



Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 157

Junio 2025



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**

Dirección académica

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

Secretaría

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

Consejo de Redacción

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

Carlos Javier Durá Alemañ
Investigador Ramón y Cajal del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC, Córdoba

Sara García García
Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid

Fernando López Pérez
Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Manuela Mora Ruiz
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva

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

María Pascual Núñez
Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid

Inmaculada Revuelta Pérez
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

Consejo científico-asesor

Carla Amado Gomes
Profesora Auxiliar de la Universidad de Lisboa (Portugal)

Estanislao Arana García
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada

José Francisco Alenza García
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

Andrés Betancor Rodríguez
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

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

Francisco Delgado Piqueras
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

Eva Desdentado Daroca
Catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares

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

Susana Galera Rodrigo
Profesora Titular (Acreditada Catedrática) de Derecho Administrativo, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

Marta García Pérez
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Agustín García Ureta
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

Jesús Jordano Fraga
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla

Ximena Lazo Vitoria,
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Blanca Lozano Cutanda
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad CUNEF

José Manuel Marraco Espinós
Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza

Pilar Moraga Sarriego
Profesora Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

Alba Nogueira López
Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela

J. José Pernas García
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

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

Jaime Rodríguez Arana
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbreno
Profesora Titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid

Juan Rosa Moreno
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

Ángel Ruiz de Apodaca
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra

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

Francisco Javier Sanz Larruga
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña

Íñigo Sanz Rubiales
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid

Patricia Valcárcel Fernández
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo

Germán Valencia Martín
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante

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

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

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

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

© CIEMAT, 2025

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

Edición:

Editorial CIEMAT, Avenida Complutense, 40, 28040 Madrid

Correo: editorial@ciemat.es

[Novedades editoriales CIEMAT](#)

Fotocomposición, publicación y maquetación: CIEDA-CIEMAT.

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



FECYT 558E/2023
22 de febrero de 2024. 75.814.6-2023 (P. Universidad)

SUMARIO

SUMARIO.....	1
ARTÍCULOS.....	3
GOBERNANZA INTERAUTONÓMICA DE ÁREAS PROTEGIDAS: IMPLICACIONES JURÍDICAS DESDE LA CONECTIVIDAD ECOLÓGICA, Maite Uriarte Ricote	4
COMENTARIOS.....	67
ANÁLISIS DE LA LEY 1/2024 DE ECONOMÍA CIRCULAR EN LA COMUNIDAD DE MADRID Y PROPUESTAS PARA SU IMPLEMENTACION EFECTIVA, Eliana Díaz-Cruces	68
SEPARACIÓN DE FUNCIONES EN EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL. COMENTARIO SOBRE EL ASUNTO C-236/24, PROVINCE OOST-VLAANDEREN Y SOGENT V. KG Y WA. STJUE (SALA PRIMERA DE 8 DE MAYO DE 2025, Agustín García Ureta	96
LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA VIGILANCIA Y RESILIENCIA DEL SUELO (LEY DE VIGILANCIA DEL SUELO) Y LOS ANTECEDENTES DE ESTE IMPULSO AMBIENTAL, Carlos Ramírez Sánchez-Maroto	105
RECENSIONES.....	134
MOVILLA PATEIRO, LAURA (DIR.). EL PACTO VERDE EUROPEO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH, 2024, 508 PÁGS., Mario Martín García	135
LEGISLACIÓN AL DÍA.....	142
Autonómica.....	143
<i>Aragón</i>	143
<i>Comunidad Valenciana</i>	145
<i>Galicia</i>	147
<i>La Rioja</i>	149
Iberoamérica.....	151
<i>Portugal</i>	151
JURISPRUDENCIA AL DÍA.....	156
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)	157
Tribunal Supremo (TS).....	160
Tribunal Superior de Justicia (TSJ)	163
<i>Andalucía</i>	163
<i>Cantabria</i>	170
<i>Castilla y León</i>	174
<i>Galicia</i>	177

ACTUALIDAD	187
Noticias	188
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA	193
MONOGRAFÍAS.....	194
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	196
Números de publicaciones periódicas	196
Artículos de publicaciones periódicas	197
Legislación y jurisprudencia ambiental	208
Recensiones	213
NORMAS DE PUBLICACIÓN	216

ARTÍCULOS

Maite Uriarte Ricote

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 09 de junio de 2025

**GOBERNANZA INTERAUTONÓMICA DE ÁREAS PROTEGIDAS:
IMPLICACIONES JURÍDICAS DESDE LA CONECTIVIDAD
ECOLÓGICA**

TRANS-REGIONAL GOVERNANCE OF PROTECTED AREAS:
IMPLICATIONS FROM ECOLOGICAL CONNECTIVITY

Autora: Maite Uriarte Ricote, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, ORCID: 0000-0002-5864-7750

Fecha de recepción: 10/04/2025

Fecha de aceptación: 23/05/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00419>

Resumen:

Desde la consideración de la elevada importancia de los espacios naturales en la articulación del territorio y la preservación de la biodiversidad, el presente estudio es el resultado de una búsqueda rigurosa de cuantas manifestaciones de cooperación interautonómica en la materia existen en la actualidad. A partir del examen de la normativa, de los instrumentos convencionales y de la praxis administrativa, se ha procedido a una sistematización de las fórmulas cooperativas halladas que atiende a su naturaleza jurídica y a su tipología principal. La exploración de esta dimensión específica de la gestión territorial se realiza desde la perspectiva de la conectividad ecológica como imperativo para la construcción de un sistema territorial básico y como instrumento decisivo en la articulación de procesos de gobernanza poliédrica, vertebradores de un nuevo modelo de ordenación territorial.

Abstract:

Given the importance of natural spaces in the articulation of the territory and the preservation of biodiversity, this study is the result of a rigorous search for all the manifestations of trans-regional cooperation in this field that currently exist. On the basis of a study of regulations, conventional instruments and administrative practices, the cooperation formulas found are systematised according to their legal nature and main typology. The exploration of this specific dimension of territorial management is carried out from the perspective of ecological connectivity as an imperative for the construction of a basic territorial system and as a decisive instrument in the articulation of multi-dimensional governance processes, the backbone of a new territorial planning model.

Palabras clave: Espacios naturales protegidos. Cooperación interadministrativa. Conectividad ecológica Infraestructura Verde. Red Natura 2000. Parques Nacionales. Ordenación del territorio. Biodiversidad.

Key words: Protected Natural Areas. Interadministrative cooperation. Ecological Conectivity. Green Infrastructure. Natura 2000 Network. National Parks. Land Use Plannining. Biodiversity.

Índice:

1. Introducción
2. Espacios naturales y conectividad ecológica: marco jurídico y su interrelación
 - 2.1. Espacios naturales protegidos: conceptualización, tipología y distribución competencial
 - 2.2. Aproximación a la conectividad ecológica y su vinculación con los espacios protegidos
3. Previsiones normativas relativas a la cooperación interautonómica
4. Medidas efectivas de cooperación implementadas
 - 4.1. Elementos constitutivos inherentes a la Red Natura
 - 4.1.1. La coherencia ecológica como finalidad y característica definitoria de la Red Natura
 - 4.1.2. Armonización normativa y criterios de selección para los Lugares Natura 2000
 - 4.1.3. La evaluación ambiental como instrumento de cohesión territorial

- 4.2. La cooperación implícita en la gestión de los Parques Nacionales
- 4.3. La Reserva de la Biosfera como contexto propicio para la cooperación
- 4.4. Iniciativas sectoriales relevantes
 - 4.4.1. Medidas en el ámbito del Proyecto LIFE+ Naturaleza
 - 4.4.2. Medidas de Coordinación en la Gestión de Incendios
 - 4.4.3. Regulación Interautonómica de la Caza y la Pesca
5. Análisis del grado de cohesión en la implementación de la infraestructura verde a escala autonómica
 - 5.1. Instrumentos disponibles y formas tempranas de integración
 - 5.2. La adopción de un instrumento específico
 - 5.3. La incorporación en las políticas territoriales
6. Epílogo: oportunidades a la luz de nuevos axiomas
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Natural areas and ecological connectivity: legal framework and their interrelation
 - 2.1. Protected natural areas: conceptualization, typology and distribution of competences
 - 2.2. Approach to ecological connectivity and its link with protected areas.
3. Regulatory provisions relating to inter-autonomic cooperation
4. Effective cooperation measures implemented
 - 4.1. Constituent elements inherent to the Natura Network
 - 4.1.1. Ecological coherence as the purpose and defining characteristic of the Natura Network.
 - 4.1.2. Regulatory harmonization and selection criteria for Natura 2000 Sites
 - 4.1.3. Environmental assessment as an instrument of territorial cohesion
 - 4.2. Implicit cooperation in the management of National Parks
 - 4.3. The Biosphere Reserve as a context conducive to cooperation
 - 4.4. Relevant sectoral initiatives
 - 4.4.1. Measures within the scope of the LIFE+ Nature Project
 - 4.4.2. Coordination Measures in Fire Management
 - 4.4.3. Interautonomic Regulation of Hunting and Fishing
5. Analysis of the degree of cohesion in the implementation of green infrastructure at the regional level

- 5.1. Available instruments and early forms of integration
- 5.2. The adoption of a specific instrument
- 5.3. The incorporation into territorial policies
6. Epilogue: opportunities in the light of new axioms
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Los espacios naturales forman parte de una realidad amplia que concuerda con la de área protegida, una parte del territorio definida y gestionada por instrumentos legales dirigidos a la conservación a largo plazo de la naturaleza, sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados. Estamos ante una de las principales herramientas para proteger las áreas de especial valor natural frente a los impactos de la actividad humana, pero su desarrollo no está exento de dificultades, siendo una de ellas la falta de coherencia entre la variedad de figuras que pueden aplicarse sobre un mismo ecosistema debido a la diversidad de instrumentos de declaración y ordenación previstos en la legislación autonómica, estatal, europea e internacional, lo que refuerza el “efecto-barrera” y la asimetría en lo relativo a su conservación y a otras políticas sectoriales relacionadas. La conectividad ecológica, por su parte, se presenta como una necesidad para afrontar la fragmentación de los ecosistemas (que tiene como causa fundamental el uso de suelo destinado, entre otros fines, a su urbanización, a la agricultura intensiva o a distintas infraestructuras), un factor clave en la protección de la biodiversidad y en la adaptación al cambio climático. Su relevancia se ha incrementado tras el consenso científico de que la delimitación de espacios protegidos, técnica en la que tradicionalmente se ha basado la conservación de la naturaleza, resulta insuficiente para abordar procesos ecológicos dependientes de dinámicas horizontales que comunican diferentes porciones del territorio. En este contexto, la conectividad se configura como la finalidad principal de la Infraestructura Verde, entendida como una red estratégicamente planificada de espacios naturales y seminaturales, así como otros elementos ambientales, que permite la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, y la restauración de ecosistemas degradados.

La progresiva implantación de la Infraestructura Verde conlleva, como habrá oportunidad de exponer en este trabajo, una modificación del modelo de ordenación y planificación territorial que representa un desafío complejo, debido a las dificultades observadas en su adaptación eficaz a las dinámicas cambiantes del espacio físico. Marcado por una estructura jerárquica rígida, esta falta de flexibilidad del planeamiento y la ausencia de coordinación interadministrativa unidas a un deficiente desarrollo y aplicación ha derivado en

una limitada respuesta frente a los desafíos ambientales relacionados con la pérdida de biodiversidad y conexión entre los ecosistemas.

En atención a los dictados de la comunidad científica que ha afianzado la interconexión como el nuevo modelo para la consolidación de los espacios protegidos, elemento esencial en la recuperación de la biodiversidad y base para la sostenibilidad territorial general, proponemos un acercamiento desde esta perspectiva ineludible al desarrollo actual de la cooperación interautonómica en materia de espacios naturales y de aquellos elementos que contribuyen a la conectividad, identificados por cada red autonómica. Esta aproximación toma también en consideración recientes contribuciones de la doctrina administrativista de especial interés. Nos incumbe, en particular, el enfoque ecosistémico de la ordenación del territorio advertido por Parejo Alfonso (2024), que implica la evolución de una concepción tradicional (de competitividad económica y protección ambiental sectorial) a una perspectiva más integral en la que las ciudades, el medio rural y la restauración de ecosistemas se perciben como un todo interdependiente, y la ordenación urbanística y territorial se convierte en la pieza central de la política climática y de biodiversidad¹. La apuesta por una gestión verdadera y efectiva del territorio, con indicadores, evaluaciones periódicas y correcciones en tiempo real que integren la protección de la biodiversidad y la conectividad ecológica, es una llamada a la gestión territorial entendida como un proceso más amplio, dinámico e innovador que la mera planificación, y que Rando Burgos (2024) propone en aras de la transformación de la noción clásica de ordenación del territorio². Recientemente Agudo González ha insistido en esa misma necesidad de trascender la aprobación de planes territoriales de manera estática y abrazar una gestión adaptativa incorporando la participación de actores públicos y privados en un proceso multinivel. Subraya la dimensión paisajística y el patrimonio cultural como elementos indisociables para lograr un nuevo modelo de gestión territorial que sea realmente transversal³.

¹ PAREJO ALFONSO, L. “El (posible) inminente objetivo europeo de restauración de la naturaleza y su impacto en la ordenación territorial y urbanística”. *Práctica Urbanística*, núm. 189, Sección Ordenación territorial y urbanística, Julio-Agosto, 2024, La Ley, p. 3 y ss.

² RANDO BURGOS, E. [La gestión territorial como respuesta: el necesario avance de las políticas territoriales](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 150, Sección “Artículos doctrinales”, 2024, pp. 6 a 13.

³ AGUDO GONZÁLEZ, J., Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las “infraestructuras verdes” y del “territorio circular”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2025, pp. 10, 11, 15 y 28.

El objeto del presente estudio⁴ es ofrecer un análisis del alcance actual de la cooperación interregional en materia de áreas protegidas en España, con apoyo inicial en un examen del marco normativo e institucional aplicable, seguido de una búsqueda y presentación de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas sobre la protección de la biodiversidad y la gestión de ecosistemas compartidos, destacando la Infraestructura Verde como instrumento clave para garantizar la conectividad ecológica y la coherencia territorial. Se evidencia la trascendencia de establecer estrategias homogéneas y mecanismos de colaboración efectivos y se exploran oportunidades de cooperación interterritorial considerando los nuevos postulados sobre la ordenación del territorio y la conservación de la biodiversidad.

2. ESPACIOS NATURALES Y CONECTIVIDAD ECOLÓGICA: MARCO JURÍDICO Y SU INTERRELACIÓN

2.1. Espacios naturales protegidos: conceptualización, tipología y distribución competencial

El análisis del grado de desarrollo de la cooperación interautonómica en materia de espacios naturales protegidos requiere, en primer lugar, la conceptualización de esta realidad, atendiendo al régimen jurídico aplicable y al marco de distribución competencial en el que opera. La noción de espacio natural protegido se refiere a un área -ya sea terrestre o marina- que, en virtud de la significación de sus valores naturales intrínsecos, se encuentra sujeta a un régimen jurídico específico orientado a su preservación⁵. La atribución de la calificación de *protegido* a un espacio natural requiere el cumplimiento concurrente de dos condiciones *sine qua non*: a) la satisfacción de los requisitos que justifiquen dicha protección, y b) la formal declaración como tal. Ambos aspectos se encuentran regulados en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), cuyo artículo 28 establece que: “1. Tendrán la consideración de espacios naturales protegidos los espacios

⁴ Trabajo enmarcado en el contexto del proyecto de investigación PID2021–128884OB–I00, concedido por el Ministerio de Ciencia e Innovación y titulado “La conectividad ecológica: instrumentos y propuestas para evitar la fragmentación del territorio”.

⁵ Las normas autonómicas presentan en su mayoría una definición de espacio natural protegido condicionada al cumplimiento de alguno de los requisitos que prevén expresamente y que serán determinantes para que una zona del territorio reciba dicha calificación. Encontramos, no obstante, alguna ley que proporciona una definición general y considera estos lugares como “parte del territorio, incluidas las aguas continentales, donde existe algún recurso natural, y que no ha sido completamente alterada por la acción humana (art. 2 de la Ley 97/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha).

del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino⁶, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales: a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo. b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados. 2. Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos”.

Un mapa conceptual de estos lugares exige dar cuenta de la tipología de áreas protegidas que existen actualmente y que proponemos distribuir para su presentación en los cuatro grupos siguientes, en atención a los instrumentos jurídicos que las declaran.

1. Categorías básicas. Partimos de la clasificación que la propia LPNB realiza (art. 30) en función de los bienes y valores a proteger y de los objetivos de gestión a cumplir, según la cual el concepto de espacio natural protegido comprende los *Parques* (con la categoría específica de Parques Nacionales⁷), las *Reservas Naturales*, las *Áreas Marinas Protegidas*, los *Monumentos Naturales*, y los *Paisajes Protegidos*.

2. Categorías autonómicas. A los tipos básicos se añaden las siguientes figuras introducidas por las comunidades autónomas, algunas de ellas con subtipos⁸:

1. *Parques Periurbanos* (Andalucía); *Parques Periurbanos de Conservación y de Ocio* (Extremadura); *Parques Naturales* (Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña, Galicia, Castilla y León, Canarias, Aragón, Euskadi, Asturias, Región de Murcia); *Parques Rurales* (Canarias); *Parques Regionales* (Castilla y León, Madrid, Región de Murcia).

