUPV se añaden dos nuevos:

a) Las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar destinadas al autoconsumo sobre edificaciones o construcciones y pérgolas de aparcamiento, sin limitación de potencia. Para este tipo de instalaciones es suficiente realizar una comunicación previa, si bien se mantiene la exigencia de licencia cuando se realicen en edificios o conjuntos declarados bien de interés cultural o bien catalogado, cuando afecten a la cimentación o estructura del edificio o cuando, de acuerdo con la normativa ambiental, estén sometidas a evaluación de impacto (art. 207.3.b LSUPV).

b) Los puntos de recarga de vehículos eléctricos situados en el interior de las edificaciones. En este caso solo es necesaria licencia urbanística cuando pudieran afectar a bienes declarados de interés cultural o sometidos a cualquier otro régimen de protección. Fuera de tales supuestos bastará disponer de comunicación previa para su instalación (art. 207.3.c LSUPV).

La comunicación previa a la que se refieren estos dos supuestos deberá contener, como mínimo, un presupuesto detallado de las obras, los planos y fotografías del lugar de ejecución y una memoria indicativa de la potencia de instalación. Además, se deberá aportar un informe emitido por técnico competente que verifique la capacidad portante de la edificación sobre la que se colocará la instalación (en el supuesto del art. 207.3.b LSUPV) y que acredite la suficiencia de la potencia instalada para soportar los puntos de recarga proyectados (en el supuesto del art. 207.3.c LSUPV). Asimismo, la ley remite a lo que dispongan las ordenanzas municipales para establecer el régimen de autorización de las instalaciones de aprovechamiento energético que se proyecten en fachada (art. 207.7 LSUPV).

Siguiendo el mismo objetivo de fomentar el uso de energías renovables, por Ley 14/2023, de 30 de noviembre (BOPV 238, 15 de diciembre), se ha procedido a modificar la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco. El objetivo de la reforma es doble, aunque solamente el segundo tiene un claro impacto en la protección medioambiental. Por un lado, se han precisado la definición y los criterios para que los elementos patrimoniales culturales de valor local alcancen la categoría de protección básica (la mínima que establece la ley), señalándose además un plazo de seis años para que los planes urbanísticos y los catálogos municipales anteriores a la aprobación de esta norma se adapten a la situación. Por otra parte, y esto es lo más relevante, se han tratado de incorporar las fuentes de energía renovables en los bienes inmuebles del patrimonio cultural, singularmente en los de carácter residencial, para lograr el equilibrio adecuado entre su necesaria eficiencia energética y el respeto a los valores patrimoniales de esos bienes, y para evitar un rechazo al uso de esos bienes inmuebles derivado de un mayor coste de acceso a la energía. Así, el nuevo art. 50.4 establece que «la instalación de energías renovables y sistemas de eficiencia energética en bienes de interés cultural de protección básica, media y especial requerirá de estudios de evaluación de impacto patrimonial, siguiendo los criterios técnicos y estéticos determinados por el órgano competente. En todo caso, se seguirán criterios de mínima afección y de reversibilidad, de modo que su remoción no afecte a los materiales ni al bien protegido en su conjunto». Corresponde al departamento de Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio cultural aprobar en el plazo de dos años las normas reguladoras de los estudios de evaluación de impacto patrimonial en la CAPV.

B) LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE

El legislativo autonómico aprobó también el año pasado la Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de Movilidad Sostenible (BOPV 224, 23 de noviembre). La norma tiene por objeto establecer los principios y objetivos a los que deben responder el transporte de personas y mercancías para lograr el desarrollo integral de una movilidad sostenible, saludable y segura desde las perspectivas social, económica y ambiental. Precisamente uno de sus objetivos es contribuir a la mejora del medio ambiente, la seguridad y la salud de la ciudadanía, reduciendo la contaminación atmosférica y acústica y el consumo de energía, así como los efectos derivados del cambio climático. Entre sus principios de actuación se hallan tanto la protección del medio ambiente y la salud de las personas, desde el punto de vista de la movilidad sostenible, como la priorización de los medios de transporte con menor coste social y ambiental y la promoción del transporte público en defensa de esos mismos objetivos. La movilidad sostenible se define como la movilidad que se satisface en un tiempo y con un coste razonable mejorando la calidad de vida de las personas y minimizando los efectos negativos sobre las personas y el medio ambiente, relacionando los desplazamientos con sus consecuencias sociales y ecológicas.

En cuanto a las medidas que se adoptan para el fomento de esta movilidad sostenible se hallan:

a) Las que fomentan la movilidad activa: se promoverán los desplazamientos a pie y por medios no motorizados, con base en criterios de proximidad, ambientales, económicos y de seguridad; el planeamiento urbanístico y los instrumentos de ejecución urbanística tenderán a reforzar el papel de las calles, plazas y avenidas promoviendo el calmado del tráfico y dando atención preferente a su uso peatonal, teniendo en cuenta su coexistencia con otros medios de transporte sin motor; los edificios destinados a servicios públicos y las estaciones ferroviarias y de autobuses se dotarán de aparcamientos para bicicletas; y los nuevos edificios residenciales deberán dotarse de emplazamientos seguros y resguardados para bicicletas, en una proporción de, al menos, 1,5 plazas de bicicleta por vivienda nueva construida.

b) Las que fomentan el transporte público: se posibilitará una red intermodal que garantice la movilidad de las personas y mercancías de manera accesible, sostenible, eficaz y eficiente; se fomentará por las administraciones el uso de los tipos de vehículos menos contaminantes y más sostenibles, mediante la adquisición de medios de transporte colectivos propulsados por combustibles

alternativos en la renovación de las flotas destinadas al transporte público; de acuerdo a lo dispuesto en la legislación vigente, se promoverá la progresiva incorporación de medidas coordinadas tendentes a la disuasión del uso del vehículo motorizado privado, bien mediante la imposición de costes directos, bien incorporando sistemas de limitación del acceso a los núcleos urbanos con mayor impacto ambiental, debiendo ser proporcionales y justificadas con base en criterios ambientales y de salud; se fomentarán aparcamientos disuasorios en la periferia urbana, que conecten con el transporte público urbano e interurbano, o bien que permitan desplazamientos a los centros y recorridos periféricos no motorizados con distancias asumibles; y se promoverá el uso compartido del vehículo privado con facilidades de estacionamiento destinadas a tal fin (también se estudiará la implantación de un sistema de vehículos eléctricos compartidos en zonas periféricas a las que el transporte público no tenga acceso).