2. *Parajes Naturales* (Andalucía, Baleares y Castilla La Mancha). Existen dos especialidades más concretas, los *Parajes Naturales de Interés Nacional* (Cataluña) y los *Parajes Naturales Municipales* (Comunidad de Valencia).

⁶ La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, Protección del Medio Marino establece el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora.

⁷ Los Parques Nacionales constituyen una modalidad de espacios naturales que gozan del máximo nivel de protección por su especial relevancia para la preservación del entorno ambiental (*vid.*, STC 194/2004, de 4 de noviembre, F.J.5º).

⁸ La denominación de las distintas modalidades propias se muestra en cursiva, seguida de la referencia a la Autonomía o Autonomías que la han incluido en su normativa.

3. *Reservas Naturales* de distintos tipos: *Concertadas* (Andalucía); *Dirigidas* (Aragón); *Integrales* (Asturias, Baleares, Canarias, Navarra); *Parciales* (Asturias); *Especiales* (Baleares); *Fluviales* (Castilla La Mancha).
4. *Áreas Naturales de Especial Interés* (Cantabria).
5. *Microrreservas* (Castilla La Mancha).
6. *Espacios Naturales de Protección Temporal* (Comunidad de Madrid).
7. *Embalse Protegido* (Comunidad de Madrid).
8. *Montes Protectores, Protegidos y Preservados* (Comunidad de Madrid).
9. *Zonas Húmedas Protegidas* (Comunidad de Madrid), *Zonas Húmedas Catalogadas* (Comunidad de Valencia).
10. *Corredores Ecológicos y de Biodiversidad, Corredores Ecoculturales* (Extremadura).
11. *Lugares de Interés Científico* (Extremadura).
12. *Árboles Singulares* (Extremadura).

3. Categorías europeas. Existen asimismo otras tres modalidades de espacios protegidos resultado de la normativa europea que es preciso añadir a las anteriores. Nos referimos a las que componen la red ecológica europea de zonas especiales de conservación, denominada *Red Natura 2000*, cuyo marco normativo⁹ lo comprenden 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 (Directiva de Hábitats)¹⁰ y 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 (Directiva de Aves)¹¹.

⁹ Vid., GARCÍA URETA, A. *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*. Madrid. Iustel, 2010. Coordinado por este mismo autor puede consultarse, asimismo, *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: balance de 20 años*. Pamplona. Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

¹⁰ Véase el art. 3 en el que se prevé su creación.

¹¹ La Directiva de Aves exige a los Estados miembros enviar a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que esta pueda tomar las iniciativas adecuadas a efectos de la coordinación necesaria para constituir una *red coherente* que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de su

La legislación española acogió la regulación de la Red Natura 2000 en el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, aunque sus principios ya figuraban de forma adelantada en el art. 2 de la entonces vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Actualmente, es la LPNB la que en su Título II, Capítulo tercero prevé los tres tipos de espacios que integran la Red Natura -*Lugares de Importancia Comunitaria* (LIC), las *Zonas Especiales de Conservación* (ZEC) y las *Zonas de Especial Protección para las Aves* (ZEPA)-, y que tienen también la consideración de espacios protegidos en el ordenamiento jurídico interno¹². El alcance, limitaciones y medidas de conservación de estos tres espacios se establecen por la normativa autonómica, dando cuenta al Ministerio a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, y para su definición deben respetarse los criterios fijados en la Directiva de Hábitats¹³.

4. Categorías internacionales. El cuarto bloque lo forman las áreas protegidas por instrumentos internacionales, Convenios y Acuerdos de los que España es parte. La LPNB se refiere a siete categorías internacionales en particular (art. 50.1): 1. *Humedales de Importancia Internacional*¹⁴; 2. *Sitios Naturales*¹⁵; 3. *Áreas*

aplicación (art. 4.3). El deber de los Estados es, por tanto, adoptar cuantas medidas sean necesarias para preservar, mantener y restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para las aves silvestres, en especial para las recogidas en el anexo I de la Directiva y designar zonas de especial protección para dichas especies y para las especies migratorias no incluidas en el anexo I (arts. 3 y 4).

¹² Art. 42.1 y 2 LPNB.

¹³ *Vid.*, Anexo III: Criterios de selección de lugares que pueden clasificarse como Lugares de Importancia Comunitaria y designarse Zonas Especiales de Conservación. Esta Directiva se traspuso al ordenamiento jurídico interno en virtud del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre.

¹⁴ Del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente, como Hábitat de Aves Acuáticas, Convenio Ramsar, 2 de febrero de 1971 (Instrumento de 18 de marzo de 1982 de adhesión de España).

¹⁵ [De la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural](#) (Fecha de último acceso 08-04-2025). El Patrimonio Mundial cuenta con un total de 1.223 bienes reconocidos por su valor excepcional, según el Comité del Patrimonio Mundial. De estos, 950 corresponden a bienes culturales, 231 son de carácter natural y 40 combinan ambos elementos, distribuyéndose en 168 países. Hasta octubre de 2024, son 196 los Estados que han ratificado la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptado por la Conferencia general de la UNESCO, el 16 de noviembre de 1972.

Protegidas -medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR)¹⁶; 4. *Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo* (ZEPIM)¹⁷; 5. *Geoparques*¹⁸; 6. *Reservas de la Biosfera*¹⁹; y 7. *Reservas Biogenéticas*²⁰.

De carácter internacional es también una última modalidad de área protegida prevista en la LPNB y denominada *Espacio Natural Transfronterizo*, que puede crearse en virtud de un Acuerdo Internacional a propuesta de las administraciones competentes. Su ámbito territorial comprende los espacios naturales protegidos formados por áreas adyacentes, terrestres o marinas, protegidas por España y otro país vecino (art. 41 LPNB). Se encuentran bajo esta categoría cuatro Reservas de la Biosfera: 1. Intercontinental del Mediterráneo entre Andalucía-Marruecos²¹; 2. Transfronteriza Gerês-Xurés, situada entre España y Portugal²²; 3. Meseta Ibérica, que también abarca España y Portugal²³; y 4. Tajo-Tejo Internacional, entre Extremadura y Portugal²⁴.

Esta amplia variedad de tipos de áreas protegidas aplicables actualmente en España se simplifica en cierta medida debido a que varias de las figuras específicas creadas por la normativa autonómica pueden ser absorbidas por algunas de las categorías básicas.

¹⁶ [Del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste, de 22 de septiembre de 1992](#) (Fecha de último acceso 08-04-2025).

¹⁷ Del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) DO L 240 de 19/09/1977.

¹⁸ [Declarados por la UNESCO, 17 de noviembre de 2015](#) (Fecha de último acceso 08-04-2025).

¹⁹ Declaradas por la UNESCO, forman parte de su Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) aprobado durante la 16ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en 1970 (Resolución 2.313).

²⁰ Figura actualmente en desuso, fue creada por la Resolución (76)17 del Comité de Ministros del Consejo de Europa del Consejo de Europa, del 15 de marzo de 1976. En España la Albufera de Mallorca está reconocida como reserva biogenética por el Consejo de Europa y también la Reserva Biogenética de Matas de Palheiros-Albergaria que forma parte de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Gerês-Xurés.

²¹ Declarada en octubre de 2006, abarca 63 municipios de Andalucía y 45 de Marruecos formando un arco abierto hacia el Mediterráneo y fragmentado por el Estrecho de Gibraltar.

²² Declarada el 27 de mayo de 2009, comprende los municipios de Bande, Calvos de Randín, Entrimo, Lobeira, Lobios y Muíños en Galicia y Arcos de Valdevez, Melgaço, Montalegre, Ponte da Barca y Terras de Bouro en el Norte de Portugal.

²³ Declarada el 9 de junio de 2015, comprende en España las provincias de Salamanca y Zamora (Castilla y León), y en Portugal, las Asociaciones de Municipios de Terra Fria del Nordeste Transmontano, de la Terra Quente Transmontana y del Duero Superior

²⁴ Declarada el 18 de marzo de 2016, abarca 14 términos municipales extremeños y 12 “freguesías” en Portugal. La freguesía es como se denomina en el país vecino a la unidad administrativa más pequeña equivalente a una parroquia o distrito municipal.

Para la ordenación y protección jurídica de estos espacios se requiere la aprobación de distintos instrumentos de planificación; los de incidencia más directa se presentan clasificados en los tres grupos que se detallan a continuación:

<p>I. Instrumentos Estratégicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (PEPNB). 2. Planes Sectoriales. 3. Estrategias Marinas (Fecha de último acceso 08-04-2025) 4. Estrategias relacionadas con la restauración de ecosistemas, la conectividad ecológica y la recuperación de servicios ecosistémicos: <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológica. - Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias en materia de restauración hidrológico-forestal, control de la erosión y defensa contra la desertificación. - Estrategia Nacional de Restauración de Ríos. 5. Estrategia de Biodiversidad y Ciencia. 6. Estrategia de conservación y de lucha contra las amenazas de plantas protegidas en ambientes costeros. 7. Cinco grandes Estrategias de conservación de especies de fauna y flora silvestres (ECEFF)²⁵. 8. Estrategias para hacer frente al cambio climático: <ul style="list-style-type: none"> - Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021-2030) - Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (2021-2030). - Estrategia de adaptación al cambio climático de la costa española.
<p>II. Directrices y Planes Directores de espacios protegidos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Directrices de Conservación de la Red Natura 2000. 2. Plan Director de la Red de Parques Nacionales. 3. Plan Director de Áreas Marinas Protegidas de España.
<p>III. Planes de ordenación y de gestión de los Parques, de las Reservas Naturales y del Espacio Marítimo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN). 2. Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG). 3. Planes de Ordenación del Espacio Marítimo

Tabla de elaboración propia

Esta realidad tan diversa de figuras coexistentes predispone a que zonas territoriales adyacentes reciban un tratamiento jurídico desigual por pertenecer a distintas comunidades autónomas, espacios que, sin embargo, comparten valores naturales idénticos. La explicación se encuentra, en parte, en el sistema de distribución competencial en materia de espacios naturales protegidos que sigue el canon de aplicación previsto para el título general de protección del

²⁵ 1. Las Estrategias de conservación y gestión de especies amenazadas, referidas a 18 especies distintas; 2. Estrategias de lucha contra las principales amenazas, referidas a 9 especies distintas; 3. Estrategias de conservación de flora amenazada y lucha contra sus amenazas, estrategia de conservación vegetal, referidas a cinco especies distintas y; 4. Estrategia de conservación de polinizadores.

medio ambiente. La falta de una mención constitucional expresa sobre la misma propició su inclusión como competencia exclusiva en algunos estatutos de autonomía, lo que no ha impedido entenderla como una materia específica, pero subsumida en el título matriz “protección del medio ambiente”, en el sentido de que debe respetar y acomodarse en sus dimensiones normativa y ejecutiva a las bases que el Estado establezca *ex art.* 149.1.23 CE. En consecuencia, la competencia exclusiva para la elaboración de la legislación básica corresponde al Estado, “sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección” [STC 102/1995, de 26 de junio (Rec. 1220/1989) y STC 194/2004, de 4 de noviembre (Rec. 460/1998)]. El contenido de esta atribución estatal es de carácter normativo y debe concretarse mediante normas con rango de ley en aras de la claridad y certeza normativa, la estabilidad y el equilibrio del sistema de fuentes²⁶.

La previsión del art. 149.1.23 *in fine* CE, según la cual las comunidades autónomas pueden aprobar normas adicionales de protección, no implica limitación alguna para que estas administraciones ejerzan plenamente sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales, bases que, por otra parte, no pueden llegar a tal grado de detalle que impidan el ejercicio de las competencias autonómicas. El sistema de reparto competencial en materia de espacios naturales persigue así garantizar un mínimo común normativo establecido por el Estado en las bases, que puede ser ampliado mediante niveles más exigentes de protección por las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de la complejidad que acompaña a esta cuestión, podemos recapitular de forma simplificada y concluir que el reparto de competencias previsto de forma abierta en los arts. 148.1.9ª y 149.1.23ª CE entre el Estado y las comunidades autónomas aplicado a los espacios naturales protegidos, se interpreta de forma que la competencia exclusiva para la elaboración de la legislación básica corresponde al Estado, y que la gestión de

²⁶ Existen, no obstante, situaciones singulares relacionadas con las facultades estatales en este punto que es preciso considerar. Se acepta que el Estado haga uso de la potestad reglamentaria para determinar el contenido de lo básico, pero solo de forma excepcional cuando justifique que resulta imprescindible y su contenido técnico y su carácter coyuntural o estacional determinen su singularidad. Cualquiera de estas intervenciones ejecutivas o aplicativas que puede desempeñar el Estado con carácter básico, solo se admiten de forma puntual y concreta para la puesta en práctica de medidas específicas, porque la aplicación ordinaria y general de la legislación básica deben realizarla las comunidades autónomas. Además, acudir a este ejercicio estatal queda limitado a un escenario de estado de necesidad en que las medidas autonómicas no garanticen de modo suficiente la preservación de la norma básica (su efectiva homogeneidad en el conjunto del territorio nacional), exista un peligro inminente de daños irreparables, los mecanismos de cooperación y coordinación no hayan servido para llevar a cabo la actuación requerida y, en consecuencia, la intervención de un instancia superior se ha hecho imprescindible [STC 329/193, de 12 de noviembre (Rec. 74/1986) y STC 329/1993, de 12 de noviembre (Rec. 74/1986)].

los espacios naturales, el desarrollo de la legislación básica y la adopción de normas adicionales de protección se atribuyen a las comunidades autónomas.

2.2. Aproximación a la conectividad ecológica: su relación con los espacios protegidos

La protección de los recursos naturales constituye un imperativo ineludible para los poderes públicos a tenor del amplio y consolidado corpus normativo desarrollado durante las últimas décadas. Desde múltiples y diversas perspectivas, la conectividad de los hábitats emerge como un factor determinante en los indicadores del estado de conservación favorable tanto de especies como de hábitats. Así lo evidencian los indicadores de carácter global que, tras considerar las pérdidas poblacionales de especies registradas en los últimos cuarenta años, revelan el grado de fragmentación que afecta a la superficie terrestre, así como a las aguas interiores, costeras y marinas. En el caso específico de España, los indicadores de pérdida de biodiversidad reflejan un proceso acelerado y sin precedentes, que ha reducido a un mero 9% los hábitats que actualmente se encuentran en un estado de conservación favorable, y a un 21% las especies de interés comunitario.

En este contexto el mantenimiento de la conectividad ecológica se erige como un instrumento esencial para la preservación de la biodiversidad. Podría presumirse que los espacios más idóneos para su desarrollo son aquellos en los que la naturaleza permanece confinada, especialmente si cuentan con alguna de las figuras de protección descritas en el epígrafe anterior. No obstante, en la actualidad se reconoce que dichas áreas, por sí solas, resultan insuficientes para garantizar su conservación efectiva. Una de las principales amenazas radica en la mencionada fragmentación de los ecosistemas, cuyo origen fundamental reside en la proliferación de barreras derivadas del uso del suelo con fines de urbanización, agricultura intensiva o desarrollo de infraestructuras. Revertir este fenómeno implica, de manera ineludible, la restauración de la conectividad ecológica, debido a la relación directa -advertida por la doctrina²⁷- que existe entre ambos conceptos y que ha quedado plasmada en el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869²⁸.

²⁷ SANZ RUBIALES, I. El futuro reglamento de restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad. En URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). *Conectividad Ecológica y Derecho*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2024, pp. 57 y ss.

²⁸ En relación con las previsiones normativas sobre la restauración de la conectividad ecológica, véase, ALENZA GARCÍA, J.F. Restauración y conectividad ecológica. En GARCÍA URETA, A; SORO MATEO, B. (Dir.). *Restauración y compensación ecológica: la*

Desde una perspectiva científica la conectividad ecológica se concibe como un mecanismo de configuración del paisaje que genera dos efectos inmediatos: a) facilita el desplazamiento y la dispersión de las especies, tanto animales como vegetales, así como el flujo de materia y energía; y b) fomenta el intercambio genético entre poblaciones, favoreciendo su persistencia a escala local y regional, lo que incrementa la tasa de colonización y reduce el riesgo de extinción. Esta doble función de la conectividad exige la distinción entre sus dos componentes fundamentales: 1. Un componente de carácter estructural, determinado por la continuidad del hábitat, cuya medición se realiza a partir del análisis de la estructura del paisaje sin considerar las exigencias de los organismos vivos (conectividad estructural). 2. Un componente funcional, que atiende a la respuesta de los organismos vivos ante los elementos del paisaje distintos de sus hábitats característicos (conectividad funcional)²⁹.

Los elementos precursores de la conectividad ecológica en el ámbito normativo comunitario se encuentran en los dos principales instrumentos legales dirigidos a proteger la biodiversidad³⁰. El camino lo inició la Directiva de Aves al introducir la necesidad de una “red coherente” que tuviera en cuenta la coordinación de medidas para proteger las especies migratorias³¹. Posteriormente, la Directiva de Hábitats consolidó este enfoque con la creación de la Red Natura 2000, cuyo propósito es garantizar la restauración y el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable.

perspectiva jurídica. Madrid. Iustel, 2023, pp. 300-303. Más recientemente, véase, GARCÍA URETA, A., [Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la Restauración de la Naturaleza](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección “Artículos Doctrinales”. (Fecha de último acceso 08-04-2025).

²⁹ Las regiones biogeográficas más perjudicadas por esta merma son la atlántica y la mediterránea, y los ecosistemas costeros, los acuáticos epicontinentales, los bosques, los roquedales, los pedregales y, sobre todo, las turberas, los hábitats más desfavorecidos. De las especies, los mamíferos y, en especial, los peces, resultan especialmente perjudicados, pero también la biodiversidad del suelo, como sucede con muchos anfibios (Estrategia Estatal de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológica, pp. 44 y 13).

³⁰ También existen instrumentos jurídicos internacionales que directa o indirectamente promueven la conservación de la conectividad, entre los que se encuentran el Convenio de Ramsar o Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional (1971), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO (1972), el Convenio de Bonn o Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias (1979), el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (1992), la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), y muchos otros. Véase la información al respecto que aporta la [Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. -UICN-](#) (Fecha de último acceso 08-04-2025).

³¹ Directiva de Aves, Considerando 8 y art. 4.3.

Con el transcurso del tiempo la Red Natura 2000 ha evolucionado hasta convertirse en el eje vertebrador de la Infraestructura Verde, que actualmente representa la principal herramienta para fomentar la conectividad ecológica. En este contexto la Comisión Europea reforzó su importancia en la Estrategia sobre Infraestructura Verde de 2013, donde la definió como "una red planificada estratégicamente de áreas naturales y seminaturales, junto con otros elementos ambientales, diseñada y gestionada para proporcionar una amplia gama de servicios ecosistémicos, al tiempo que mejora la biodiversidad³²".

No puede obviarse el papel que ha desempeñado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la consolidación de la conectividad ecológica. A través de sus resoluciones, se ha reafirmado la obligación de los Estados miembros de garantizar el cumplimiento de las disposiciones recogidas en las Directivas de Hábitats y de Aves, contribuyendo así a la conservación y conexión de los ecosistemas protegidos. En este sentido, cabe citar la STJUE de 24 de noviembre de 2011 (C404/2009) en la que se discute el incumplimiento por parte de España de las obligaciones que le incumben en relación con la protección del urogallo debido a unas actividades mineras a cielo abierto en un espacio de Natura 2000. En el seno de este conflicto se analiza el posible bloqueo de los corredores de comunicación con otras poblaciones y el riesgo de formación de una barrera continua que pueda dar lugar al aislamiento de núcleos de población y, en último término, a la desaparición de los núcleos existentes. Para el Tribunal dicho proyecto suponía un riesgo de deterioro y el cierre de ese corredor conllevaba una fragmentación contraria al art. 6.2 de la Directiva de Hábitats³³. Se ha buscado dar respuesta a esta cuestión con la aprobación el 17 de marzo de 2024 de la Estrategia para la conservación del urogallo cantábrico (*Tetrao urogallus cantabricus*) en España, en cuyas líneas básicas de actuación se contempla definir de forma precisa las áreas de conexión o de restauración de los corredores entre poblaciones y garantizar la conectividad entre núcleos de población a través de planes especiales de conservación o de restauración elaborados de forma coordinada cuando los corredores afecten a más de una Comunidad Autónoma. Especialmente relevante es su ámbito de aplicación, definido en función de la presencia constatada de esta especie y de su distribución potencial derivada de sus características naturales y de la conectividad con otras áreas de distribución próximas. La conservación de la conectividad también ha sido objeto de análisis en relación con la aplicación de la Directiva de Aves y la de Hábitats en la STJUE de 14 de enero 2016 (C-

³² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Infraestructura verde. Mejorar el capital natural de Europa* (COM/2013/0249 final).

³³ [Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico](#) (Fecha de último acceso 08-04-2025).

141/2014) relativa a corredores migratorios y áreas de reposo en Bulgaria, utilizados por una parte importante de las poblaciones migratorias (la cigüeña blanca, el gavilán griego, el águila calzada, el aguilucho cenizo, el aguilucho papialbo, el cernícalo patirrojo y otras especies).

La necesidad de fortalecer el intercambio funcional entre ecosistemas fue igualmente incorporada en la Estrategia sobre Biodiversidad de la Unión Europea hasta 2020 -aprobada en 2011- con el objetivo de aplicarse tanto a los ecosistemas situados dentro de los espacios Natura 2000 como a aquellos que abarcan a varios de dichos espacios o se localizan fuera de ellos. Este instrumento normativo estableció la obligación de mantener y mejorar los ecosistemas y los servicios ecosistémicos antes del año 2020, mediante dos medidas fundamentales: la restauración de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados y la integración de la Infraestructura Verde en los procesos de ordenación territorial. El cumplimiento de ambos propósitos llevó a la Comisión a comprometerse con la redacción de una estrategia específica en la materia que fomente su despliegue, encargo que cumplió con la aprobación en 2013 de la mencionada Estrategia Europea de Infraestructura Verde³⁴. Por su parte, la Estrategia sobre Biodiversidad de la Unión Europea hasta 2030, aprobada en 2020³⁵, refuerza la prioridad de mejorar la conectividad entre hábitats y de establecer corredores ecológicos. En este sentido, establece que los Estados miembros debían demostrar avances sustanciales en la designación jurídica de nuevos espacios protegidos y en la integración efectiva de corredores ecológicos antes de finales de 2023. El propósito último de esta disposición es garantizar la protección jurídica de al menos el 30 % de la superficie terrestre y el 30 % de la marina de la Unión Europea, así como consolidar los corredores ecológicos dentro de una auténtica Red Transeuropea de Espacios Naturales.

En la evolución de la legislación estatal sobre patrimonio natural y biodiversidad destaca un hito relacionado con el proceso de integración de la conectividad ecológica en el ordenamiento jurídico interno que marca un camino determinante e irreversible en esta materia. Nos referimos a la aprobación de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre de modificación de la LPNB, que aprovechó la necesidad de actualizar algunos aspectos referidos -en particular- a la gestión de los espacios protegidos, para acoger las previsiones y objetivos de las dos Estrategias europeas mencionadas, la relativa a la Infraestructura Verde de 2013 y la de Biodiversidad hasta 2020. Como consecuencia de dicha reforma, el

³⁴ *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural*, del 3 de mayo de 2011 [COM(2011) 244 final, apartado 3.2 y la actuación 6 b)].

³⁵ *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, de 20 de mayo de 2020 [COM(2020) 380 final], apartados 2.1; 2.2.2]. Véase, al respecto, GARCÍA URETA, AGUSTÍN (Dir.); SARASIBAR IRIARTE, MIREN (coord.). *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos*. Madrid. Marcial Pons, 2022.

Título I, capítulo III de la LPNB establece en su artículo 15 la obligación de elaborar una estrategia nacional de Infraestructura Verde, instrumento que se materializó en la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, mediante la aprobación de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (ENIVCRE)³⁶.

De este modo, se puede afirmar que el concepto de conectividad ecológica -tal y como lo define la ciencia- se incorpora al ordenamiento jurídico español tanto en el medio terrestre como en el marino³⁷, desempeñando diversos roles: a) como finalidad, al configurarse como un objetivo que los poderes públicos deben garantizar (art. 15 LPNB) mediante la Estrategia estatal de Infraestructura Verde, quedando además reflejada en las metas 1, 2 y 6 de dicho instrumento (apartado 9); b) como principio rector en el desarrollo de la Infraestructura Verde; c) como parámetro de referencia, al exigirse que cada nuevo elemento incorporado a la Infraestructura Verde sea evaluado en términos de su conexión con el resto de los elementos de la red, siendo además un componente esencial en la adaptación al cambio climático; y d) como criterio a integrar en la selección de alternativas y la prevención de impactos dentro de los procedimientos de evaluación ambiental de planes y proyectos.

La Infraestructura Verde se configura, por tanto, como el principal instrumento para garantizar la conectividad ecológica en estos términos. La identificación y conservación de sus elementos, así como los criterios que deben observarse en la planificación territorial y sectorial para asegurar la funcionalidad de los ecosistemas, están recogidos en las directrices de la ENIVCRE. Dichas directrices otorgan especial relevancia a los espacios protegidos, que figuran en

³⁶ Véanse, al respecto, RANDO BURGOS, E. [Algunas notas jurídicas sobre la infraestructura verde a la luz de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas](#), *Actualidad Jurídica Ambiental* N.º 112, 24 de mayo de 2021 (Fecha de último acceso 08-04-2025); FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. [La Estrategia Estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, N.º 81, 16 de julio de 2018 (Fecha de último acceso 08-04-2025); *Actividad pública y privada en materia de recursos naturales y rurales: la infraestructura verde y la custodia del territorio*. Salamanca. Ratio Legis, 2023, pp. 33-147; La estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas de 2021. En URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). *Conectividad Ecológica y Derecho*. Valencia. Tirant lo Blanch, 2024, pp. 9 y ss.

³⁷ Sobre las connotaciones de la conectividad en este ámbito, véase, MARAVALL BUCKWALTER, I. La conectividad ecológica en el ecosistema marino: su protección y conservación en el derecho internacional. En URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). *Conectividad Ecológica...*, ob. cit. pp. 397 y ss.).

primer lugar dentro de un listado de ámbitos prioritarios que la LPNB contempla de manera abierta³⁸.

Para delimitar la distribución competencial en materia de conectividad ecológica, resulta oportuno recordar dos premisas fundamentales previamente expuestas: 1) que la Infraestructura Verde constituye el principal instrumento para su adecuada implementación; y 2) que la planificación territorial, urbanística y sectorial a cargo de las Administraciones Públicas debe permitir y garantizar dicha conectividad. En relación con esta segunda cuestión, el artículo 21 de la LPNB impone a las Administraciones Públicas la obligación de incorporar en sus planes ambientales o en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales mecanismos orientados a asegurar la conectividad ecológica del territorio. Entre dichos mecanismos se contempla, específicamente, "el establecimiento o restablecimiento de corredores, en particular entre los espacios protegidos de la Red Natura 2000 y aquellos espacios naturales de especial relevancia para la biodiversidad³⁹". Sin embargo, los corredores ecológicos son, en realidad, uno más de los variados elementos de los que se compone la Infraestructura Verde, "que abarcan desde las zonas cuya utilidad prioritaria es su aportación a la conservación de la biodiversidad, tanto si poseen un alto valor ecológico -se encuentren o no bajo algún régimen de protección, como si se trata de espacios bien conservados o de áreas con un valor natural fruto de prácticas agrarias sostenibles, pasando por los distintos tipos de corredores ecológicos dirigidos a lograr la conectividad entre dichas zonas, por las áreas transicionales en las que se fomenta una compatibilidad de usos que sirve de amortiguación de los daños externos y protegen la red, por tierras que sin tener un alto valor natural se destinan a la agricultura sostenible, y por un mosaico de elementos urbanos gestionados para favorecer la biodiversidad⁴⁰".

³⁸ El resto de elementos que componen dicho listado abierto son los siguientes: hábitats en peligro de desaparición y de especies en peligro de extinción, áreas de montaña, cursos fluviales, humedales, vías pecuarias, corrientes oceánicas, cañones submarinos, las rutas migratorias que faciliten la conectividad, y los sistemas de alto valor natural originados como consecuencia de las buenas prácticas aplicadas por los diferentes sectores económicos, así como los hábitats prioritarios a restaurar, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos utilizados por las administraciones competentes en la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, hecho en Florencia el 20 de octubre del año 2000 (art. 15. 3 LPNB).

³⁹ Añade que "para ello se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos" (art. 21 LPNB).

⁴⁰ URIARTE RICOTE, M. [El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de Ordenación del Territorio](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 106, 2020, p. 7.

En consecuencia, la Infraestructura Verde entendida en toda su magnitud incide en distintos ámbitos territoriales, determinando los elementos que la conforman y su integración en los distintos instrumentos de planificación. Por lo que respecta al *iter* temporal para su efectiva implantación, la LPNB (art. 15.4) dispone que, con apoyo en las directrices de la Estrategia estatal, “las Comunidades Autónomas desarrollarán, en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de dicha Estrategia estatal, sus propias estrategias, que incluirán, al menos, los objetivos contenidos en la estrategia estatal”.

3. PREVISIONES NORMATIVAS RELATIVAS A LA COOPERACIÓN INTERAUTONÓMICA

La compleja red de ámbitos competenciales distribuidos entre diversos actores genera con frecuencia—como se ha expuesto anteriormente—problemas de solapamiento, vacíos normativos y asimetrías, lo que hace necesaria una acción concertada, así como la creación de entornos de coordinación y cooperación. Dichos espacios deben estar diseñados con el propósito de garantizar la igualdad dentro de un marco de descentralización política, asegurando la compatibilidad entre los principios de unidad y autonomía. En este contexto, resulta prioritario analizar las disposiciones jurídicas y técnicas relativas al principio de cooperación aplicado a los espacios naturales protegidos y a la conectividad ecológica en el ámbito de las relaciones entre Comunidades Autónomas.

El examen de los mecanismos de coparticipación en el marco normativo y competencial previamente descrito requiere, en primer lugar, recordar los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional que permiten definir el principio de cooperación. La distinción fundamental entre coordinación y cooperación radica, como es sabido, en que esta última es de carácter voluntario, mientras que la coordinación puede imponerse en determinadas circunstancias y, además, "conlleva un cierto poder de dirección" (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f). Asimismo, el principio constitucional de cooperación constituye un elemento esencial de la organización territorial del Estado, de modo que los instrumentos para su consecución se configuran como una necesidad orgánica que no requiere una justificación específica en normas constitucionales o estatutarias concretas.

La cooperación debe ser, por tanto, el primer recurso al que acudir cuando se trata de armonizar competencias en un sistema descentralizado. Su finalidad se concreta en “la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema”. Las

medidas o soluciones de cooperación -junto a las de colaboración-, se consideran por el TC, “inherentes al carácter complejo del Estado Autonómico” cuyo funcionamiento depende, en buena medida, de la estricta sujeción a fórmulas racionales diseñadas sobre la base del principio de cooperación, “... pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.”⁴¹.

En cuanto a su implementación y aplicación, el principio de cooperación debe materializarse sin menoscabo de la titularidad ni del ejercicio de las competencias atribuidas a los sujetos intervinientes⁴². Las técnicas normativas destinadas a su ejecución no están previamente delimitadas, lo que, conforme a la doctrina del TC, implica que la elección del mecanismo de articulación de competencias estatales corresponde a los propios poderes públicos responsables, sin que dicho tribunal deba pronunciarse al respecto, salvo en el marco del control jurisdiccional que le es propio⁴³.

No existe, en consecuencia, una única técnica preeminente o intrínsecamente más adecuada que las demás⁴⁴. Se contemplan, sin embargo, fórmulas de carácter general tales como la incorporación de representantes o comisionados de las comunidades autónomas en órganos estatales o su participación en los procedimientos administrativos que ejecuten la legislación estatal⁴⁵. Estos rasgos básicos y característicos de la cooperación derivan de la jurisprudencia constitucional en materia de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, y han sido objeto de análisis doctrinal, incluidas sus modalidades específicas en los sectores objeto del presente estudio.

En lo que respecta a la actividad convencional entre comunidades autónomas, si bien la Constitución Española prohíbe expresamente la federación entre ellas, reconoce su capacidad para formalizar convenios orientados a la gestión y prestación de servicios propios, siempre que se ajusten a los supuestos, requisitos y términos establecidos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y que se cumpla con la obligación de comunicación a las Cortes Generales. Fuera de estos casos estatutariamente previstos, la celebración de acuerdos de

⁴¹ SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 204/2002, de 32 de octubre de 2002, Antecedentes y FJ 7. Véase, por todos, MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E., *El principio de cooperación como solución del Estado Autonómico. Una propuesta para la reforma (constitucional o no) del sistema público de protección social de España*. Granada. Comares, 2018, págs. 115-117.

⁴² STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9.

⁴³ STC 118/1998, de 4 de junio de 1998, FJ 12.

⁴⁴ STC 68/1996, de 18 de abril de 1996, FJ 2.

⁴⁵ STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 4.

cooperación interautonómica requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, conforme a lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución⁴⁶.

La cooperación entre Administraciones Públicas se fundamenta, junto con la coordinación, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). En lo que aquí concierne, dicha ley reconoce la cooperación tanto como un principio general (art. 3.k) como un principio específico en las relaciones interadministrativas, aplicable cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos concretos en aras de una acción común (art. 140.1.d). De las técnicas orgánicas de cooperación contempladas en la norma —la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Cooperación— ninguna de ellas tiene como finalidad específica la cooperación interautonómica (arts. 145 a 154). No obstante, esta última encuentra respaldo en el conjunto de mecanismos enumerados en la Ley, cuyo carácter abierto permite abarcar diversos instrumentos de cooperación, entre los que se incluyen: “a) La participación en órganos de cooperación para la deliberación y eventual adopción de medidas en materias de competencia compartida entre diferentes Administraciones Públicas. b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas. c) La intervención de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas a otra Administración distinta. d) La prestación de medios materiales, económicos o personales a favor de otras Administraciones Públicas. e) La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa sectorial. f) La emisión de informes no preceptivos para que las distintas Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones con incidencia en sus competencias. g) Actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, conforme a la legislación patrimonial aplicable. h) Cualquier otro instrumento de cooperación previsto en la Ley” (art. 144).