La herramienta que se instaura para posibilitar todo ello es la figura del plan de movilidad. La norma prevé cuatro tipos: el plan de movilidad sostenible de Euskadi, el de cada uno de los Territorios Históricos, el plan de movilidad urbana de ámbito municipal (que han de aprobar los municipios de más de cinco mil habitantes) y los planes de movilidad de centros de trabajo. Sus determinaciones han de incorporarse a los instrumentos de planificación ambiental, energética, territorial, urbanística y de infraestructuras. La ley regula sus ámbitos de aplicación y algunas determinaciones relativas a sus procedimientos de elaboración, vigencia e indicadores de evaluación y seguimiento. En cualquier caso, el planeamiento urbanístico establecerá determinaciones de movilidad sostenible, integrando criterios de movilidad peatonal y ciclista y de seguridad vial en el diseño de las calles y espacios públicos, así como una adecuada accesibilidad de la ciudadanía al transporte público.

C) ELEMENTOS AMBIENTALES DE LAS LEYES DE SALUD PÚBLICA Y DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO

En diversas leyes sectoriales específicas aprobadas en 2023 hay referencias puntuales a cuestiones ambientales. En primer lugar, la Ley 12/2023, de 23 de noviembre, de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento (BOPV 233, 1 de diciembre). Su ámbito de aplicación incluye esos servicios prestados por las administraciones públicas vascas y su personal, así como los servicios de bomberos y bomberas de empresa que operen en la CAPV.

Cuando se delimitan, en concreto, las funciones de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento de las administraciones públicas, se incluyen (entre otras) la de «realizar el salvamento y rescate de personas, animales y bienes, así como la protección del medio ambiente, en caso de siniestro u otra situación de emergencia» (art. 3.2.b) y la de «intervenir en emergencias que supongan un riesgo químico, biológico, radiológico o nuclear, tanto en industrias como en el almacenamiento, así como en el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril» (art. 3.2.c).

En la Ley 13/2023, de 30 de noviembre, de Salud Pública de Euskadi (BOPV 235, 12 de diciembre), las referencias a la interrelación entre ese sector regulatorio y la necesaria protección del medio ambiente son constantes. El precepto más importante, a estos efectos, es el artículo 77, el cual establece que las administraciones públicas integrantes del Sistema de Salud Pública de Euskadi impulsarán acciones dirigidas a proteger la salud ambiental y realizarán, como mínimo, las siguientes actuaciones: a) la identificación, evaluación, gestión y comunicación de los riesgos para la salud asociados a los agentes externos y actividades con repercusión ambiental (contaminación física, química o biológica del medio externo); b) la vigilancia, evaluación y gestión de riesgos emergentes para la salud de las personas producidos como consecuencia del cambio climático; c) el control y la vigilancia sanitaria del medio ambiente y de aquellos factores y actividades que lo puedan afectar, implementando programas de inspección y seguimiento que incidan en la prevención de riesgos; d) el desarrollo de un sistema de vigilancia de riesgos ambientales con posible incidencia en la salud de la población, que permita una valoración continuada de la exposición y efectos; e) la información a la ciudadanía de los posibles efectos en salud de los factores ambientales y de las medidas de protección; f) la investigación e innovación en el ámbito de la salud ambiental; g) la colaboración entre las administraciones públicas competentes en el desarrollo de un medio ambiente sostenible y saludable, así como en la adopción de medidas tendentes a promover la neutralidad climática; y h) actuaciones relativas a la sanidad mortuoria.

La Ley 13/2023 incorpora definiciones de conceptos tales como el cambio climático (cambio del clima, atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables, cuyas consecuencias impactan directa e indirectamente en la salud de la pobla-

ción a través de fenómenos meteorológicos extremos, inseguridad en el acceso a alimentos y agua, desnutrición y desplazamientos forzados, entre otros fenómenos posibles, y que asimismo, agrava, complica y aumenta la mortalidad, morbilidad y discapacidad por lesiones, enfermedades transmisibles y crónicas) o la salud ambiental (conjunto de actuaciones, prestaciones y servicios destinados a garantizar la disminución o eliminación de los efectos perjudiciales que para la salud puedan causar los factores ambientales de carácter físico, químico o biológico a los que pueda hallarse expuesta la población). Como se ha expuesto, las referencias a cuestiones ambientales que pueden afectar a la salud pública son constantes en la ley. Así, y sin ánimo de exhaustividad, se habla de la necesaria protección de los ecosistemas como instrumento que contribuye a mejorar la salud de las personas; de la necesidad de que el derecho a la información comprenda también los problemas sanitarios de la comunidad y los riesgos biológicos, químicos, físicos, medioambientales, sociales, educativos, económicos, o de cualquier otro carácter, relevantes para la salud de las personas; de que es una competencia profesional de los profesionales de salud pública valorar la distribución de los riesgos ambientales y biológicos y desempeñar actuaciones en sanidad ambiental mediante la atención a los determinantes ambientales de la salud y la adopción de medidas de control y promoción de la mejora de estos; de que es una competencia municipal el control sanitario del medio ambiente, actividades, industrias, servicios, edificios, lugares de vivienda y convivencia humana, y todos aquellos establecimientos con posible incidencia en la salud de la ciudadanía; o de que una de las funciones de la Red de Vigilancia de la Salud Pública ha de ser el control de los riesgos ambientales, de la presencia de agentes contaminantes y perjudiciales en el medio ambiente y de sus efectos en la salud, así como la elaboración de mapas de riesgos ambientales.

D) INCIDENCIA DE LA NUEVA LEY DE POTESTAD SANCIONADORA

Aún no tratándose de una norma específicamente ambiental, es importante destacar la aprobación de la Ley 1/2023, de 16 de marzo, de la Potestad Sancionadora de las administraciones públicas vascas (BOPV 60, 27 de marzo), cuya entrada en vigor se fijó para el 28 de de junio de 2023. Se trata de la norma legal que, respetando lo previsto en la legislación básica estatal sobre la materia (Leyes 39 y 40/2015), regula los principios y reglas generales sustantivas y el procedimiento a seguir cuando las administraciones

públicas de la CAPV y las entidades y organismos públicos de ellas dependientes ejerzan esta potestad, entre otras materias, en el ámbito de la protección medioambiental. No se va a hacer un análisis exhaustivo de la nueva norma, salvo indicar que la misma no solo incorpora al ordenamiento autonómico las exigencias introducidas por aquellas normas básicas (la ley vasca que regulaba esta potestad sancionadora con anterioridad databa de 1998), sino que va más allá e introduce ciertas novedades. Entre ellas, las siguientes: a) la ampliación del principio de proporcionalidad para asegurar que la comisión de infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa que el cumplimiento de la correspondiente sanción, de tal forma que se establece la necesidad de medir y cuantificar debidamente el beneficio de la infracción (lo que resulta de especial interés en el campo ambiental); b) la posibilidad de sustituir las multas, salvo que la ley impusiera su carácter obligatorio, por trabajos de valor equivalente para la comunidad local, incluidas las asistencias a sesiones formativas o la participación en actividades cívicas; c) la adecuación de la cuantía de las sanciones a las circunstancias personales del infractor, a los efectos de imposición de la mínima a solicitantes de empleo, perceptores de la renta básica, personas en riesgo de exclusión o pertenecientes a un colectivo vulnerable; d) la regulación detallada de la revocación de las sanciones y sus límites; e) la adopción de medidas de protección de la identidad de la persona denunciante y, cumpliendo ciertas condiciones, la exención o reducción de su responsabilidad cuando hubiera participado en la comisión de la infracción; y f) el establecimiento de la figura de víctima, en calidad de persona afectada, como sujeto susceptible de tener cualquier tipo de interés en el proceso, imponiendo obligaciones concretas de identificación de las mismas al instructor del proceso y la regulación de medidas y acciones para que pudiera defender sus intereses. Resulta de especial interés en materia ambiental, dentro de esta regulación de la figura de la víctima de la infracción, que la ley haga referencia a la creación de «un registro de asociaciones sin ánimo de lucro, con base en la tipología de los procedimientos sancionadores acordes con los objetivos fundacionales, para que estas puedan personarse en el procedimiento sancionador en curso» (art. 33.2), lo que abre bastante el posible campo de actuación de los grupos ecologistas en los procedimientos sancionadores administrativos relacionados con la problemática medioambiental.

2. **EJECUCIÓN**

A) NUEVA REGULACIÓN DEL CONSEJO ASESOR DE MEDIO AMBIENTE

El Consejo Asesor de Medio Ambiente es el órgano consultivo y de cooperación de la CAPV, que tiene como finalidad favorecer la relación y participación de las administraciones públicas y los sectores representativos de intereses sociales, económicos y de la universidad en la elaboración, consulta y seguimiento de las políticas ambientales. Sus funciones y composición se hallan reguladas, de manera bastante genérica, en la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de administración ambiental de Euskadi. Hay que señalar que, según esta ley, sus informes, recomendaciones y propuestas no tienen carácter vinculante.

Mediante el Decreto 80/2023, de 6 de junio (BOPV 115, de 19 de junio) se ha procedido a regular su composición concreta, el procedimiento de designación de sus miembros, y su organización interna y funcionamiento. Se trata de un órgano de una amplia composición, treinta y cinco miembros, cuya representación se distribuye de la siguiente manera: la persona titular del departamento del Gobierno Vasco en materia de medio ambiente, una persona representante del Parlamento Vasco, el/la viceconsejero/a competente en materia de medio ambiente, siete personas representantes de departamentos del Gobierno Vasco de concretas áreas (educación, industria, salud, ordenación del territorio, infraestructuras y transportes, comercio y turismo, y agricultura y pesca), una persona representante de cada una de las tres diputaciones forales, tres representantes municipales (a propuesta de la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL), tres de asociaciones o movimientos ciudadanos ambientales, una persona representante de las organizaciones de consumidores y usuarios, tres representantes de organizaciones y agrupaciones del sector primario (agrícola, ganadero y forestal), tres representantes de organizaciones empresariales, tres de organizaciones sindicales (incluyendo las agrarias), una persona en representación de la Red Vasca de Ciencia y Tecnología, tres representantes de las universidades con sede en la CAPV, una persona experta de reconocido prestigio en materia de medio ambiente y una en representación del Consejo de la Juventud de Euskadi.

B) RECLASIFICACIÓN DE LOS BIOTOPOS PROTEGIDOS Y OTRAS NORMAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES

Una norma reglamentaria importante dictada durante el periodo de referencia es la Orden de 20 de marzo de 2023, de la Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente, por la que se aprueba la adaptación de la denominación de los biotopos protegidos de la CAPV (BOPV 60, 27 de marzo). Los biotopos protegidos declarados en la CAPV eran ocho (Diapiro de Añana, Gaztelugatxe, Inurritza, Lagunas de Laguardia, Itxina, Meatzaldea, Río Leitzaran y Tramo litoral-Deba Zumaia). Esta categoría hasta ahora aglutinaba en una sola lo que la legislación básica estatal diversificaba en distintas tipologías (todas las de espacios naturales en sentido estricto, salvo los parques naturales). La aprobación de la Ley 9/2021 de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi realineó las categorías de espacios naturales protegidos en la dirección fijada por la normativa básica estatal y obligaba al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio natural a adaptar los biotopos a esa nueva tipología (que es la misma que se recoge en la legislación estatal), esto es, a señalar en el caso de cada biotopo protegido si se recalifica y designa como reserva natural, monumento natural o paisaje protegido. De esta manera dos biotopos han sido recalificados como reserva natural (Lagunas de Laguardia y Río Leitzaran), otros dos como monumento natural (Gaztelugatxe y Macizo de Itxina), mientras que los cuatro restantes (Diapiro de Añana, Inurritza, Meatzaldea y Tramo litoral-Deba Zumaia) se redenominan como paisaje natural protegido. En esta orden se adopta también una nueva decisión: señalar a qué categoría de las fijadas por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) corresponde cada uno de los espacios recalificados. Evidentemente la regla general es la correspondencia entre las tipologías. Los monumentos naturales corresponden a la categoría III UICN (Monumento Natural), los paisajes naturales protegidos a la categoría V UICN (Paisaje Protegido) y las reservas naturales a la categoría I.a UICN (Reserva Natural Estricta). Pero hay dos excepciones. La reserva natural del Río Leitzaran y el paisaje natural protegido de Inurritza se hacen corresponder con la categoría IV UICN (Área de gestión de hábitats/especies). La información relativa a la metodología de asignación aplicada y la ficha correspondiente a la adaptación de cada espacio se ha publicado en la web del departamento (no en el boletín oficial), si bien la dirección url sí aparece referenciada en este.

La reclasificación de biotopos ha de producir necesariamente otros efectos. La legislación estatal básica exige que la declaración de un espacio como reserva natural (como ocurre en el caso de los parques) venga necesariamente precedida de la aprobación de su correspondiente plan de ordenación de recursos naturales (aunque admite alguna excepción para su aprobación a posteriori). En la CAPV la aprobación de dicha planificación previa no solía suceder al no haberse determinado (hasta esta Orden que estamos comentando) qué biotopos equivalían a la categoría de reserva natural establecida en la legislación básica. Pero, a partir de ahora, el respeto a esta normativa exige su aprobación, si bien, dado que los biotopos convertidos en reservas (Leitzaran e Inurritza) son zonas pertenecientes también a la Red Natura 2000 (ES2120013 y ES2120009, respectivamente) y con medidas de conservación ya adoptadas en un instrumento normativo al efecto (el Decreto 215/2012, de 16 de octubre), lo que habrá de valorarse es si esas medidas pueden considerarse en sí mismas el «único documento integrado» al que se refiere la legislación en caso de solapamiento de tipologías de espacios en un mismo territorio, o, por el contrario, si hay que tramitar un específico plan de ordenación de recursos naturales que integre, entre otras posibles determinaciones, lo dispuesto en dichas medidas de conservación. Hay que tener en cuenta que la Ley 9/2021 establece que en el caso de que un biotopo fuera reconducido a la categoría de reserva natural, se habrá de iniciar la redacción de su plan de ordenación de recursos naturales en el plazo máximo de un año desde dicha decisión, si bien solo en el caso de que «precise dotarse» de dicho plan.