Por su parte, el régimen jurídico básico en materia de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad se encuentra regulado -como se ha adelantado- en la LPNB, que incorpora el principio de cooperación interadministrativa como una exigencia fundamental, expresada en su Preámbulo. Si bien dicha cooperación se plantea, en primera instancia, en el marco de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, su alcance se extiende al suministro recíproco de información en

⁴⁶ *Vid.*, TAJADURA TEJADA, J., El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CCAA. *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996, pp. 113 y ss.; *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000.

general, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa⁴⁷. En esta misma línea, la LPNB establece la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad como órgano consultivo y de cooperación en materia de protección del patrimonio natural y la biodiversidad entre el Estado y las comunidades autónomas. Las propuestas e informes de este órgano son sometidos a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para su aprobación o conocimiento.

Sin embargo, el principio de cooperación no se limita al ámbito de relación bilateral estatal-autonómico. El artículo 7.1 de la LPNB extiende su aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas, estableciendo una obligación general de colaboración en esta materia. Por su parte, la disposición adicional séptima impone a todas ellas el deber de garantizar la cooperación científico-técnica en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad. En este sentido, se reconoce el derecho de acceso a la tecnología mediante políticas adecuadas de transferencia, incluidas la biotecnología y el conocimiento asociado, en aplicación de los artículos 16, 17 y 18 del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992.

El principio de cooperación interadministrativa se proyecta también sobre la gestión de la biodiversidad marina. En particular, el artículo 6.4 de la LPNB establece que las comunidades autónomas ejercerán sus competencias sobre especies (excepto las altamente migratorias), espacios, hábitats o áreas críticas situadas en el medio marino cuando exista continuidad ecológica con un espacio natural terrestre protegido, siempre que dicha continuidad esté avalada por la mejor evidencia científica disponible. Adicionalmente, la Ley impone la obligación de establecer mecanismos de colaboración específicos en aquellos casos en los que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más comunidades autónomas (art. 37.4 LPNB). Por último, cabe destacar la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, que, dentro de sus principios rectores, reconoce la cooperación entre las distintas Administraciones Públicas como un elemento esencial en la formulación y ejecución de las políticas forestales, al tiempo que refuerza el papel de los montes como Infraestructuras Verdes fundamentales para la conservación del capital natural y su contribución a la mitigación del cambio climático [art. 3.h) y l)].

Dado que la Infraestructura Verde constituye el principal instrumento para garantizar la conectividad ecológica de los espacios naturales, las disposiciones en materia de cooperación contenidas en los marcos normativos que la regulan

⁴⁷ ALBERTON, M. La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, Núm. 2, 2020, pp. 1-44.

pueden agruparse en tres ámbitos diferenciados. En primer lugar, la cooperación transfronteriza en materia de Infraestructura Verde entre los Estados miembros de la Unión Europea, promovida a través de diversas disposiciones de la Estrategia Europea de Infraestructura Verde y Biodiversidad, que insta a los Estados a desarrollar mecanismos de colaboración para garantizar la continuidad ecológica más allá de las fronteras nacionales. En segundo término, la ENIVCRE establece como línea de actuación específica la implementación de mecanismos eficaces de cooperación entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, con el fin de garantizar un desarrollo coordinado de la Infraestructura Verde en el ámbito nacional. Por último, la cooperación y coordinación se erigen como principios generales aplicables a todas las Administraciones Públicas, en la medida en que resultan esenciales para asegurar un desarrollo territorial coherente de la Infraestructura Verde a distintas escalas. La necesidad de articular mecanismos de cooperación entre los diversos niveles administrativos con competencias en la ordenación del territorio—desde el ámbito europeo hasta el local—deriva precisamente del carácter multiescalar de este instrumento, concebido como una red ecológicamente estructurada y funcionalmente integrada.

La escala de actuación que nos ocupa es la que la ENIVCRE define como regional y comarcal, caracterizada por la presencia de redes ecológicas funcionales que incluyen espacios protegidos, grandes reservorios de biodiversidad, cursos fluviales, llanuras de inundación y zonas litorales, así como intervenciones dirigidas a la conservación de hábitats, la restauración de espacios degradados y la restitución de la conectividad ecológica⁴⁸. La concepción de la Infraestructura Verde como un sistema único de ámbito nacional, estructurado en distintas escalas —estatal, autonómica y local— e integrado, a su vez, en la Infraestructura Verde europea, fundamenta la inclusión -en la línea de actuación 5.02 de la ENIVCRE- del establecimiento de mecanismos de cooperación entre todos estos niveles administrativos. Se destaca, en particular, la necesidad de articular mecanismos específicos de colaboración entre comunidades autónomas, con objeto de definir estrategias, directrices y objetivos comunes en materia de conectividad ecológica, así como de garantizar la continuidad territorial en su desarrollo, evitando la fragmentación ecológica o el denominado “efecto frontera”.

En este escenario corresponde a las comunidades autónomas -como se ha adelantado- la elaboración de sus propias Estrategias Autonómicas de Infraestructura Verde, orientadas a la configuración de redes ecológicas

⁴⁸ Las otras escalas son la europea, la peninsular e insular, la municipal y local, y la urbana y de barrio (*vid.*, la ENIVCRE, pp. 38 y 119).

funcionales y a la coordinación, cooperación e integración de las iniciativas impulsadas por las entidades locales. A estos efectos, se recomienda que dicha articulación territorial se lleve a cabo preferentemente a través de las Federaciones de Municipios de cada Comunidad Autónoma, a fin de garantizar una planificación homogénea y alineada con los principios establecidos en la ENIVCRE.

4. MEDIDAS EFECTIVAS DE COOPERACIÓN IMPLEMENTADAS

4.1. Elementos constitutivos inherentes a la Red Natura

La cooperación y coordinación entre administraciones se configuran como exigencias inherentes al carácter transfronterizo que la Directiva de Hábitats atribuye a los hábitats y especies que conforman la Red Natura 2000 (LIC, ZEC y ZEPA), así como a la naturaleza de las amenazas que frecuentemente enfrentan. Esta dimensión supranacional justifica su reconocimiento como parte del patrimonio natural de la Unión Europea y exige una gestión coordinada entre los Estados miembros. La concepción de la biodiversidad como una red interconectada impone a estos últimos el cumplimiento de diversas obligaciones, cuyo adecuado desarrollo contribuye directamente a la coherencia ecológica y la integración funcional de los espacios protegidos dentro de la Red Natura 2000.

4.1.1. La coherencia ecológica como finalidad y característica definitoria de la Red Natura

La coherencia ecológica está intrínsecamente ligada al tema que nos ocupa, y la Directiva de Hábitats la estableció como un objetivo fundamental de la Red Natura 2000⁴⁹, convirtiéndola en una característica esencial que debe garantizarse. Es tan crucial que el artículo 3.1 de la Directiva dispone la creación de “una red ecológica europea *coherente* de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000»”. Sin embargo, destaca la flexibilidad de los artículos 3.3 y 10 de la misma Directiva por dejar a discreción de los Estados miembros la decisión sobre su mejora. En ambos preceptos, la normativa prevé el desarrollo y gestión de elementos del paisaje particularmente importantes para la fauna y flora silvestres, a través de políticas nacionales de ordenación del territorio que los Estados miembros promoverán “cuando lo consideren necesario”. Como se aclara en el segundo párrafo del artículo 10, estos “elementos del paisaje” se refieren a aquellos que, por su estructura lineal y

⁴⁹ *Vid.*, asimismo, los arts. 3.3, 6.4, 10 y el Anexo III.

continua (como los ríos y sus riberas o los sistemas tradicionales de delimitación de campos) o por su función como puntos de conexión (como estanques o sotos), son esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres.

No obstante, la LPNB introdujo un cambio significativo en el tratamiento de la coherencia de la Red Natura 2000 en su artículo 47, en comparación con lo establecido en la Directiva de Hábitats. En primer lugar, vincula la coherencia con el concepto de conectividad y, en segundo lugar, establece que ambas constituyen una obligación para la Administración, que deberá promoverlas activamente. Este cambio elimina la discrecionalidad administrativa derivada del artículo 10 de la Directiva de Hábitats que, como se ha mencionado, permitía a los Estados miembros decidir si implementar o no medidas de cohesión, sin especificar el momento o las circunstancias en que deberían adoptarse. La obligatoriedad de fomentar la coherencia y la conectividad refleja una decisión legislativa alineada con las previsiones de la Estrategia Europea de Infraestructura Verde de 2013, incorporadas mediante la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que modificó la LPNB. Estos cambios dieron lugar -como se ha adelantado- a la ENIVCRE de 2021, que impacta directamente en la Red Natura 2000, cuya coherencia ecológica y conectividad deben mejorarse mediante “la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas terrestres y marinas que resultan esenciales o revisten primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, teniendo en cuenta los impactos futuros del cambio climático”, tal como se establece en los artículos 15 y 47 de la LPNB.

Esta misma ley establece la Red Natura 2000 como el eje vertebrador de la Infraestructura Verde, considerándola un elemento esencial para impulsar su desarrollo y alcanzar los objetivos previstos en el artículo 10 de la Directiva de Hábitats⁵⁰. En este sentido, el artículo 15.3 de la LPNB dispone que la Estrategia estatal de Infraestructura Verde deberá prestar especial atención, entre otros, a los espacios protegidos, los hábitats en peligro de desaparición y aquellos de especies en riesgo de extinción, las áreas de montaña, los cursos fluviales, los humedales, las vías pecuarias, las corrientes oceánicas y los cañones submarinos. Asimismo, deberán considerarse las rutas migratorias que faciliten la conectividad ecológica, los sistemas de alto valor natural derivados de buenas prácticas sectoriales, los hábitats prioritarios para su restauración, los terrenos afectados por los bancos de conservación de la naturaleza y los instrumentos

⁵⁰ Tal y como se diseñó en la Estrategia Europea de IV, *Infraestructura verde. Mejorar el capital natural de Europa* (COM/2013/0249 final)], Apdo. 2.4.

adoptados por las administraciones competentes en aplicación del Convenio Europeo del Paisaje, suscrito en Florencia el 20 de octubre de 2000.

4.1.2. Armonización normativa y criterios de selección para los lugares Natura 2000

Los Estados miembros tienen la obligación de contribuir a la creación y conservación de la Red Natura 2000, entendida esta última como el mantenimiento y, en su caso, el restablecimiento de los espacios protegidos⁵¹. Esta responsabilidad se ejerce en función de la representación en su territorio de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies incluidos en los anexos I y II, respectivamente, de la Directiva de Hábitats, debiendo además adoptar normas y criterios comunes para la selección y, en su caso, la gestión de los lugares protegidos⁵². Asimismo, la determinación de las medidas de conservación aplicables a los espacios de la Red Natura 2000 corresponde a cada Estado miembro⁵³, especialmente en lo relativo a las ZEC⁵⁴. Se parte de un proyecto de lista de LIC que la Comisión ha redactado de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, basándose en las listas que estos le han presentado previamente, y que incluye los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias. Aprobada por la Comisión, este listado de LIC de las diferentes regiones europeas se remite a los Estados miembros para que aprueben los correspondientes instrumentos de protección (ZEC) en un plazo de seis años desde la configuración de la Red en Europa. Los LIC forman parte de la Red Natura desde el inicio y durante todo el tiempo que se tarde en transformarlos en ZEC, aunque desde su designación inicial les resulta de aplicación el régimen básico de protección previsto en la Directiva de Hábitats y en la LPNB.

En el orden interno corresponde a las comunidades autónomas la declaración de las ZEC y de las ZEPA, mediante la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión que establezca los objetivos de conservación y las medidas necesarias para garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable. En materia de biodiversidad marina, también es competencia autonómica la declaración de estos espacios cuando exista una continuidad ecológica entre el ecosistema marino y el espacio natural terrestre protegido, debiendo esta circunstancia estar respaldada por la mejor evidencia

⁵¹ Art. 1 a) Directiva de Hábitats.

⁵² Art. 3.2 Directiva de Hábitats. Véase, GARCÍA URETA, A. *Derecho europeo de la biodiversidad...*, ob. cit., p. 453.

⁵³ Art. 6.1 Directiva de Hábitats.

⁵⁴ Art. 4 Directiva de Hábitats y art. 43.3 LPNB.

científica disponible. En ausencia de dicha continuidad, la competencia para su declaración corresponde al Estado⁵⁵.

4.1.3. La evaluación ambiental como instrumento de cohesión territorial

La principal medida de conservación exigida por la Directiva de Hábitats para la Red Natura 2000 es la evaluación adecuada de las repercusiones que planes, programas y proyectos puedan tener sobre estos espacios⁵⁶. Su transposición al ordenamiento interno a través de la LPNB se concreta en la obligatoriedad de someter a evaluación ambiental aquellos planes, programas o proyectos que puedan afectar de manera apreciable la integridad de dichos espacios. Esta exigencia se extiende también a fenómenos que provoquen deterioro, contaminación, fragmentación o perturbaciones con consecuencias sobre especies situadas fuera de la Red Natura 2000, siempre que incidan de manera significativa en el estado de conservación de los hábitats y especies incluidos en ella.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 46.3 y 4 de la LPNB, estará sujeto a evaluación ambiental “cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a las especies o hábitats de los citados espacios, ya sea individualmente o en combinación con otros planes, programas o proyectos”. De la redacción de este precepto se derivan dos consideraciones fundamentales: a) solo quedan excluidos de la evaluación aquellos planes cuya finalidad exclusiva sea la gestión del lugar protegido, de modo que cualquier otro elemento incorporado al plan deberá ser evaluado si concurren el resto de condiciones; y b) lo determinante para la aplicación del procedimiento de evaluación no es la ubicación del plan o proyecto, sino sus efectos sobre la Red Natura 2000, por lo que pueden estar sujetos a evaluación ambiental incluso si no se desarrollan dentro de los espacios protegidos (ZEPA, LIC o ZEC)⁵⁷. La afectación “apreciable” de un fenómeno sobre un espacio Natura 2000 no está sujeta a una interpretación discrecional, sino que debe entenderse equiparable a la noción de “impacto significativo” consagrada en el artículo 5.1.b) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Dotar a este concepto

⁵⁵ Art. 6.4 LPNB.

⁵⁶ Art. 6.3 y 4 Directiva de Hábitats (*vid.*, HAUMONT, F. Appropriate impact assessment. The key to effective integration of nature conservation issues into land-use planning; SOBOTTA, C. The impact of species protection on land-use planning via the environmental assessment. En BORN, C-H.; CLIQUET, A.; SCHOUKENS, H.; MISONNE D.; VAN HOORICK, G. *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature's best Hope?* Routledge, London, 2015, pp. 93-100 y 145-159, respectivamente).

⁵⁷ GARCÍA URETA, A. *Derecho europeo de la biodiversidad...*, ob. cit., pp. 541 y 542.

de objetividad resulta esencial para garantizar la coherencia y el tratamiento homogéneo de la Red Natura 2000⁵⁸.

En cuanto a la evaluación de los efectos acumulativos de distintos planes o proyectos, el TJUE ha interpretado que, si bien la continuidad en condiciones no modificadas de la actividad de una explotación que ya ha sido autorizada en fase de proyecto no está sujeta, en principio, a la obligación de evaluación ambiental (...), no obstante, cuando la evaluación previa haya considerado únicamente el impacto del proyecto de forma individual, sin valorar su combinación con otros proyectos, y la autorización inicial condicione la continuidad de la actividad a la obtención de una nueva autorización conforme al Derecho interno, esta última deberá ir precedida de una nueva evaluación que cumpla los requisitos establecidos por la normativa aplicable⁵⁹.

Por último, la mera probabilidad o el riesgo de que un plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable a un espacio Natura 2000 basta para justificar su sometimiento a evaluación ambiental. Conforme a reiterada jurisprudencia del TJUE y en aplicación del principio de cautela, esta exigencia se cumple desde el momento en que no puede excluirse, sobre la base de datos objetivos y los mejores conocimientos científicos disponibles, la posibilidad de que dicho plan o proyecto genere una afección significativa en el lugar protegido⁶⁰.

La correcta aplicación de esta ineludible medida preventiva de evaluación ambiental contribuye sin duda a la cohesión territorial⁶¹ por ofrecer un resultado homogeneizador de los planes⁶² y actividades que afectan directa e indirectamente a la Red Natura, en la medida en que los criterios para la

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA- *Gestión de Espacios Natura 2000. Disposiciones del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*, 2000, apdo. 4.4.1. *Vid.*, en este sentido, la STS 1679/2022 de 19 de diciembre de 2022. Véase, asimismo, la STJUE de 7 de noviembre de 2018, C-461/17 en su FJ 33 cuando declara que “las autoridades nacionales competentes sólo autorizarán una actividad en el lugar protegido si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde el punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos”.

⁵⁹ *Vid.*, STJUE de 10 de noviembre de 2022, C-278/202, FJ 47 y la STS 1679/2022 de 19 de diciembre de 2022, FJ1.

⁶⁰ Véanse, entre otras, las Sentencias del TJUE de 5 de mayo de 1998, C-180/96; de 7 de septiembre de 2004, C-127/2002; y de 9 de septiembre de 2020, C-254/2019.

⁶¹ La importancia y necesidad de estructuras y sistemas territoriales de cohesión territorial fueron tempranamente destacada por AGOUÉS MENDIZABAL, C. La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, volumen II, 2007, pp. 360 y 399.

⁶² La noción de “plan” ha de interpretarse en su más amplio sentido, “omnicomprensiva de cualquier actividad (...) que pueda implicar efectos en las zonas correspondientes”, como advierte GARCÍA URETA, A. (*Derecho europeo de la biodiversidad ...*, ob. cit., p. 536) en su análisis de la jurisprudencia del TJUE.

determinación de la existencia de perjuicio a la integridad del espacio se fijan mediante orden de la Ministra de Transición Ecológica, oída la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 46.4 *in fine* LPNB), y en que su aplicación debe respetar la jurisprudencia mencionada.