Mediante el Decreto 80/2023, de 6 de junio, regulador del Consejo Asesor de Medio Ambiente (mencionado líneas arriba) se procedió a derogar dos artículos de los planes de ordenación de los recursos naturales de los Espacios Protegidos del Patrimonio Natural de Valderejo-Sobrón-Sierra de Árcena y de Izki (que habían sido aprobados en 2022). Ambos preceptos derogados establecían la prohibición, entre el 1 de enero y el 15 de agosto, del vuelo a menos de 1000 metros de altura sobre la superficie del terreno, de avionetas, ultraligeros, helicópteros, parapente, ala delta, drones y similares, salvo en caso de emergencia y rescate –también para actuaciones declaradas de interés público, en el segundo caso–, para la protección de aves rupículas en la época de nidificación.

C) ANONIMIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN AMBIENTAL

Resulta de especial interés destacar la Resolución de 2 de octubre de 2023, del Viceconsejero de Sostenibilidad Ambiental, relativa a la seudonomización respecto a la firma de documentos de los datos de personal que tiene atribuidas tareas de inspección (BOPV 203, 24 de octubre). La resolución se basa en una previa solicitud del responsable del servicio de inspección ambiental, dado que la publicación en algunos medios de comunicación del nombre y apellidos de varios técnicos en relación a ciertos expedientes controvertidos de interés público (datos incluidos en sus firmas digitales) había permitido su plena identificación y, como consecuencia de la misma, se habían producido ciertas presiones en forma de pintadas. En virtud de dicha resolución se permite a los empleados públicos que lleven a cabo funciones de inspección y control ambiental utilizar la firma con seudónimo, para lo que se da las oportunas instrucciones a los efectos de la emisión los correspondientes certificados electrónicos.

D) AYUDAS Y SUBVENCIONES

Continúa desarrollandose con normalidad la actividad de fomento del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente en materia medioambiental. En el período de referencia se han publicado las siguientes convocatorias de ayudas y subvenciones:

- ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera, como consecuencia del descanso biológico de la flota artesanal perteneciente al censo de artes menores con puerto base en el País Vasco (Orden de 25 de abril de 2023; BOPV 83, de 4 de mayo);
- subvenciones a personas, asociaciones, fundaciones y empresas que realicen proyectos para la generación de conocimiento en la conservación del patrimonio natural (Orden de 17 de mayo de 2023; BOPV 102, de 31 de mayo);
- ayudas a cultivos sostenibles mediante el cumplimiento de compromisos medioambientales en superficies agrarias, en el marco del Plan Estratégico de la PAC 2023-2027 (Orden de 6 de mayo de 2023; BOPV 109, de 9 de junio);
- subvenciones para proyectos de voluntariado ambiental realizados por entidades privadas sin ánimo de lucro (Orden de 7 de junio de 2023; BOPV 111, de 13 de junio);

– ayudas a la transición hacia la producción ecológica certificada (Orden de 30 de mayo de 2023, BOPV 112, de 14 de junio);
– subvenciones a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (Orden de 21 de junio de 2023; BOPV 122, de 28 de junio);
– subvenciones a empresas que realicen inversiones en la CAPV, que conlleven mejora del nivel de protección medioambiental a través de la descarbonización en sus procesos productivos industriales (Programa Descarbonización Industrial) (Orden de 12 de septiembre de 2023; BOPV 179, de 19 de septiembre);
– subvenciones para innovación en economía circular (Orden de 19 de septiembre de 2023; BOPV 190, de 27 de septiembre);
– a empresas para la mejora del nivel de protección medioambiental a través de la descarbonización, en sus procesos industriales («Programa Descarbonización Industrial») (Orden de 3 de octubre de 2023, que modifica la de 12 de septiembre de ese mismo año; BOPV 197, 16 de octubre);
– a empresas para la realización de inversiones destinadas a la protección del medio ambiente (Orden de 19 de diciembre de 2023; BOPV 246, 28 de diciembre).

3. **JURISPRUDENCIA**

A) CONFLICTIVIDAD EN RELACIÓN AL PROYECTO DE VALORACIÓN ENERGÉTICA DE RESIDUOS EN GIPUZKOA

En relación al reiterado conflicto sobre el proyecto de valorización energética de residuos promovido en el término municipal de Donostia-San Sebastián (incineradora de Zubieta), podemos reseñar tres sentencias dictadas por el TSJPV en este período.

En primer lugar, la STSJPV 1068/2023, de 23 de febrero (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Cuesta Campuzano), en la que el órgano judicial da la razón a la Mancomunidad de Alto Deba al reclamar al Consorcio de Residuos de Gipuzkoa una determinada compensación económica en concepto de indemnización, debida al transporte de residuos urbanos que esa Mancomunidad había realizado hasta la estación de transferencia de Elgoibar. El juzgado de lo contencioso ya le había reconocido a la Mancomunidad una determinada cantidad compensatoria, pero

el TSJPV la amplia, al considerar más extenso el período a tener en cuenta para el cálculo de la indemnización (teniendo en cuenta la diferente situación en la que se halla la Mancomunidad recurrente que, al no disponer en su ámbito territorial de una estación de transferencia, tenía que trasladar los residuos hasta un punto fuera de su ámbito territorial, gestionando temporalmente un servicio que en realidad correspondería llevar a cabo al Consorcio).

La segunda sentencia (STSJPV 1081/2023, de 3 de marzo, sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Cuesta Campuzano), dictada también en apelación, enfrenta a los mismos litigantes sobre un tema también afín. En primera instancia, el juzgado de lo contencioso-administrativo estimó el recurso interpuesto por el Consorcio contra la Mancomunidad, relativo a la gestión de residuos voluminosos, declarando la obligación de esta de entregar a aquel la fracción resto de los residuos voluminosos (aquellos que no hubieran podido ser evitados, reciclados o compostados) para su tratamiento por el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa una vez terminada la construcción de la planta de incineración con recuperación energética y condenándola también al pago de los perjuicios ocasionados por la no entrega. La Mancomunidad alegaba no haber sido informada previamente por el Consorcio y que, por ello, ya había acordado la prórroga del contrato de servicios que a esos efectos había realizado con una empresa privada. Pero el TSJPV niega la posibilidad de ese desconocimiento e imprevisión y ratifica la sentencia apelada, al constar que en una asamblea del Consorcio se informó sobre este extremo a las entidades consorciadas, habiéndose traspasado la gestión en todos los demás casos sin incidencias. Sin olvidar, además, que la construcción de la planta era de público conocimiento y que había tenido una profunda cobertura mediática. La decisión de la Mancomunidad de prorrogar el contrato con la empresa privada se hizo siendo aquella plenamente consciente de los compromisos adquiridos con el Consorcio.

La última referencia jurisprudencial sobre el tema versa sobre el recurso interpuesto por la asociación Gurasos Elkartea contra la Administración General de la CAPV, el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa y la Diputación Foral de ese territorio, en relación a la modificación de la autorización ambiental integrada (AAI) concedida a dicho Consorcio para el proyecto de valorización energética de residuos (incineradora de Zubieta). Son varias las cuestiones que se abordan en la STSJPV 984/2023, de 10 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia). En primer lugar, el TSJPV considera que en la asociación concurre claramente el supuesto de legitimación por ejercicio

de la acción popular de la Ley 27/2006, dado que lo que se recurre es una orden de modificación de la AAI del año 2020 y la asociación se constituyó en 2016 (esto es, más de dos años antes de la resolución impugnada). Es cierto que algunas decisiones sobre la AAI (su otorgamiento inicial y alguna de sus modificaciones) podrían estar fuera de ese rango de fechas, pero esas resoluciones anteriores no son objeto de impugnación en este recurso. Otro problema que se plantea es el del posible incumplimiento del plazo de ejecución del proyecto una vez concedida la AAI. Señala el TSJPV que la ley no establece para ello plazo alguno, sino que lo hace la propia resolución de otorgamiento de la AAI y que, por ello, la Administración goza de un amplio margen de discrecionalidad para su modificación en atención a las circunstancias concurrentes (y, en su aplicación práctica al caso concreto, la sentencia entra a considerar la suspensión de los plazos a causa de la COVID entre el 14 de marzo y el 1 de junio de 2020, sin cuya referencia el plazo de ejecución se hubiera incumplido, al no haberse modificado). Además, que esa alegación hubiera sido efectuada en su momento por la asociación recurrente, no la equipara a una solicitud de declaración de caducidad de la AAI, y por tanto, no le son aplicables las reglas del silencio positivo de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para ese tipo de solicitudes. También reprocha el TSJPV a la recurrente que no hubiera identificado cuales de las modificaciones introducidas en la AAI resultaban incumplidas, y que se hubiera modificado la misma sin que ello hubiera sido solicitado por el interesado, cuando es la propia Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrado de la Contaminación la que contempla su modificación de oficio por la Administración en varios supuestos, incluidos el que en este caso se da: cuando así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación.

B) LICENCIA DE ACTIVIDAD E INVESTIGACIÓN DE HIDROCARBUROS

En la STSJPV 708/2023, de 14 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodriguez del Nozal), se estima el recurso de apelación interpuesto por el ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz contra la sentencia de instancia que había dado la razón a la Sociedad de Hidrocarburos de Euskadi (SHE) en relación a la solicitud de licencia de actividad para llevar a cabo el sondeo de investigación de hidrocarburos Armentia-2 en Subijana (Álava). El ayuntamiento había denegado inicialmente la licencia,

pero el juzgado de lo contencioso-administrativo estimó el recurso interpuesto contra dicha denegación, anulándola por defecto de motivación.

Para el TSJPV resulta indiscutible que la licencia solicitada afectaba a una parcela calificada en el PGOU como suelo no urbanizable, en una parte como área de valor forestal y en otra como área de valor natural. El PGOU no consigna como usos admitidos o a propiciar en ese tipo de áreas las actividades extractivas o las labores de prospección e investigación. Es más, consigna como usos prohibidos todos los no especificados como admitidos o a propiciar. Esa prohibición no se considera, por el TSJPV, arbitraria ni desproporcionada (máxime cuando en otras áreas de suelo no urbanizado, por ejemplo, sí se permiten ese tipo de actividades). El Plan Territorial Sectorial Agroforestal del País Vasco (PTSA) clasificaba la zona bajo la categoría de ordenación de mejora ambiental. Este plan prevé que el uso «actividades extractivas» en la categoría de ordenación de mejora ambiental es un uso a regular desde otros documentos de planeamiento (y no hay tal documento de planeamiento que lo regule, ni tan siquiera la prospección e investigación). Frente a la alegación de la SHE de que el sondeo de investigación era un uso a propiciar en suelos de esa categoría, pues se trataría de una actuación de mejora ambiental, por ir acompañado el proyecto de un plan de restauración ambiental, el TSJPV afirma (y aquí se halla la discrepancia con la argumentación de la sentencia apelada) que la actividad para la que se solicitaba licencia consistía en perforar un pozo, obra de evidente envergadura según el proyecto. Además, solo tras la ejecución del ensayo de corta duración o, si este resultaba positivo y se realizaba el de larga duración, tras el resultado negativo de este último, se procedería a la restauración y rehabilitación de la zona. Esto es, la actividad para la que se solicitaba licencia no tenía por finalidad la mejora ambiental o, al menos, ese no era su objetivo primario. En suma, una actividad como la de sondeo de investigación de hidrocarburos resulta incompatible con los usos admitidos y propiciados en ese tipo de áreas de suelo no urbanizable, pues supone la transformación del suelo en tal medida que impediría tales usos y frustraría el objetivo final de la ordenación prevista, debiendo ser considerada como un uso prohibido.

C) CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y OBRAS PÚBLICAS

La STSJPV 746/2023, de 15 de marzo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Alberdi Larizgoitia), ha

de resolver un complejo asunto. El Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco solicitó licencia de obras en relación a la construcción de la nueva sede de la fiscalía de Bizkaia. El ayuntamiento de Bilbao otorgó la licencia condicionada a unos determinados niveles de exigencia en materia de ruidos (en relación a días, horarios y medidas de aislamiento acústico). Pero, casi cuatro años después, el propio Ayuntamiento requirió al órgano autonómico para que aportara un estudio del impacto acústico del ruido generado por la obra y de las medidas correctoras a adoptar (en cumplimiento del Decreto 213/2012 de contaminación acústica de la CAPV), lo que ese organismo presentó en menos de tres meses. Veinte días después el recurrente solicitó ante el ayuntamiento la paralización de las obras y la revisión de oficio de la licencia, desestimadas ambas por el ayuntamiento (que ni las llegó a admitir a trámite) y, posteriormente, por el juzgado de lo contencioso-administrativo. El TSJPV considera que, en este caso, la pretensión originaria del afectado era la iniciación de un procedimiento de revisión de oficio de un acto anulable, previa declaración de lesividad, pues nada en el expediente confirmaba que se hubieran alegado vicios de nulidad de pleno derecho. Indica el TSJPV que la sentencia apelada yerra al entender que la administración autonómica solicitó la licencia en base al artículo 43 del Decreto 213/2012, pues ese precepto lo que hace es impedir la concesión de licencias para determinados usos (vivienda, hospitalario, educativo y cultural) en casos en los que la calidad acústica exterior incumple los objetivos del Decreto, supuesto que no es aplicable al caso (pues las obras van destinadas a otra finalidad: la actividad propia de la fiscalía). Lo que habría que analizar, y el TSJPV lo hace, es la aplicación del artículo 35 bis de dicho Decreto, el cual establece dos cosas. Primera, que las Administraciones Públicas pueden autorizar de forma temporal la suspensión provisional del cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el caso de realización de obras, previa valoración de la incidencia acústica, medidas para minimizar en lo posible las molestias a la población afectada e informar a los afectados del tiempo que va a durar dicha suspensión y las circunstancias que la motivan. Segunda, que cuando las obras excedan de seis meses de duración (y este era el caso) será necesaria la elaboración de un estudio de impacto acústico para la definición de las medidas correctoras oportunas. Como hemos señalado, dicho estudio no se aportó en el momento de otorgamiento de la licencia, sino mucho más tarde, aunque antes de que se instase la revisión de oficio de la misma. Y, como dice el órgano judicial, «si por causa de la omisión del informe de impacto

acústico se emitieron ruidos durante la ejecución de la obra que, de haberse emitido, se hubieran podido evitar, cuestión no acreditada sobre la que la sala no puede pronunciarse, es cosa que la revisión de oficio de la licencia en el momento en que se solicitó no podía reparar. En dicho momento se trataba de implementar las medidas correctoras planteadas en el estudio de impacto acústico presentado». La solicitud de revisión de la licencia, en dicho momento, carece de fundamento en el interés público, algo que, sin embargo, sí concurre en la ejecución de la obra dirigida a albergar una importante dotación equipamental de acuerdo con el planeamiento aplicable. En suma, se desestimó por ese motivo (entre otros) la apelación interpuesta.

D) CONTROL DE PRODUCCIÓN DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA

La STSJPV 785/2023, de 28 de mayo (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz), resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa (Servición de Certificación CAAE S. L. U.) contra la resolución del Gobierno Vasco que desestimó su solicitud de autorización como organismo de control de la producción ecológica en la CAPV. La base de la desestimación fue la Ley 10/2002 de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi, que atribuye en exclusiva el control de las normas de producción, elaboración, importación o comercialización fijadas en la reglamentación comunitaria sobre producción agrícola ecológica a una corporación de derecho público que la misma crea: el Consejo de Agricultura y Alimentación Ecológica de Euskadi. En realidad, como señala el TSJPV, la norma legal no es susceptible de impugnación indirecta (lo que se recurre es su aplicación a un caso concreto). Por eso la empresa impugnante solicitó al TSJPV que planteara una cuestión prejudicial al TJUE para que este resolviera si el monopolio público de servicios a cargo de dicha corporación para el control y certificación de los productos ecológicos contraviene la Directiva 2006/123 de servicios, los principios de libre competencia, libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento establecidos en los tratados comunitarios, y/o si establece derechos exclusivos creando una posición dominante en el mercado interior. El TSJPV rechaza todos estos argumentos (estimando innecesario plantear la cuestión prejudicial solicitada) basándose en la jurisprudencia que, de manera idéntica sobre esta materia, han dictado los Tribunales Superiores de Justicia de Extremadura, Cantabria, Navarra, Asturias, La Rioja,

Galicia, Madrid y Cataluña. En concreto, usa literalmente el contenido de la sentencia dictada por el TSJ de Galicia el 14 de enero de 2002, para echar por tierra todas las alegaciones de la empresa recurrente. La normativa comunitaria permite a la autoridad competente conferir su facultad de control «a una o a varias» autoridades de control (y esta expresión no ofrece dudas interpretativas), siempre que ofrezcan las adecuadas garantías de objetividad e imparcialidad y que dispongan del personal cualificado y los recursos necesarios. En el caso de que sea necesario, bien por elección o bien por necesidad (por no disponer del personal funcionarial suficiente, por ejemplo) los servicios podrían llevarse a cabo por operadores privados, pero ello sigue siendo una potestad pública (en todo caso). El carácter oficial de las certificaciones es esencial para garantizar la mismas, sin perjuicio de la posibilidad de que, en su caso, organismos privados pudieran intervenir, pero con unos requisitos predeterminados y bajo supervisión de la autoridad competente. Pero permitir o no la intervención de tales operadores privados es una elección del legislador. Este pretende que sea la autoridad competente, como mejor conocedora de la situación en su ámbito de control, la que establezca los organismos de control a los efectos de garantizar que la actuación vinculada al ejercicio de su actividad se lleva a cabo correctamente.

E) AYUDAS PARA LA COMPENSACIÓN DE PÉRDIDAS DE RENTABILIDAD FINANCIERA EN RESERVA DE LA BIOSFERA

La impugnación directa de la orden departamental por la que se convocan ayudas y subvenciones destinadas a la compensación económica por la pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, e indirecta del decreto que las regula (junto a otras destinadas a la gestión medioambiental adecuada a través de acuerdos de custodia del territorio, pero que no se ponen en cuestión), son las cuestiones resueltas por la STSJPV 4014/2022, de 24 de noviembre (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Ruiz Ruiz). El recurso se plantea por la Asociación de Forestalistas de Bizkaia y se basa, en lo fundamental, en la consideración de que esa línea de ayudas y subvenciones (la normativa que la regula y la convocatoria correspondiente al año 2020) no respetaba las previsiones de la Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, cuyo artículo 25 establece que «las vinculaciones y limitaciones establecidas por la presente ley no darán lugar a indemnización salvo que las

mismas resultasen incompatibles con la utlización o explotación efectiva de los terrenos afectados en cuyo caso procederá indemnización a determinar de conformidad con la legislación urbanística». El TSJPV no admite el argumento y desestima el recurso al considerar que hay que diferenciar con claridad la técnica de las subvenciones y ayudas (actividad admninistrativa de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general y de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público) y la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No puede considerarse contradictorio con el artículo 25 de la Ley 5/1989 articular subvenciones destinadas a la compensación económica por pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, porque, además de estar así exigido por el plan rector de uso y gestión de la misma, no cabe excluir que la administración pueda fijar tales ayudas, con independencia de que desde la perspectiva de la demandante no consigan cubrir todos los perjuicios que según ella se generan, que es por lo que se defiende que la institución de la responsabilidad patrimonial sí estaría destinada a que se indemnicen el total de los perjuicios causados (si se configuran los presupuestos para la responsabilidad patrimonial que, en su caso, será reconducida a través del procedimento específico). Ni la orden directamente recurrida, ni el decreto indirectamente recurrido establecen limitaciones al derecho de propiedad, ni pueden considerarse que sean obstáculo condicionante de que entre en aplicación la institución de la responsabilidad patrimonial, de concurrir los presupuestos para ello.

F) SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA (CASO VERTEDERO DE ZALDIBAR)

En la STSJPV 2080/2023, de 13 de julio (sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, ponente: Rodriguez del Nozal), se desestima el recurso interpuesto por la empresa Verter Recycling 2002 SL (que era la autorizada para la gestión del vertedero de Zaldibar) contra la sanción de multa de 100.000 euros impuesta por el Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, por once incumplimientos de las condiciones de la autorización ambiental integrada (AAI) otorgada a la empresa para esa actividad en 2007 (modificada en 2011 y 2013, y con solicitudes de modificación no sustancial

de 2015, 2016 y 2019). El primer informe de la inspección de seguimiento de la AAI (de 2019) consignó inicialmente hasta diecisiete irregularidades, que luego, en la apertura del expediente sancionador, fueron reducidas a once (dado que algunas fueran subsanadas tras requerimiento de la Administración). La irregularidades que motivaron la sanción fueron la siguientes: 1) no comunicar a la Administración la modificación no sustancial relativa al triturado de voluminosos; 2) no comunicar a la Administración la modificación no sustancial relativa a la ejecución de relleno de tierras en la ladera derecha del vaso; 3) no disponer de sistema de captación y tratamiento de gases; 4) incumplir los valores límites de emisión establecidos en el reglamento regulador del vertido a colector del Consorcio de Aguas; 5) superar el límite anual de residuos de construcción y demolición tratados en la planta de valoración utilizados en construcción; 6) admitir residuos no autorizados valorizables o cuya valorización quede debidamente justificado que no resulta técnica, económica o ambientalmente viable; 7) no haber presentado documentos negativos de valorizador, ni caracterización de peligrosidad, relativos a residuos con entrada espejo; 8) no haber presentado la caracterización relativa a residuos con «terminación 99» (no especificados en otra categoría); 9) no disponer de la caracterización de peligrosidad de residuos con entrada espejo LER170504 (tierras y piedras distintas de las que contienen sustancias peligrosas), ni resolución del órgano ambiental que indique que el destino final de las tierras debe ser el vertedero de residuos no peligrosos; 10) incumplir las condiciones y controles para la recepción, inspección y segregación de residuos valorizables principalmente provenientes de garbigunes (papel-cartón, madera, plásticos, envases); y 11) existir residuos peligrosos no contenidos en la AAI o autorización correspondiente.

Todas las partes reconocen, dice la sentencia, que los hechos sancionados son independientes del deslizamiento del vertedero de Zaldibar producido el 6 de febrero de 2020. No hay prejudicialidad penal, visto que el expediente sancionador que finalizó con la imposición de la sanción (el 27 de octubre de 2020) se basa en hechos constatados en visita de inspección y consignados en acta de inspección en 2019. Pero, en opinión del autor de estas líneas, no deja de ser significativo que la incoación del expediente sancionador se produjera quince días después de la catástrofe.

Todas las alegaciones planteadas por la empresa recurrente son desestimadas por el TSJPV. En muchos casos por basar su defensa en que las actividades eran conocidas por el Gobierno Vasco, aunque sin prueba efectiva de ello. En otros supuestos por entender

que se trataba de pruebas piloto y no de modificaciones no sustanciales de la AAI, ya que tal argumento contradice el propio concepto que de estas da la ley. También se buscaba amparar las conductas en informes, memorias, documentos, etc., elaborados por la Administración en los que se consignaba su existencia, sin que el TSJPV admita validar tal argumento, pues se trataba de documentación posterior a los hechos acaecidos y consignados en el acta de inspección que motiva la apertura del expediente sancionador. A veces se alegaba la existencia de otra normativa que hubiera podido habilitar a otras entidades (al Ayuntamiento, al Consorcio de Aguas, etcétera) a imponer una sanción más leve, si bien el TSJPV considera que la impuesta se ha hecho en base al Real Decreto Legislativo 1/2016, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, estimando adecuada esa base jurídica desde el punto de vista tanto sustantivo como competencial.

Sostuvo asimismo la empresa recurrente que la sanción debió imponerse en su grado mínimo (20.001 euros), dado que aunque se constataran once incumplimientos, solo uno de ellos se calificaba como «moderado» (el contenido en el punto 9 del párrafo antes expuesto), siendo el resto de «poco relevantes». El Gobierno Vasco justificó poner la sanción en su grado medio (entre 80.0001 y 140.000 euros) por apreciarse intencionalidad, al menos, por el alto grado de imprudencia de la recurrente, que superaba la mera inobservancia, y por la falta de adopción de medidas correctoras tras ser requerida para ello. El TSJPV admite la proporcionalidad de la sanción efectivamente impuesta (100.000 euros) al entender que la Administración ha tenido en cuenta tanto el número de incumplimientos como su gravedad, así como el grado de cumplimiento «bajo» de la AAI que resulta del método científico correspondiente, sin que concurra, además, circunstancia atenuante alguna a favor de la empresa.

G) PRÓRROGA DE LAS CONCESIONES EN DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y OBRAS EN EDIFICACIONES

Resulta interesante analizar el asunto resuelto por la STSJPV 1864/2023, de 3 de julio (sala de lo contencioso-administrativo, sección primera, ponente: Murgoitio Estefanía), que tiene que ver con la polémica cuestión de la aplicación de los plazos de duración de las concesiones otorgadas en dominio público-marítimo terrestre y sus posibles prórrogas. Los hechos que motivan el recur-