4.2. La cooperación implícita en la gestión de los Parques Nacionales

Según lo dispuesto en el artículo 30 de la LPNB, los Parques constituyen una de las modalidades de espacios naturales protegidos, y los Parques Nacionales representan una categoría específica de estos, regulada por su propia normativa (art. 31.2). En España existen actualmente dieciséis Parques Nacionales⁶³, cuya regulación se contiene en la LPNB (que derogó y sustituyó a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres), y supuso un avance respecto de la etapa inicial mediante la mejora de su articulación y la adaptación a la normativa europea. Su régimen jurídico básico y, en particular, lo atinente a los instrumentos de coordinación y colaboración se contiene en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Esta ley también desarrolla y actualiza el modelo de Red de Parques Nacionales⁶⁴, concebido como un sistema integrado que agrupa todos los espacios declarados como tales, además de su marco normativo básico y el conjunto de relaciones necesarias para su funcionamiento. La propuesta e impulso de la aplicación de instrumentos de cooperación entre administraciones y sectores implicados a fin de lograr los objetivos de cada uno de los parques nacionales y de la Red en su conjunto, se atribuye por esta norma a la Administración General del Estado [art. 16.1.i)].

Si bien los Parques Nacionales han sido concebidos como referentes en la conservación de la naturaleza, también deben erigirse en modelos de gestión participativa, basados en los principios de colaboración, coordinación y cooperación. Esto se debe a la complejidad de su configuración en la que intervienen múltiples actores con competencias y particularidades propias. En este contexto el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado mediante el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, se configura como el

⁶³ Picos de Europa (1918), Ordesa y Monte Perdido (1918), Teide (1954), Caldera de Taburiente (1954), Aigüestortes i Estany de Sant Maurici (1955), Doñana (1969), Tablas de Daimiel (1973), Timanfaya (1974), Garajonay (1981), Archipiélago de Cabrera (1991), Cabañeros (1995), Sierra Nevada (1999), Islas Atlánticas de Galicia (2002), Monfragüe (2007), Sierra de Guadarrama (2013), Sierra de las Nieves (2021). Actualmente está abierta la propuesta aprobada por el Consejo de Ministros el 30 de julio de 2024 de Parque Nacional Marino del Mar de las Calmas, al sur de la isla de El Hierro, cuyo periodo de información público ha concluido el 9 de febrero de 2025.

⁶⁴ Esta ley derogó la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red Parques Naturales.

principal instrumento estratégico de coordinación para garantizar los objetivos de la Red. Dicho Plan establece directrices y criterios comunes para la gestión de los valores que motivaron la declaración de estos espacios, así como los requisitos mínimos que determinan una situación de conservación desfavorable, aspectos todos ellos de obligado cumplimiento por parte de las comunidades autónomas en su gestión [arts. 3.d) y 19]. De los dieciséis Parques Nacionales existentes en España, dos se extienden por más de una Comunidad Autónoma: el de los Picos de Europa, declarado en 1918⁶⁵, que abarca territorios de Cantabria, Castilla y León y Asturias, y el de la Sierra de Guadarrama, declarado en 2013, que comprende áreas de la Comunidad de Madrid y Castilla y León⁶⁶.

El Parque Nacional de los Picos de Europa cuenta con un Convenio de Colaboración para su gestión coordinada (2009), que establece las bases de cooperación entre las comunidades autónomas implicadas. Este acuerdo define criterios comunes para la planificación y gestión del Parque, así como para la elaboración y desarrollo de los distintos instrumentos de ordenación⁶⁷. La cooperación entre las tres comunidades autónomas en la gestión del Parque se articula a través de tres tipos de iniciativas⁶⁸:

- a) La elaboración conjunta de los instrumentos de planificación. Una Comisión específica integrada por representantes de las Consejerías competentes en espacios naturales protegidos de cada Comunidad Autónoma, se encarga de la redacción del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (2014)⁶⁹, del Plan Rector

⁶⁵ *Vid.*, la Ley de 24 de julio de 1918, de declaración del Parque Nacional de Covadonga (denominación inicial) y la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de Picos de Europa.

⁶⁶ Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

⁶⁷ Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, de 9 de marzo de 2019 (Cláusulas Primera y Segunda) (BOC núm. 140, de 22 de julio de 2009). Anteriormente, se aprobó Ley de Cantabria 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del Convenio de Colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

⁶⁸ *Ibidem*, Cláusula Tercera 4; Cuarta; Quinta; Sexta; Séptima, Octava y Novena.

⁶⁹ El PORN establece, de forma coordinada para todo el espacio y en desarrollo de los criterios generales del Plan Director de Parques Nacionales, su zonificación, la regulación de los usos y actividades que se desarrollan o puedan desarrollarse, así como las medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que sean necesarias (*vid.*, el Real decreto 640/1994, de 8 de abril por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Nacional de los Picos de Europa).

de Uso y Gestión (2002)⁷⁰, del Plan de Desarrollo Sostenible y de otros documentos complementarios.

- b) La participación en los órganos de gestión y representación. Cada Comunidad Autónoma forma parte de distintos órganos de gestión y participación del Parque, como la Comisión de Gestión, el Comité Técnico, el equipo de dirección compuesto por el Director Conservador y los co-directores, y el Patronato, que actúa como órgano de participación social con representación de administraciones, instituciones, asociaciones y organizaciones vinculadas al Parque.
- c) La creación de un Consorcio interadministrativo. Se prevé la constitución de un Consorcio con naturaleza de entidad de Derecho público de carácter asociativo, destinado a articular la cooperación técnica, administrativa y económica entre las Administraciones consorciadas. Su finalidad es coordinar actuaciones conjuntas en materia de conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualquier otra acción necesaria para garantizar la unidad ambiental del Parque. Este instrumento se creó en virtud del Decreto 63/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

En cuanto al Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, su gestión se rige por el Protocolo General de Colaboración, firmado el 21 de noviembre de 2013, entre la Consejería de Medio Ambiente y Fomento de la Junta de Castilla y León, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente⁷¹. La creación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama se formalizó mediante la Ley 7/2013, de 25 de junio, cuyo artículo 8 asigna la gestión ordinaria y

⁷⁰ El PRUG establece las normas, directrices y criterios generales de uso y ordenación, zonificación y regulación de las actuaciones a realizar en este Parque (*vid.*, el Real Decreto 384/2002, de 26 de abril, por el que se aprueba el Plan rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Picos de Europa.)

⁷¹ Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio, Comunidad de Madrid, Ref.: 10/241760.9/13. Vid., la Resolución de 4 de diciembre de 2013, de Parques Nacionales, por la que se publica el Protocolo general de colaboración con la Junta de Castilla y León y la Comunidad de Madrid para la ejecución de actuaciones en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama.

cotidiana del Parque a las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León. Asimismo, el artículo 10 establece la posibilidad de que ambas comunidades firmen acuerdos con la Administración General del Estado para articular instrumentos de cooperación que faciliten la consecución de los objetivos de la Ley. El Protocolo General de Colaboración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama actúa como el marco que articula la cooperación entre las partes y su contenido abarca tanto actuaciones comunes a toda la Red de Parques Nacionales como intervenciones singulares dirigidas a la conservación del Parque. La implementación de estas medidas queda supeditada a la firma de convenios específicos de colaboración, en los que se detallan las actuaciones concretas a desarrollar y las dotaciones presupuestarias correspondientes.

Así sucedió con la formalización el 16 de octubre de 2014 de un Convenio de Colaboración Financiera entre la Junta de Castilla y León, la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales. Su finalidad es garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 7/2013 y la aplicación, en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, de las Directrices Básicas establecidas en la legislación estatal sobre protección ambiental y en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Mediante este instrumento se establecen, en definitiva, los compromisos financieros de cada parte para la implementación de lo previsto en el Protocolo General de Colaboración del Parque⁷².

Por último, es importante recordar el protagonismo del Organismo Autónomo Parques Nacionales -entidad de derecho público adscrita al MITECO⁷³- al que, en virtud del Real Decreto 503/2024, que desarrolla su estructura orgánica⁷⁴,

⁷² Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del territorio, Comunidad de Madrid, Ref.: 10/245908.9/14.

⁷³ El Organismo Autónomo Parques Nacionales, se creó en 1995 mediante la fusión del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza y el Instituto Nacional para la Reforma y el Desarrollo Agrario. En 2024, con el propósito de afrontar los desafíos actuales relacionados con la conservación, se aprobó el Plan Estratégico del Organismo Autónomo Parques Nacionales, instrumento rector que establece el modelo de gestión para el trienio 2022-2024. Este documento, fundamentado en un diagnóstico integral de la situación actual del organismo, articula su misión, visión y valores en torno a líneas estratégicas, objetivos operativos y actuaciones específicas. Su implementación se materializa mediante Planes Anuales, entre los que destaca el vigente para el ejercicio 2025, que precisa metas concretas y tareas calendarizadas.

⁷⁴ Disposición adicional sexta, punto 2, del Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. A este marco regulador se suman las disposiciones de la Ley 30/2014 de Parques Nacionales, el

corresponde impulsar mecanismos de cooperación interadministrativa y definir un marco de colaboración que permita al Estado intervenir con actuaciones singulares, puntuales y extraordinarias orientadas a la conservación de estos espacios. Entre sus principales funciones destaca la labor de gobernanza multinivel mediante la creación de alianzas estratégicas con una pluralidad de actores: comunidades autónomas, entidades locales, unidades del MITECO y otros ministerios, así como titulares de derechos, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y centros académicos y de investigación.

4.3. La Reserva de la Biosfera como contexto propicio para la cooperación

Galicia y Asturias presentaron una candidatura conjunta para establecer la primera Reserva de Biosfera gestionada de forma coordinada por dos comunidades autónomas, en colaboración con los municipios implicados. Su objetivo era lograr el reconocimiento del espacio fronterizo entre ambas regiones como un área protegida bajo el marco de los instrumentos internacionales. Este esfuerzo culminó el 18 de septiembre de 2007 cuando la UNESCO declaró la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón. Dada la naturaleza intercomunitaria de sus órganos de gestión fue necesario establecer un mecanismo específico que garantizara su funcionamiento y se suscribió el Convenio de Colaboración del 8 de enero de 2014, que formaliza un Protocolo de Coordinación para la gestión de la Reserva⁷⁵. Este instrumento establece un marco general de cooperación entre ambas comunidades autónomas, articulado a través de un Plan de Acción y una estructura de gestión sin naturaleza de órgano administrativo, integrada por tres órganos (art. 1):

1. La Comisión de Coordinación Institucional. Formada por tres representantes de cada Comunidad Autónoma y cuatro representantes municipales (dos por cada Comunidad), esta Comisión tiene como funciones principales aprobar el Plan de Acción, que define las estrategias y objetivos comunes; supervisar su cumplimiento, evaluar los programas de gestión anuales y analizar las memorias de actividades; e impulsar iniciativas para la conservación de los valores naturales de la Reserva.

2. La Comisión Gerente. Compuesta por dos representantes, uno por cada Comunidad Autónoma, se encarga de coordinar la ejecución de las

Plan Director de la Red de Parques Nacionales (Real Decreto 389/2016) y el Real Decreto 342/2007, regulador del Programa Hombre y Biosfera en España.

⁷⁵ Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 21, del 27 de enero de 2014.

acciones establecidas en el Plan de Acción, realizar el seguimiento de las actividades desarrolladas, y proponer a la Comisión de Coordinación las estrategias y medidas necesarias para la gestión de la Reserva.

3. El Foro de Participación Social. Es un espacio abierto a distintos actores con competencias en la gestión de la Reserva, incluyendo responsables de las Direcciones Generales de cada Comunidad Autónoma con competencia en espacios naturales, representantes autonómicos en materia de desarrollo rural y turismo (dos por Comunidad en cada área), catorce representantes municipales (siete por Comunidad), representantes de entidades, asociaciones y grupos de acción local (siete por Comunidad), y un representante de la universidad o centros de investigación. Este Foro tiene funciones clave como emitir informes preceptivos sobre los Planes de Acción, velar por el cumplimiento de los objetivos de la Reserva, fomentar estudios, actividades de divulgación y el disfrute del entorno natural, evaluar la Memoria Anual de Actividades, proponer mejoras en la gestión, y Asesorar a la Comisión de Coordinación sobre cualquier asunto relevante para la Reserva (arts. 3 a 7).

4.4. Iniciativas sectoriales relevantes

Las iniciativas más relevantes en esta materia se enmarcan en diversos ámbitos sectoriales, destacando especialmente aquellas desarrolladas en el marco del Proyecto LIFE+ Naturaleza, junto con las dirigidas a la prevención y extinción de incendios forestales. En estos sectores, se han formalizado numerosos convenios y acuerdos de colaboración destinados a garantizar la ejecución efectiva de las acciones previstas en los respectivos programas.

4.4.1. Medidas en el ámbito del Proyecto LIFE+ Naturaleza

En relación con la conservación del lince ibérico (*Lynx pardinus*), sobresalen nueve instrumentos jurídicos -convenios y adendas- suscritos entre 2016 y 2023 por la Comunidad Autónoma de Andalucía y las comunidades colindantes de Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia. Estos acuerdos tienen por objeto establecer un marco general de colaboración para la recuperación del área de distribución histórica del lince ibérico en España y Portugal, definir las actuaciones específicas orientadas a la mejora del hábitat de la especie, regular los derechos y obligaciones de las partes en el desarrollo de dichas actuaciones, y constituir una metapoblación genética y demográficamente funcional para garantizar la viabilidad de la especie en el largo plazo⁷⁶.

⁷⁶ Adenda al Convenio de Colaboración entre la CMAOT de Andalucía y la Entidad Fomento y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha S.L., para el desarrollo del proyecto life IBERLINCE, de 2 de junio de 2016; Adenda al Convenio de Colaboración entre la CMAOT

Asimismo, se han suscrito acuerdos de colaboración dirigidos a ampliar la superficie protegida de un Parque Natural, desarrollar uno nuevo, fortalecer la cooperación en la gestión de las Reservas Nacionales de Caza, e impulsar la producción de la trucha común con fines de repoblación piscícola⁷⁷.

de Andalucía y la Compañía Agroforestal de Extremadura AGROFORES S.L. para el desarrollo de proyecto life IBERLINCE, de 2 de junio de 2016; Adenda al Convenio Colaboración CMAOT de Andalucía y la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha, en calidad de beneficiario, para desarrollo LIFE IBERLINCE, de 2 de junio de 2017; Adenda al Convenio de Colaboración entre la Comunidad de Andalucía y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto LIFE+Naturaleza “Recuperación de la Distribución Histórica del Lince Ibérico en España y Portugal”, de 25 de octubre de 2018; Adenda al Convenio de Colaboración suscrito entre la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Compañía Agroforestal de Extremadura (AGROFOREX S.L.), para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto LIFE+ Naturaleza “Recuperación de la distribución histórica del lince ibérico en España y Portugal” del 15 de septiembre de 2020; Convenio entre la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía y la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto LIFE Naturaleza y Biodiversidad “Creando una metapoblación genética y demográficamente funcional de Lince Ibérico, del 21 de julio de 2021; Convenio entre la consejería de agricultura, ganadería, pesca y desarrollo sostenible de la Junta de Andalucía y la consejería de desarrollo sostenible de la junta de la comunidad de castilla la mancha, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el proyecto life naturaleza y biodiversidad "creando una metapoblación genética y demográficamente funcional del lince ibérico, 13 de octubre de 2021; Convenio de Colaboración entre la Consejería de Agricultura, ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía y la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias de la región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto LIFE Naturaleza y Biodiversidad “Creando una metapoblación genética y demográficamente funcional de lince ibérico de 19 de mayo de 2022; Convenio entre la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul de la Junta de Andalucía y O.A.P.N. beneficiario asociado desarrollo acciones previstas proyecto life naturaleza y biodiversidad metapoblación genética y demográficamente Lince de 28 de diciembre de 2022; Convenio colaboración Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul J. Andalucía y Consejería de transición ecológica y sostenibilidad de Extremadura, beneficiario asociado, para desarrollo acciones previstas Proyecto life naturaleza y Biodiversidad, de 10 de mayo de 2023.

⁷⁷ *Vid.*, el Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno de La Rioja y la Junta de Castilla y León en diversos ámbitos, entre ellos, el relativo a la protección del medio ambiente (apdo. C, NOVENO) de 3 de mayo de 1996 y el Acuerdo de 27 de febrero de 1998, sobre gestión de la Reserva Nacional de Caza de los Ports de Tortosa i Beseit (Decreto 115/1998, de 26 de mayo, por el que se ratifica el Acuerdo de 27 de febrero de 1998, sobre gestión de la reserva nacional de caza de los Ports de Tortosa i Beseit). Este espacio está formado por el macizo kárstico de Els Ports de Tortosa i Beseit situado en los límites meridionales de Cataluña, Comunidad Valenciana y Aragón. La gestión de este espacio se realiza de forma

4.4.2. Medidas de Coordinación en la Gestión de Incendios

El ámbito de la prevención y extinción de incendios forestales ha sido objeto de una intensa actividad normativa y de cooperación interterritorial. El primer antecedente se remonta al Protocolo suscrito el 22 de mayo de 1996 entre Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y Castilla y León, en el que se estableció el compromiso de firmar un Convenio de Colaboración específico en esta materia. Desde entonces, se han aprobado diversos convenios de cooperación entre Castilla y León y Extremadura (1998)⁷⁸, Galicia y Castilla y León (2002), Cataluña y la Comunidad Valenciana (2002), Cataluña y Aragón (2003), La Rioja y Castilla y León (2006)⁷⁹, Islas Baleares, Cataluña, Andalucía, La Rioja, la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León (2010), Asturias, Cantabria y Castilla y León (2010)⁸⁰ -estos dos últimos con fines de cohesión territorial-, Navarra y la Diputación Foral de Álava (2015), y La Rioja y Álava (2019). Además, en 2020 se aprobaron tres nuevos protocolos en la materia: dos entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha (el primero de carácter general y el segundo de naturaleza sectorial) y el tercero es un protocolo sectorial entre la Comunidad de Madrid y Castilla y León.

Las principales medidas adoptadas en este ámbito se concretan en diversas actuaciones dirigidas a garantizar una respuesta eficaz y coordinada entre las comunidades autónomas firmantes. Las más destacadas son: a) La provisión de elementos comunes de radioenlace con el fin de asegurar una comunicación fluida y operativa entre los distintos dispositivos de intervención. b) La designación de un Mando Único responsable en todas las actuaciones conjuntas, estableciendo los criterios para su nombramiento y funciones. c) La promoción de visitas periódicas de mandos para el intercambio de conocimientos y experiencias en la materia. d) La creación de zonas de asistencia y socorro inmediato, que generalmente abarcan un área de hasta dos kilómetros desde la línea divisoria entre Comunidades, regulando la intervención de los efectivos en dichos espacios. e) La gestión de los costes

conjunta por los departamentos de las tres Comunidades Autónomas con competencias en materias cinegéticas (Diario de Sesiones del Senado, Comisión General de las Comunidades Autónomas, celebrada el 9 de septiembre de 1998, VI Legislatura, Comisiones. Núm. 321, p. 4).

⁷⁸ Diario de Sesiones del Senado, Comisión General de las Comunidades Autónomas, celebrada el 9 de septiembre de 1998, VI Legislatura, Comisiones. Núm. 321, p. 4.

⁷⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII legislatura, núm. 400, de 2 de febrero de 2006.

⁸⁰ Aprobado en virtud del Acuerdo GOV/119/2010, de 15 de junio (modificado por el GOV/145/2010, de 31 de agosto).

derivados de las operaciones en estas zonas, estableciendo mecanismos para su financiación y compensación. f) La colaboración en el diseño y ejecución de ejercicios y maniobras conjuntas, así como en la prestación de servicios técnicos, asesoramiento y formación especializada. g) La admisión de personal técnico y operativo de las comunidades firmantes en los respectivos servicios de prevención y extinción de incendios, con fines de formación y perfeccionamiento profesional. g) La organización de reuniones formativas y foros de debate, promoviendo la actualización de conocimientos en la materia. h) El intercambio de información, documentación, publicaciones y material didáctico, consolidando un marco de cooperación técnica entre Administraciones. i) La facilitación de cualquier otra modalidad de cooperación técnica o práctica, siempre que sea acordada por las partes.

En algunos casos se prevé la creación de una Comisión Sectorial de Desarrollo y Seguimiento, integrada por los titulares de los órganos competentes en protección civil y prevención y extinción de incendios de todas las comunidades firmantes. Sus funciones incluyen la elaboración y seguimiento de un protocolo de actuación, asegurando su correcta aplicación, la homogeneización de los procedimientos de actuación, en consonancia con otros convenios o protocolos suscritos en materia de prevención y extinción de incendios, y la resolución de controversias que pudieran surgir en la aplicación del convenio, mediante acuerdo entre las partes. En otros supuestos, se establece una Comisión Técnica de Seguimiento, con una composición mínima de dos representantes por Comunidad Autónoma, encargada de supervisar y controlar el cumplimiento del convenio.

4.4.3. Regulación interautonómica de caza y pesca

El ejercicio de actividades cinegéticas y de pesca también ha sido objeto de regulación en diversos instrumentos de cooperación interautonómica. La exigencia de licencias de caza y pesca diferenciadas por Comunidad Autónoma generaba una carga administrativa para aquellos ciudadanos que desearan desarrollar estas actividades en distintos territorios, obligados a repetir trámites y acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada normativa autonómica. Con objeto de simplificar este procedimiento, el 23 de diciembre de 2009 se suscribió el Convenio de Colaboración entre comunidades autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca en aguas interiores, firmado por Andalucía, Castilla y León, Baleares, Cataluña y

Aragón⁸¹. Este convenio establece condiciones para el reconocimiento de la validez de las licencias entre estos territorios, efectos jurídicos de dicho reconocimiento recíproco, un formato unificado de la licencia interautonómica con un distintivo común, los criterios para la aplicación del régimen sancionador, el alcance del intercambio de información entre Administraciones, y la creación de una Comisión Sectorial de Desarrollo y Seguimiento con competencias en la supervisión de la correcta aplicación del convenio.

Lo cierto es que la suscripción de este instrumento no responde directamente a la protección de los espacios naturales asociados al uso de estas licencias, sino a la reducción de la carga burocrática y la armonización de procedimientos administrativos entre las comunidades firmantes. En su virtud se reconoce en cada territorio la licencia de caza o pesca expedida por cualquiera de las comunidades adheridas, siempre que cumpla los requisitos establecidos.

El marco de colaboración también incorpora medidas de cohesión técnica y procedimental, tales como la uniformidad en el formato de la licencia, adoptando un distintivo común, la posibilidad de establecer una tasa única aplicable a todos los territorios firmantes, el intercambio de información a través de sistemas de comunicación registrales, garantizando la trazabilidad y el control de las licencias, y la creación de una plataforma informática específica, facilitando la gestión interautonómica de los datos. Siguiendo esta línea de cooperación, en 2014 se suscribió un Protocolo de Colaboración entre Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Extremadura y Aragón, con el objetivo de otorgar validez interautonómica a sus licencias de caza y pesca. Dicho protocolo establecía un plazo máximo de un año para la firma del correspondiente convenio. En cumplimiento de esta previsión, el 14 de octubre de 2015 se aprobó un nuevo convenio, que amplió su alcance con la adhesión de Asturias, la Comunidad Valenciana, Aragón, Extremadura, Madrid, Castilla y León y la Administración General del Estado.

Este conjunto de medidas evidencia una tendencia creciente hacia la cooperación interadministrativa en la gestión de recursos naturales, garantizando tanto la simplificación de procedimientos administrativos como la homogeneización de criterios técnicos en la materia. La cohesión se circunscribe, por tanto, a algunos aspectos procedimentales y también a los de

⁸¹ Orden de 7 de abril de 2011, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Convenio de Colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca en aguas interiores.

carácter técnico (como el formato de la licencia que tendrá un distintivo común), a la posibilidad de fijar una tasa también común a todos los territorios firmantes, o al intercambio de información mediante sistemas de comunicación registrales y la creación de un soporte informático al efecto.

5. ANÁLISIS DEL GRADO DE COHESIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VERDE A ESCALA AUTONÓMICA

5.1. Instrumentos disponibles y formas tempranas de integración

La naturaleza multiescalar y multifuncional de la Infraestructura Verde concebida como una red ecológicamente coherente, requiere para su implantación y desarrollo coordinado el establecimiento de mecanismos de cooperación eficaces entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En este contexto, el modelo de gobernanza adoptado resulta determinante, pues de su diseño y aplicación dependerá la capacidad de las distintas Administraciones implicadas para articular políticas integradas en materia de biodiversidad, ordenación del territorio y demás estrategias sectoriales con incidencia en la conservación de los recursos naturales⁸².

⁸² Complementariamente al objeto central de este estudio, se encuentran los mecanismos de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas presentes en la LPNB (la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad) y el trabajo que realizan las Conferencias Sectoriales y Comisiones bilaterales o multilaterales, la Comisión de Medio Ambiente, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, o la Federación Española de Municipios y Provincias. Nos fijamos, por tanto, en los mecanismos de cooperación entre comunidades autónomas dirigidos a evitar el efecto frontera y, en consecuencia, a garantizar estrategias, directrices y objetivos comunes en materia de conectividad ecológica para la continuidad territorial en el desarrollo de la Infraestructura Verde, y a asegurar que las áreas fronterizas de importancia para la conectividad o la provisión de servicios de los ecosistemas, definidas a escala local, provincial y autonómica, tenga continuidad a través de los límites entre comunidades [Línea de actuación 5 ENIVCRE. Cabe citar un ejemplo encontrado de cooperación municipal que trasciende lo local: el acuerdo entre los municipios de Murcia, Beniel y Orihuela pertenecientes a dos comunidades autónomas limítrofes (Murcia y Valencia) para recuperar el bosque interautonómico de ribera del meandro de las Norias (un tramo del antiguo curso del río Segura situado en el límite de ambas regiones), con el liderazgo de la Asociación de Naturalistas del Sureste (ANSE) y en el marco del proyecto “Custodia fluvial para el refuerzo de la conectividad interautonómica en el Río Segura” (2018)].

Para cumplir con el deber que la LPNB impone a todas las administraciones públicas de cooperar y colaborar en materia de conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad, mediante el suministro mutuo de información (art. 7.1), es importante recordar que, desde la perspectiva estatal, se procedió a institucionalizar el Grupo de Trabajo de Infraestructura Verde, configurado como un foro de concertación interadministrativa destinado a armonizar la ejecución de la Estrategia nacional en la materia con sus homólogas autonómicas, mediante acuerdo adoptado en el seno del Comité de Espacios Naturales Protegidos -órgano técnico administrativo adscrito funcionalmente a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, anteriormente mencionado⁸³-

El Grupo de Trabajo de Infraestructura Verde estructurado como un órgano colegiado de carácter pluriterritorial, está integrado por un representante designado por cada una de las 17 comunidades autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y un vocal en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias. Bajo la Dirección General de Biodiversidad Bosques y Desertificación, ejerce funciones sustantivas que se concretan en: a) la elaboración de protocolos técnicos que articulen mecanismos de transferencia de resultados derivados de estrategias sectoriales y de programas de vigilancia ambiental vinculados a la infraestructura verde que garanticen su adaptación a las singularidades territoriales de cada Comunidad Autónoma; b) la homologación metodológica, mediante el desarrollo de directrices operativas basadas en un paradigma técnico jurídico unificado, consensuado entre todos los actores competentes que permita la integración sistémica de datos referenciados, criterios ecológicos y planes de gestión local; y c) la armonización interregional que facilite sinergias entre las administraciones autonómicas y locales para la implementación de estándares comunes en materia de conectividad ecológica restauración de hábitats y mitigación de la fragmentación.

Por lo que respecta a la forma de integración de la Infraestructura Verde, la ENIVCRE establece que debe llevarse a cabo, fundamentalmente, a través de los planes de ordenación territorial y con apoyo en la estrategia autonómica propia en la materia que cada Comunidad Autónoma debería haber aprobado para julio de 2024. Algunas comunidades autónomas manifestaron un temprano interés por la conectividad al adoptar distintas decisiones preliminares con anterioridad a la aprobación de la ENIVCRE, sin embargo, aún carecen de una

⁸³ Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, por el que se determinan la composición y las funciones de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, se dictan las normas que regulan su funcionamiento y se establecen los comités especializados adscritos a la misma.

estrategia específica en los términos previstos por este documento. Desde una perspectiva cronológica destaca en este grupo Cataluña, que aprobó tempranamente las Bases para las Directrices de Conectividad de Cataluña (2006)⁸⁴ y, posteriormente, el Programa de Infraestructura Verde de Cataluña 2017-2021⁸⁵, con el propósito de establecer una hoja de ruta clara y efectiva para la implementación de actuaciones ambientales que favorezcan la consolidación de la Infraestructura Verde en la región. En Euskadi, por ejemplo, existe desde diciembre de 2016 una Propuesta metodológica para la identificación y representación de la Infraestructura Verde a escala regional⁸⁶, en la que la cooperación y la coordinación entre las distintas administraciones se consideró un elemento clave. Castilla y León desarrolló, por su parte, una experiencia titulada “Medidas para integrar la conectividad en la planificación de los espacios naturales protegidos en Castilla y León”, en el marco de un proyecto finalizado en 2020 y orientado a fortalecer la conservación de corredores ecológicos y la gestión de los elementos del paisaje y áreas territoriales esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres, como parte esencial de la conservación de la Red Natura⁸⁷. Es cierto que no realiza una mención expresa a la Infraestructura Verde, pero entre sus principales resultados se encuentra el desarrollo de las Bases técnicas para la planificación de la Red Natura 2000 en Castilla y León, la incorporación de medidas de conectividad ecológica en los planes de gestión de los espacios Natura 2000 y de su red de áreas naturales protegidas, así como la creación de una batería de medidas de conectividad a aplicar por diferentes gestores y administraciones. Esta experiencia puso en evidencia la necesidad de que la estrategia de gestión de la Red Natura afronte las amenazas a la conservación tanto dentro de la propia red de espacios protegidos como sobre la matriz donde esta se encuentra, premisa que le condujo a considerar fundamental la incorporación de los objetivos de conservación de las directivas de hábitats y aves a las políticas territoriales y sectoriales.

También en el ámbito regional, pero más reducido, destaca la iniciativa de la Diputación de Girona que en noviembre de 2020 aprobó las Directrices para la redacción de planes estratégicos municipales de Infraestructura Verde, con la finalidad de ofrecer un referente para el planeamiento municipal, y en el que se contienen recomendaciones para la coordinación entre municipios vecinos, se

⁸⁴ Departament de Medi Ambient i Habitatge. Generalitat de Catalunya. *Bases per a les directrius de connectivitat ecològica de Catalunya*, 2006.

⁸⁵ Direcció General de Politiques Ambientals i Medi Natural, Programa d'infraestructura verda de Catalunya 2017-2021.

⁸⁶ Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Gobierno Vasco, 2016.

⁸⁷ Proyecto PROCONECTA 21 del MITECO.

recuerda la responsabilidad de la Comunidades Autónoma en esta tarea y se denuncia la ausencia de una colaboración interadministrativa que dificulta la conformación de un sistema territorial definitivo. Como mecanismos de solución propone la previsión de órganos colegiados que permitan su articulación en la toma de decisiones, el diseño de un “gobierno cooperativo” del territorio, con funciones de asistencia jurídica-técnica, consulta, informe, seguimiento, evaluación y propuesta de resolución.

5.2. La adopción de un instrumento específico

Para ordenar la diversidad de enfoques autonómicos en la actualidad, cabe distinguir dos modelos principales⁸⁸: 1. Comunidades autónomas con instrumentos específicos en materia de Infraestructura Verde en los que su planificación se desarrolla mediante estrategias o planes directores propios. 2. Comunidades autónomas que incorporan la Infraestructura Verde en sus políticas territoriales, bien a través de planeamiento territorial *ad hoc*, o mediante su inclusión como variable esencial en los planes de ordenación territorial.

El estudio de las iniciativas correspondientes a cada modelo y la búsqueda en paralelo de previsiones sobre cooperación interautonómica en la materia, arroja el diagnóstico que se expone a continuación.

Desde una perspectiva estricta, Andalucía ha sido hasta muy recientemente, la única Comunidad Autónoma que ha contado con un instrumento específico aprobado en esta materia: el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica de Andalucía, aprobado el 12 de junio de 2018⁸⁹. Este documento estratégico establece como principios rectores la cooperación y coordinación interadministrativa, abarcando a las Administraciones públicas responsables en materia de biodiversidad, ordenación del territorio y demás políticas sectoriales con impacto en la conservación de la naturaleza. En particular, su Objetivo General 5 prevé favorecer la mejora de la conectividad ecológica desde el marco de la cooperación interterritorial, otorgando prioridad estratégica a la adopción de medidas específicas en el ámbito de la ordenación del territorio y la planificación urbanística. Asimismo, subraya la necesidad de que la Infraestructura Verde se consolide como un elemento estructural en la ordenación del territorio y el desarrollo territorial, integrándose plenamente en la formulación y ejecución de las políticas sectoriales pertinentes. Además, el

⁸⁸ Tal y como se plantea en el estudio de ELORRIETA SANZ, B.; OLCINA CANTOS, J. Infraestructura verde y ordenación del territorio en España, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LIII, núm. 27, 2021, p. 31.

⁸⁹ Acuerdo de 12 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía, una estrategia de Infraestructura Verde.

plan hace hincapié en la importancia de establecer y concretar mecanismos de financiación adecuados para garantizar su implementación⁹⁰. Consciente de que existen varios ámbitos competenciales de gestión en el modelo territorial andaluz, el Plan Director considera fundamental abordar el diseño de mecanismos que optimicen y faciliten la coordinación instrumental entre administraciones, identificando a actores y determinando su grado de actuación y protagonismo.

Para la diagnosis de la conectividad terrestre esta Comunidad Autónoma ha creado el catálogo REDIAM, la Red de Información Ambiental de Andalucía⁹¹, una de las más completas de Europa y, por lo que respecta a ámbitos territoriales limítrofes, se sirve del proyecto CORINE *Land Cover Map* (*Coordination of Information on the Environment*) (Fecha de último acceso 08-04-2025), dirigido por la Agencia Europea de Medio Ambiente, para generar periódicamente una cartografía de las cubiertas y de los usos del suelo con una metodología común que permita comparar los distintos territorios que la integran. En fecha posterior, el Consejo de Gobierno de Andalucía, mediante Acuerdo de 18 de abril de 2023, ha dado un nuevo impulso a la política de Infraestructura Verde con la aprobación de la formulación del Plan de Infraestructuras Verdes para la Conectividad de Andalucía. Cuidando las Vías Pecuarias del Futuro⁹². Este instrumento de planificación tiene como objetivo principal el desarrollo de la Red Andaluza de Vías Pecuarias con un horizonte temporal fijado en 2030. Entre los principios recogidos para su elaboración se incluyen la coordinación y la cooperación interadministrativa, si bien hasta el momento no se han definido con precisión los mecanismos concretos para su implementación.

Desde una perspectiva comparada del desarrollo normativo en esta materia, Castilla-La Mancha se situaba también a la vanguardia con la aprobación de la Resolución de 25 de mayo de 2023, emitida por la Dirección General de Medio

⁹⁰ Acuerdo de 12 de junio de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía, una estrategia de infraestructura verde, pp. 31 y 173. Nótese que según los criterios de distribución competencial en materia de ordenación territorial (ex arts. 148.1.3 y 149.1 CE) y su asunción por parte de los Estatutos Comunidades Autónomas, el protagonismo del Estado en este tema ni siquiera está presente en la aprobación de la legislación básica como sucede en las materias cuya competencia es compartida y su intervención se acepta sólo en algunos títulos competenciales puntuales, aunque relevantes (vid., por su trascendencia en este tema, la STC 61/1997, de 20 de marzo).

⁹¹ Creada en virtud de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

⁹² Acuerdo de 18 de abril de 2023, por el que se aprueba la formulación del Plan de Infraestructuras Verdes para la Conectividad de Andalucía. Cuidando las Vías Pecuarias del Futuro.

Natural y Biodiversidad. Este instrumento acordó la publicación del informe final del proceso participativo sobre el proyecto de decreto para la aprobación de la Estrategia Regional de Infraestructura Verde, Conectividad y Restauración Ecológica, consolidando así su posición como referente en la materia. En enero de 2024 la Consejería de Desarrollo Sostenible publicó un documento divulgativo para la participación ciudadana en la elaboración de la [Estrategia Regional](#) (Fecha de último acceso 08-04-2025), en el que se subraya la necesaria coordinación interadministrativa derivada de la naturaleza multiescalar de este instrumento, el importante reto de gobernanza que implica tanto a nivel territorial como sectorial, y dedica la Línea de actuación 5 -en el seno de su Planificación Estratégica” a este fin, a saber, “garantizar la coherencia territorial de la Infraestructura Verde mediante la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación entre diferentes escalas administrativas e instituciones implicadas”. Sin embargo, como en el caso anterior, este documento tampoco detalla los objetivos generales de esta línea de actuación ni las medidas concretas para cumplirlos.

Existe, por su parte, un pequeño grupo conformado por aquellas comunidades autónomas que han iniciado recientemente el desarrollo normativo en esta materia, entre ellas Aragón⁹³, La Rioja⁹⁴ e Islas Baleares⁹⁵, cuyos primeros pasos evidencian cierto interés en la planificación de la Infraestructura Verde, pero sin resultados efectivos por el momento.

Solo Galicia cuenta actualmente con la estrategia propia y específica exigida en la ley en materia de Infraestructura Verde. Aprobada recientemente por la Orden de 4 de octubre de 2024, es la única región que ha cumplido –con un breve retraso- el mandato dirigido a las comunidades autónomas antes referido -y contenido en el art. 15.4 LPNB- de que aprueben sus propias estrategias en desarrollo de la estrategia estatal en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación de esta última. La Estrategia gallega de la Infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas considera esencial fortalecer la coordinación entre las distintas administraciones competentes en la materia y

⁹³ Informe de 11 de noviembre de 2022, de opinión del Consejo de Protección de la Naturaleza titulado Propuesta para la implementación de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración ecológicas de Aragón

⁹⁴ En su reciente Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural se compromete a elaborar conjuntamente por las consejerías con competencias afectadas una Estrategia riojana en materia de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que debe estar acompañada de una Estrategia de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

⁹⁵ Ha aprobado un Marco de Acción prioritario (MAP) para Natura 2000 en las islas, para el marco financiero plurianual, período 2021-20217, anexo al MAP de España de marzo de 2021.

entre los sectores implicados en la conservación y gestión sostenible del territorio (Meta quinta), mediante las labores que llevará a cabo a tal efecto el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia⁹⁶. Con este fin se proponen líneas de actuación que se concretan en impulsar y asegurar la continuidad territorial a escala internacional, estatal, regional y local en su desarrollo, establecer mecanismos de cooperación eficaces entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, y planificar y movilizar adecuadamente los fondos públicos y privados que permitan una adecuada implementación de la infraestructura verde a diferentes escalas.

La puesta en marcha de ese modelo de gobernanza que garantice la coordinación interadministrativa e interterritorial es, junto a la integración de políticas sectoriales estratégica, la planificación y ordenación territorial, y su plena consideración en los procesos de evaluación ambiental, uno de los elementos clave. La Estrategia avanza, asimismo, dos tipos de medidas particulares que coadyuvan al diseño de ese modelo. La primera se refiere a la necesidad de favorecer el intercambio de conocimiento y la coordinación sobre la implementación concreta en Europa y en España de temas administrativos, técnicos o de diseño, como una de las orientaciones imprescindibles que se concretarán y desarrollarán en el Plan de Seguimiento e Implementación. La segunda se centra en la mejora específica de los corredores fluviales y del espacio litoral, mediante la introducción del criterio de realizar la gestión del dominio públicos hidráulico y del Marítimo-Terrestre desde la coordinación entre las Administraciones competentes. También el fortalecimiento de la conectividad en el ámbito marino requerirá promover de manera cooperativa y sinérgica y en coordinación con las comunidades autónomas los elementos que la componen.

Comprobamos, por tanto, que la primera y única -por el momento- estrategia autonómica aprobada en la materia ha establecido un modelo de gobernanza basado en la articulación orgánica de competencias. Bajo este paradigma, el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia se erige como órgano axial del sistema⁹⁷, conforme a una interpretación sistemática de las funciones atribuidas por el Decreto 4/2021, de 15 de enero, de ordenación del paisaje gallego. La elección de este órgano como eje de coordinación parece responder a un doble fundamento: a) al principio de especialización técnica, si atendemos a que está integrado por expertos en planificación territorial y ambiental, y garantiza una

⁹⁶ Decreto 19/2018, de 1 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia.

⁹⁷ Véase la propuesta de recuperación del concepto de “paisaje” e “íntimamente vinculado con este”, la categoría de “patrimonio cultural”, como elementos clave en la configuración de la Infraestructura Verde, contenida en AGUDO GONZÁLEZ, J., ob. cit., pp. 9 y 15.

gestión coherente con los estándares científicos y las directrices europeas en materia de infraestructura verde, y b) al principio de eficacia administrativa, porque al centralizar las funciones de coordinación, se evita la dispersión competencial entre los distintos entes y se optimizan recursos. En su desarrollo se prevé instituir un foro de coordinación para la Infraestructura Verde de Galicia, con carácter de comisión sectorial adscrita al Consejo Asesor del Paisaje, facilitando la participación de actores clave como el Observatorio Gallego de la Biodiversidad, y que operará en tres dimensiones: regional (armonizando políticas sectoriales -urbanismo, agricultura, conservación-), subregional (en coordinación con mancomunidades y entidades supramunicipales), y local (asegurando su coherencia con los instrumentos de planeamiento local). Esta comisión sectorial establecida dentro del Consejo Asesor del Paisaje de Galicia será la encargada de redactar y evaluar el Plan de Seguimiento e Implementación de la Infraestructura Verde de Galicia.

Sin embargo, cuando se detiene a presentar los organismos de cooperación entre comunidades autónomas que garanticen el cumplimiento de las medidas en materia de conectividad ecológica y aseguren la continuidad territorial en el desarrollo de la infraestructura verde, la estrategia gallega se limita a incluir su impulso y a garantizar su consecución, como medidas a adoptar en su línea de actuación 5.02. Habla de la necesidad de establecer dichos mecanismos, de promover y apoyar iniciativas supra autonómicas y proyectos macro regionales e interautonómicos que faciliten la coherencia territorial, como la creación de corredores verdes o la continuidad de áreas de interés como hábitat de especies amenazadas que se distribuyen entre distintas comunidades autónomas o con el norte de Portugal. Más allá de reconocer la relevancia de las áreas fronterizas para la conectividad y la provisión de servicios ecosistémicos para lograr la necesaria continuidad a través de los límites entre comunidades, la Estrategia gallega no ofrece mecanismos, fórmulas o instrumentos concretos para evitar el efecto frontera.

La panorámica del modelo gallego y de algunas otras comunidades autónomas quedaría incompleta sin un acercamiento a la materia que nos ocupa desde su normativa sobre ordenación territorial, tarea que se aborda en el siguiente apartado.

5.3. La incorporación en las políticas territoriales

Desde el ámbito de la ordenación territorial, la Comunidad Valenciana destaca como pionera en la integración de la Infraestructura Verde dentro de su

normativa sectorial⁹⁸, siendo el Plan de Acción Territorial e Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana (PATIVEL), aprobado el 4 de mayo de 2018, uno de los primeros instrumentos en abordar esta cuestión. No obstante, dicho plan no contempla referencias concretas a la cooperación interautonómica, limitando su alcance a la coordinación administrativa con el Ministerio competente y los ayuntamientos⁹⁹.

Especial mención merece la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València por vehiculizar la previsión contenida en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, cuyo artículo 16.3.d) incluyó -tan tempranamente- entre las funciones de los planes de acción territoriales, la definición de la Infraestructura Verde en su ámbito de actuación y el establecimiento de fórmulas participativas para su gestión. La virtud de la Ley 5/2018 de la Huerta Valenciana radica en otorgar categoría de Infraestructura Verde a este espacio (art. 19), cuya definición, objetivos y espacios que la integran, se concretaron ese mismo año mediante el Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, que aprobó el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia (arts. 14 y ss.). Esta norma vino, además, a ampliar el ámbito definido por la Ley de la Huerta de València a efectos de garantizar su conectividad ecológica y funcional con la infraestructura verde del interior quedando la comarca tradicional de L'Horta como referente territorial¹⁰⁰. Si bien el ámbito estricto de actuación del Plan recae sobre cuarenta municipios, el ámbito ampliado abarca “a los municipios afectados por los grandes corredores de conexión ecológica y territorial que ponen en contacto la Huerta con otros lugares del entorno que presentan valores medioambientales significativos” (art.2). Además, desde el punto de vista de la relación entre planes, el Decreto 219/2018 exige al planeamiento urbanístico la incorporación de la

⁹⁸ Con bastante antelación, la *Estrategia Territorial de esta Comunidad* (Decreto 1/2011, de 13 de enero) ya incorporó la elaboración de un *Plan de acción territorial de la Infraestructura Verde y del paisaje* que no se ha aprobado. La gestión de los planes de acción territorial está llamada a fomentar la cohesión territorial a escala supramunicipal. En esta línea, por Decreto 201/2015, de 29 de octubre se aprobó el *Plan de Acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación*, en el que la IV también adquiere protagonismo (arts. 2, 14 y 23).

⁹⁹ El PATIVEL fue declarado nulo por la STSJ de la Comunidad Valenciana 46/2021, de 11 de febrero y, posteriormente, objeto de la STS 490/2022 de 27 de abril que casa la anterior y devuelve las actuaciones a la Sala de instancia para nuevo enjuiciamiento (URIARTE RICOTE, M. [La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial a la luz de la Sentencia del TS 490/2022 de 27 de abril sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia](#). *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 123, 2022, p. 225 y ss. Fecha de último acceso 08-04-2025).

¹⁰⁰ Véase el Preámbulo de este Decreto que desarrolló parcialmente la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, y que ha sido recientemente modificado por el Decreto Ley 4/2025, de 4 de febrero, del Consell.

Infraestructura Verde definida en el Plan de acción a escala supramunicipal y su desarrollo, con apoyo en determinados criterios para su delimitación [arts. 10.3.d), 26.2, 27 y 28].

Por lo que respecta a la consideración de la Infraestructura Verde en legislación de la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana, comprobamos su temprana presencia gracias a la modificación de la derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, llevada a cabo por la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, que la introdujo en su art. 19. Bis, y que la -también derogada- Ley 5/2014¹⁰¹ mantuvo y completó. Actualmente, el 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, prevé este instrumento, y dispone que la identificación y caracterización de los espacios que la componen se realizará en los instrumentos de planificación territorial y urbanística, a escala regional, supramunicipal, municipal y urbana, “siendo la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio y paisaje la encargada de supervisar su coherencia y funcionalidad” (art. 4.3). El diseño de las fórmulas de gobernanza territorial dirigidas a lograr la cooperación y coordinación administrativa se dejan en manos de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, entendido como “instrumento marco de ordenación”, pensado para lograr un territorio “integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico” [art. 15.1 y 4 f)], y que se aprobó en virtud del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Es en su Directriz 16 titulada “Coherencia territorial” en la que se incorpora como objetivo estratégico, promover la cultura del acuerdo entre las distintas administraciones, mejorando la coordinación y la cooperación mediante la promoción de pactos y acuerdos para las cuestiones trascendentales que afectan al territorio. La Directriz 21 insiste poco después en el deber de la Generalitat de hacer valer la estrategia territorial a través de “los instrumentos de participación, cooperación y coordinación con todas las administraciones públicas para que se tenga en cuenta en las decisiones, estrategias o directrices adoptadas por éstas”, de la creación de “foros de participación entre las administraciones públicas, tanto a escala autonómica como provincial, donde las diputaciones deben liderar estos procesos de participación tanto entre las entidades locales como con las restantes instituciones públicas de su ámbito de actuación, tomando en

¹⁰¹ Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (art. 19.bis, introducido por el art. 81 de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat); ley 5/2014, de 25 de julio de la Generalitat, de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje (Título I);

consideración lo dispuesto en la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (aptos. 3 y 5). La Directriz 42 tiene una importancia directa en el tema que tratamos por contener los criterios para la gestión territorial del patrimonio natural, e incluir, entre otros: a) el establecimiento de “mecanismos de coordinación, administrativos y gestores, para la incorporación efectiva de la Red de Espacios Naturales de la Comunitat Valenciana a la Infraestructura Verde, en el marco de las políticas generales sobre ordenación y gestión del territorio, el paisaje y los recursos naturales”; b) el impulso de la coordinación administrativa para asegurar la integración efectiva en la estrategia territorial de las políticas tendentes a conservar, acrecentar y regenerar la diversidad de los ecosistemas, los paisajes, las especies y el medio geológico; c) el impulso, la implicación, la cooperación y la coordinación de las administraciones públicas responsables de las distintas políticas sectoriales y territoriales en la conservación de dicho patrimonio (aptos. 1, 2 y 14). También merece destacar la Directriz 55 relativa a la planificación y gestión del Sistema Territorial del Patrimonio Cultural, por prever que las administraciones públicas integren como principio rector en sus políticas y actuaciones con proyección sobre el territorio en materia de patrimonio cultural, la definición de “itinerarios, rutas y redes tematizadas de escala regional que incluyan activos ambientales, culturales, históricos y paisajísticos, *cooperando con otros territorios* para evitar su ruptura temática por límites administrativos” [apdo. d)].

En el caso del País Vasco no existen referencias a las Infraestructuras Verdes en su Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio, ausencia lógica si atendemos a la fecha de su aprobación. Las referencias a la cooperación interadministrativa se encuentran por su parte en distintos apartados de la ley. Por ejemplo, cuando se regulan las funciones de las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), que constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación (art. 4), se le atribuye, entre otras, la previsión de acciones territoriales que requieran la acción conjunta con otras administraciones mediante la celebración de convenios o acuerdos de cooperación [art. 5.c)]. Asimismo, la ley abre la posibilidad al Gobierno Vasco de suscribir conciertos con las distintas administraciones públicas en orden a la elaboración conjunta de Planes Territoriales o Sectoriales, que precisarán la forma y los términos de la cooperación entre las administraciones implicadas y establecerán las fórmulas precisas para asegurar la compatibilidad de esos planes con los instrumentos de ordenación territorial y urbana (art. 23).

La Infraestructura Verde fue, sin embargo, el eje central para la actualización del marco de protección ambiental del territorio, materializada mediante la revisión de las DOT en virtud del Decreto 128/2019, de 30 de julio. Este instrumento normativo establece tres objetivos fundamentales: 1. Crear una

Infraestructura Verde a escala autonómica, integrando los espacios protegidos por sus valores ambientales, la red de corredores ecológicos y otros espacios multifuncionales. 2. Favorecer su integración con los espacios naturales de importancia a nivel funcional y local, así como con los territorios de las comunidades autónomas limítrofes, respetando en todo caso el marco competencial vigente. 3. Unificar las figuras de protección medioambiental, de manera que cada espacio protegido quede recogido bajo una única categoría jurídica. En este contexto las DOT han elevado la Infraestructura Verde al rango de principio rector de la ordenación del medio físico, convirtiéndola en el elemento definitorio del modelo territorial vasco¹⁰². Su aplicación deberá desarrollarse conforme a los criterios establecidos en las propias Directrices. Si bien las DOT establecen el marco general de referencia, su implementación se concreta en los Planes Territoriales Parciales, instrumentos de desarrollo territorial que deberán incluir determinaciones de diversa índole, de carácter vinculante, según lo dispuesto en el Capítulo II de las DOT¹⁰³.

Las relaciones con los territorios colindantes son abordadas en términos generales, con especial atención a la coordinación con el área transfronteriza de Aquitania (Francia), así como con Navarra, La Rioja Alavesa y Cantabria¹⁰⁴. En este sentido, la Memoria de las DOT recoge el compromiso de avanzar en la formalización de convenios e instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística con el fin de fortalecer la cooperación interregional. Asimismo, se destaca la conveniencia de desarrollar documentos de diagnóstico comunes en los ámbitos interrelacionados que sirvan de base para la formulación de criterios de ordenación compartidos¹⁰⁵.

Siguiendo un criterio cronológico en la adopción de marcos normativos, el siguiente hito relevante se encuentra en Cantabria, cuya Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ha incorporado la Infraestructura Verde y Azul como un eje fundamental dentro de las funciones asignadas al Plan Regional de Ordenación Territorial (PROT). En este sentido,

¹⁰² Desde la geografía, destacan las aportaciones de LATASA ZABALLOS I. La infraestructura verde como motor para el cambio hacia una ordenación del territorio renovada. Algunas reflexiones a partir del caso de la CAPV. *X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio*. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, 2021; La incorporación de la infraestructura verde en la planificación territorial. ¿Una planificación renovada? En FARINÓS DASÍ, J. y otros. *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación*. Valencia. Universitat de València, 2022, pp. 255 y ss.

¹⁰³ *Vid.*, las Normas de Aplicación de las DOT (arts. 2.2. y 4.6). Para un análisis más detenido del contenido de las DOT en relación con la IV, véase URIARTE RICOTE, M. El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco..., ob. cit. 2020.

¹⁰⁴ Apdo. 2.5 de la Documentación Técnica. Modelo territorial de las DOT.

¹⁰⁵ Memoria de las DOT, pp. 22, 4.

el artículo 11.2 de la norma dispone que dicho instrumento debe establecer las bases que articularán la adaptación de la región al cambio climático a través de la planificación de la Infraestructura Verde y Azul. Asimismo, la disposición adicional tercera de la Ley introduce un aspecto de especial trascendencia al presumir implícitamente la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos de expropiación forzosa, de aquellos proyectos que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria y que tengan por objeto, entre otros supuestos, actuaciones dirigidas a la mejora de la Infraestructura Verde.

Aunque el PROT no está aún aprobado, su documento inicial estratégico ya refleja una sólida apuesta por este instrumento, con múltiples referencias a su configuración y alcance territorial¹⁰⁶. En particular, destaca la previsión de una Infraestructura Verde a escala regional, concebida en coherencia con las infraestructuras ecológicas de la Cornisa Cantábrica y del ámbito europeo. Desde esta perspectiva, el documento insiste en la necesidad de diseñar un modelo territorial interconectado, señalando que la planificación de la Infraestructura Verde debe concebirse como un sistema integrado, con un enfoque que supere el ámbito estrictamente autonómico y que permita armonizar la Infraestructura Verde regional con las redes suprarregionales, estatales e incluso continentales. En este sentido, la propuesta de escalas de la Infraestructura Verde dentro del PROT distingue una dimensión regional o territorial caracterizada por la integración de elementos cuya implantación geográfica trasciende el ámbito comarcal, o que, aun estando vinculados a determinados territorios de referencia, se extienden más allá de los mismos, pudiendo incluso superar los límites de la Comunidad Autónoma¹⁰⁷.

Por lo que respecta a la Comunidad Foral de Navarra, comprobamos que el Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Foral de ordenación del territorio, no realiza mención alguna a la Infraestructura Verde. La coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo en aras de la cohesión económica y social del territorio y de la utilización racional de sus recursos naturales, se perfila como un objetivo y finalidad de la Estrategia Territorial como instrumento de planificación estratégica del territorio (art. 31.2). Sin embargo, la Ley considera la introducción de medidas para el desarrollo de convenios y acciones dirigidas a concretar esa cooperación y coordinación territorial entre

¹⁰⁶ Se habla así, de un nuevo enfoque basado en una “dimensión holística del medio ambiente, incorporando los conceptos de conectividad territorial y ecológica, los servicios ecosistémicos a la sociedad, o la contribución a la adaptación al cambio climático, entre otras, a través de la infraestructura verde”.

¹⁰⁷ Apdo. II.2.4 del PROT.

la Comunidad y las regiones de su entorno, un contenido de carácter facultativo y no obligatorio para la Estrategia Territorial.

La cooperación interadministrativa es un aspecto que ha recibido en la práctica cierta atención en la Estrategia Territorial en vigor, en concreto, mediante la mención que contiene en su apartado 3.5.5. a las previsiones referidas a la necesidad de reforzar determinados elementos como los denominados “espacios puerta”, “espacios rótula”, “subsistemas urbanos”, y las grandes áreas naturales. Se detalla su aplicación a las zonas del territorio que comprende los municipios rurales limítrofes con Guipúzcoa, con Francia y con Álava. En 2019, el Consejo Social de Política Territorial y el Gobierno de esta Comunidad impulsaron un ambicioso proceso de revisión de la Estrategia Territorial con el propósito de reorientar el modelo de desarrollo urbano y territorial hacia un paradigma sostenible e integrador, para responder debidamente a la incorporación de la Infraestructura Verde, entre otros desafíos, como la regeneración urbana, la adaptación al cambio climático, la gestión del paisaje y la movilidad sostenible. Realizada la fase de diagnóstico en los años 2020-2021, el proceso participativo en 2022, la tramitación y evaluación ambiental en 2023, actualmente se está en la fase de análisis de las alegaciones presentadas. En este nuevo diseño de la Estrategia Territorial Navarra se otorga a la Infraestructura Verde un papel central en la articulación de su modelo territorial, consolidando así su relevancia dentro de las estrategias de planificación y gestión del territorio a largo plazo¹⁰⁸. Más en concreto, propone utilizar el concepto de Infraestructura Verde para dar una mayor coherencia a la regulación del suelo considerando su capacidad de proveer recursos ecosistémicos y se anuncia que la Estrategia de Infraestructura Verde de Navarra se encuentra en proceso de elaboración¹⁰⁹.

En la documentación aprobada hasta el momento para la revisión de esta Estrategia, se apuesta deliberadamente por concebir el nuevo concepto de territorio como objeto de una “co-ordenación” protagonizada por agentes de distinta naturaleza (pública y privada), escalas de intervención y temáticas sectoriales. Se requerirá, en consecuencia, mejorar considerablemente la forma en que se administran los territorios y en la que se implementan las políticas en los mismos, con particular referencia a la distribución de funciones y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y los procesos subyacentes de negociación y creación de consenso. La coherencia y la

¹⁰⁸ Acuerdo del Gobierno de Navarra de 1 de marzo de 2023, por el que se somete a información pública y a consulta la versión inicial y el estudio ambiental estratégico de la Estrategia Territorial de Navarra y se somete a audiencia el proyecto de Estrategia Territorial de Navarra (BON núm. 46 de 6 de marzo de 2023).

¹⁰⁹ Gobierno de Navarra. *Fase 4. Estrategia Territorial de Navarra. Estudio Ambiental Estratégico. Resumen no técnico*. Febrero 2023.

cooperación entre los distintos niveles de decisión territoriales se apuntan como las claves de esta gobernanza territorial, que deberán materializarse mediante un trabajo en red.

Sin perjuicio de lo anterior, en Navarra se ha venido trabajando en la Infraestructura Verde a partir de los Planes de Ordenación Territorial aprobados en desarrollo de su Estrategia Territorial de marzo de 2005. Por ejemplo, en el POT 5 relativo al Eje del Ebro, se aclara en su parte normativa que las previsiones referidas a la cooperación y coordinación no se desarrollan en un título concreto de la parte articulada de dicho plan. Más bien se presenta su relación expresa con otros contenidos y documentos como los referidos a los Convenios con comunidades autónomas y regiones de la Unión Europea, Zonas de solape y Transición, Refuerzo de instancias de gestión, entre otros. Se le otorga, en consecuencia, un carácter transversal asociado a la gobernanza y gestión sostenible del territorio que apela a la necesidad de “situar análisis y propuestas en marcos de cooperación y coordinación administrativa; y solicita acciones concertadas y coherentes con el principio de complementariedad, tanto en ámbitos supralocales como suprarregionales, en el marco de una gestión eficiente y compartida de los recursos”. Desde esta perspectiva y en coherencia con el objetivo de procurar una ordenación territorial integrada en ámbitos adyacentes, el POT dispone el fomento de: a) acuerdos entre administraciones regionales, tratando de avanzar en la formulación de convenios, creación de foros de estudio y análisis, y en su caso, la formulación conjunta de programas, planes y/o proyectos, en razón a su continuidad geográfica o de interés por su temática; b) la cooperación en las Zonas de Solape y Transición que requieran la implementación de acciones coordinadas; c) el refuerzo de instancias intermedias de gestión y desarrollo, públicas o privadas, tales como consorcios o mancomunidades, u otros órganos de gestión supralocal; y f) la integración ambiental de planes, programas y proyectos (art. 15.5)¹¹⁰.

Las zonas de transición o solape territorial que se identifican en cada POT se conciben como aquellas que participan a un tiempo de rasgos característicos de dos subsistemas adyacentes y requieren una consideración conjunta y la previsión de acciones coordinadas por constituir un marco apropiado para la cooperación.

La definición de una estrategia transversal dirigida a la cooperación y coordinación es una propuesta clara de los POT navarros para propiciar una visión integrada del territorio, hasta el punto de instituir la en uno de sus ejes estratégicos y una de sus cuatro Claves Territoriales, entendidas como

¹¹⁰ Decreto Foral 47/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el POT del Eje del Ebro.

“postulados que valoran las excelencias y oportunidades más relevantes del territorio, sobre las que se sustenta su ordenación¹¹¹. Se manifiesta, por ejemplo, como concreción del objetivo general de la ordenación: 1. Del sistema urbano del POT 2 en el marco regional para el ámbito territorial del subsistema regional "Navarra Atlántica", en el incremento de la cooperación transregional en el espacio conformado por la "Navarra Atlántica" y el espacio urbano de la Comunidad Autónoma Vasca (Tolosaldea/Bajo Bidasoa y Llanada Alavesa) [art. 39.c)]. 2. Del sistema urbano POT 1, en el fomento de la cooperación interadministrativa autonómica para el desarrollo del Área pirenaica y, en particular, la interregional (Aragón) y transnacional (Francia), en el aprovechamiento complementario de recursos y puesta en valor de activos naturales, paisajísticos y culturales [arts. 37.1 y 41 b)]¹¹². 3. Del sistema urbano del POT 5, en el refuerzo de la cooperación interadministrativa con las comunidades autónomas vecinas para fortalecer el papel de los núcleos navarros que forman parte de los diferentes subsistemas que se apoyan y articulan a lo largo del Eje del Ebro, y en el impulso de los servicios de rango superior en Tudela, con el fin de incrementar su centralidad y su papel de núcleo de referencia en el ámbito de la cooperación interregional.

6. EPÍLOGO: OPORTUNIDADES A LA LUZ DE NUEVOS AXIOMAS

La adopción de medidas de cooperación interautonómica en materia de espacios protegidos evidencia que las iniciativas desarrolladas hasta la fecha han sido mayormente puntuales, sectoriales y con una limitada continuidad en el tiempo. Entre los ejemplos más relevantes de colaboración sostenida destacan la protección del lince ibérico y la lucha contra el grave problema de los incendios forestales, ámbitos en los que se ha alcanzado un nivel de cooperación entre comunidades más significativo y duradero.

Por otro lado, la cooperación en la gestión del territorio ha encontrado manifestaciones aisladas en iniciativas tales como la ampliación o creación de Parques Naturales, la mejora en la administración de Reservas Nacionales de Caza, o la producción y repoblación de la trucha común, ensayos sin continuidad estructural. Asimismo, se ha observado cierta actividad colaborativa en el ámbito de las actividades cinegéticas y de la pesca, pero el

¹¹¹ Las Claves Territoriales, descritas en la Memoria Justificativa son: CT1. Navarra, espacio de confluencia, diversidad y encuentro. CT2. Navarra, espacio de relación y articulación territorial. CT3. Navarra, región-ciudad paradigma de un territorio sostenible. CT4. Navarra, espacio de cooperación, coordinación y solidaridad. Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el POT de la Navarra Atlántica (art. 14.2)

¹¹² Decreto Foral 43/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el POT del Pirineo.

propósito que ha motivado tales acuerdos no nace directamente vinculado a la conservación de los espacios naturales afectados.

Sin embargo, existen excepciones en medio de este panorama. En particular, la Red Natura 2000 se erige como un marco en el que la coherencia ecológica exige una gestión coordinada, fundamentada en la aplicación de criterios uniformes en su creación, mantenimiento y restauración, en la fijación de medidas de conservación, así como en la aplicación de evaluaciones ambientales armonizadas. Del mismo modo, los Parques Nacionales han promovido dinámicas cooperativas en virtud del implícito deber de coordinación en su gestión, y la figura de Reserva de la Biosfera ha facilitado experiencias de gestión compartida entre comunidades autónomas limítrofes. La coherencia territorial en materia de conservación se constata, por tanto, de manera más evidente en los Parques Nacionales y en las categorías comunitarias vinculadas a la Red Natura 2000. Esto no impide que la ausencia de instrumentos específicos de cooperación en el resto de los espacios protegidos sea patente, limitándose las experiencias a iniciativas sectoriales aisladas y con un impacto indirecto en la conservación.

En este contexto, considerando que la preservación y mejora de los servicios ecosistémicos así como la restauración de espacios degradados deberán materializarse en los próximos años mediante la incorporación de la Infraestructura Verde a la ordenación territorial, y teniendo en cuenta su naturaleza multiescalar, es razonable colegir que los instrumentos de planificación territorial vigentes en cada Comunidad Autónoma deben encargarse de su integración, consolidándose como mecanismo de cooperación e impulsora de la conectividad ecológica en un sentido amplio. Los instrumentos de planificación sectorial, y en particular los Planes de Ordenación de Recursos naturales (PORN), constituyen, por su parte, el cauce idóneo para la incorporación de la Infraestructura Verde en los espacios protegidos pertenecientes a la Red Natura 2000 y en aquellos espacios naturales de especial relevancia para la biodiversidad.

Pero este análisis del cuerpo normativo y de las luces y sombras que arroja su aplicación actual pone de manifiesto, asimismo, que la adecuada articulación de la Infraestructura Verde no debe limitarse a un mero ejercicio de técnica de planificación, sino que está llamada a escalar hacia un imperativo estratégico orientado a salvaguardar la integridad de los ecosistemas y la funcionalidad de los corredores biológicos. Dicho imperativo se topa, como se ha comprobado, con un manifiesto incumplimiento del encargo legal de aprobación por parte de las comunidades autónomas de sus propias estrategias de Infraestructura Verde, del anecdótico compromiso con la introducción de este instrumento en la planificación territorial y con los exiguos compromisos prácticos de

colaboración interautonómica. Con este panorama la plena integración de la Infraestructura Verde en las políticas territoriales emerge como una oportunidad para diseñar e implementar dispositivos de gobernanza policéntrica, que adheridos a instrumentos de planificación o con carácter complementario, superen los enfoques jerárquicos convencionales y den cabida a fórmulas participativas y deliberativas entre los distintos actores territoriales (administraciones públicas estatales, autonómicas y locales, actores privados, sociedad civil organizada, comunidades científicas, etc.).

El escrutinio y sistematización de las distintas modalidades de cooperación detectadas nos permite agruparlas en cuatro grandes categorías definidas principalmente por su fundamento jurídico y su modalidad principal.

1. Instrumentos convencionales o contractuales. Esta primera categoría comprende todos aquellos instrumentos que, sobre la base del artículo 145 CE y de la correspondiente legislación sectorial, se plasman en convenios, protocolos, acuerdos y adendas suscritos por dos o más comunidades autónomas para articular una acción conjunta.

A. *Convenios de colaboración.* Se trata de acuerdos bilaterales o multilaterales que promueven y regulan la cooperación en la gestión de espacios naturales y en la protección de especies concretas. A título de ejemplo de los presentados se encuentran el Convenio para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (2009); los Convenios interautonómicos para la recuperación del lince ibérico (*Lynx pardinus*) en el marco de LIFE+ Naturaleza (2016–2023), concretamente, nueve instrumentos jurídicos suscritos entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Comunidades colindantes de Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia...; y los Convenios en materia de Parques Naturales, Reservas de Caza, producción de trucha común, etc. (acuerdos de colaboración dirigidos a ampliar la superficie protegida de un Parque Natural, desarrollar uno nuevo, fortalecer la cooperación en la gestión de las Reservas Nacionales de Caza, e impulsar la producción de trucha común con fines de repoblación piscícola...).

B. *Convenios de colaboración financiera.* En esta subcategoría se incluyen aquellos cuyo objeto primordial es la asunción conjunta de cargas económicas, facilitando la obtención de fondos o la distribución de costes, como el Convenio de Colaboración Financiera (2014) para el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, suscrito por la Junta de Castilla y León, la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales.

C. *Protocolos de actuación.* Con frecuencia estos protocolos representan el marco general de cooperación que luego se concreta en convenios o acuerdos

posteriores, actuando como base para la coordinación de las actuaciones. Recordemos, por ejemplo, el Protocolo General de Colaboración (21 de noviembre de 2