so son muy sencillos de exponer. Una comunidad de propietarios solicita a la Demarcación de Costas del País Vasco autorización para realizar las obras de instalación de un ascensor en un edificio situado en terrenos de dominio público marítimo-terrestre, entregados en concesión en 1906 para saneamiento de marisma para edificación y cultivo. La administración costera denegó la solicitud al entender que se presentó cuando la concesión ya había quedado extinguida en julio de 2018, 30 años después de la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988. Lo que sucedía es que antes de esa fecha, en 2013, y amparándose en lo dispuesto en la Ley 2/2013 de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas de 1988, que permitía de forma extraordinaria prorrogar la duración de la concesión hasta un límite máximo de 75 años, la comunidad de propietarios instó esa prórroga (la cual posibilitaría, de ser concedida, la instalación del ascensor). El TSJPV estima que todo ello no se tuvo en cuenta en la desestimación de la solicitud, a la que se había privado, por lo tanto, de toda potencialidad por haber pasado ya cinco años desde que fue presentada sin una respuesta expresa por parte de la Administración. En la práctica las edificaciones amparadas por la concesión no se han visto afectadas ni desmanteladas, presentándose en un estado de cosas puramente ambiguo e inercial. La extinción de la concesión que no fue declarada como tal, y que a nivel aparencial y de mero hecho, subsistía sin haber sido nunca hasta la fecha denegada la prórroga normativamente habilitada, no puede volverse en contra de alcanzar la autorización para una obra en el inmueble de sentido tan útil y hasta indispensable como el aparato elevador que se propone, lo que viene favorecido por diferentes principios inherentes a la acción administrativa, tales como el de proporcionalidad y el de opción por la menor restricción en el ejercicio de derechos individuales, que en este supuesto aparecen conculcados y que, por ello, determinan la estimación del recurso interpuesto.

4. LISTA DE RESPONSABLES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

A) DEPARTAMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOSTENIBILIDAD Y MEDIO AMBIENTE

– Consejera de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente: Maria Aranzazu Tapia Otaegui.

- Directora de Gabinete y Comunicación: Larraitz Gezala Oyarbide.
- Director de Servicios: Iñaki Aldekogarai Labaka.
- Viceconsejero de Industria: Mikel Amundarain Leibar.
- Directora de Industria y Transición Energética: Ana Belén Camacho Vera.
- Viceconsejero de Sostenibilidad Ambiental: Aitor Aldasoro Iturbe.
- Director de Calidad Ambiental y Economía Circular: Javier Aguirre Orcajo.
- Director de Patrimonio Natural y Cambio Climático: Adolfo Uriarte Villalba.

B) DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, VIVIENDA Y TRANSPORTES

- Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes: Iñaki Arriola López.
- Director de Gabinete: Esteban Elola Irulegui.
- Directora de Servicios: Paloma Usatorre Mingo.
- Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana: Miguel de Los Toyos Nazabal.
- Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana: Ignacio de la Puerta Rueda.

5. **BIBLIOGRAFÍA**

ERQUICIA OLACIREGUI, Jesús María, «La ordenación del territorio en Euskadi: un ejercicio de gobernanza multinivel basado en el sistema de información geográfica Udalplan y en indicadores de sostenibilidad», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º extra 5, 2023, pp. 116-136.

EN *ACTUALIDAD JURÍDICA AMBIENTAL* (AJA), Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ, ha referenciado varias normas vascas: «Decreto 9/2023, de 24 de enero, del Servicio de Inspección Pesquera», *AJA*, 132, marzo de 2023, p. 133; «Decreto 153/2022, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el II Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Protegido del Patrimonio Natural Izki, Parque Natural, Zona de Especial Conservación y Zona de Especial Protección para las Aves, y se modifican los límites del Parque Natural Izki y su zona periférica de protección», *AJA*, 233, abril de 2023, pp. 117 a 118; «Decreto 152/2022, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el II Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Protegido del Patrimonio Natural Valderejo-Sobrón-Sierra de Arcena, Parque Natural Valderejo, Zona de Especial Conservación y Zona de Especial Protección para las Aves», *AJA*, 135, junio de 2023, pp. 49 a 50; «Decreto 80/2023, de 6 de junio, por el

que se regula la composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente, el procedimiento de designación de sus miembros, su organización y funcionamiento», *AJA*, 136, julio de 2023, pp. 143 a 144; y «Ley 11/2023, de 9 de noviembre, de movilidad sostenible de Euskadi», *AJA*, 140, diciembre de 2023, p. 208.

Estos son los comentarios de jurisprudencia de Fernando López Pérez en esa misma revista en relación a las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco: «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 8 de noviembre de 2022 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Jose Antonio Alberdi Larizgoitia)», *AJA*, 131, febrero de 2023, pp. 124 a 127; y «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 1 de junio de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Ángel Ruiz Ruiz)», *AJA*, 137, septiembre de 2023, pp. 142 a 144.

Carmen ALASTUEY DOBÓN
José Francisco ALENZA GARCÍA
M.ª Consuelo ALONSO GARCÍA
María Rosario ALONSO IBÁÑEZ
Santiago M. ÁLVAREZ CARREÑO
Elsa Marina ÁLVAREZ GONZÁLEZ
Flor ARIAS APARICIO
Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ
José Luis BERMEJO LATRE
Eva BLASCO HEDO
Omar BOUAZZA ARIÑO
Néstor A. CAFFERRATA
Isabel CARO-PATÓN CARMONA
Lucía CASADO CASADO
Paula CISNEROS CRISTÓBAL
Ricardo CRESPO PLAZA
Pedro Curvello SAAVEDRA AVZARADEL
Juan FRANCISCO DÍAZ
Carlos Javier DURÁ ALEMAÑ
Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ
Rosa M.ª FERNÁNDEZ EGEA
Dionisio FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
Josep Ramon FUENTES I GASÓ
Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ
Javier GARCÍA AMEZ
Rosa Fernanda GÓMEZ GONZÁLEZ
Isabel GONZÁLEZ RÍOS
M.ª del Carmen DE GUERRERO MANSO
Nicolás Alejandro GUILLÉN NAVARRO
Olga HERRÁIZ SERRANO
Adolfo JIMÉNEZ JAÉN
Jesús JORDANO FRAGA
Iñigo LAZKANO BROTÓNS
Ángel LOBO RODRIGO
Fernando LÓPEZ PÉREZ
Blanca LOZANO CUTANDA
Aldo MILANO S.
Carolina MONTES CORTÉS
Manuel MORENO LINDE
Juan Emilio NIETO MORENO
Julia ORTEGA BERNARDO
Alexandre PEÑALVER I CABRÉ
Elisa PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ
Isabel PONT CASTEJÓN
Beltrán PUENTES COCIÑA
Franz REIMER
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
Juan ROSA MORENO
Ángel RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Mario RUIZ PRIETO
Eduardo SALAZAR ORTUÑO
Ana SÁNCHEZ LAMELAS
René Javier SANTAMARÍA ARINAS
Iñigo SANZ RUBIALES
Amparo SERENO
Blanca SORO MATEO
Bartomeu TRIAS PRATS
Maria Teresa VADRÍ FORTUNY
Germán VALENCIA MARTÍN
Antonio VILLANUEVA CUEVAS
……..

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES
BOE BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES
Ciemat Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CiEDA Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental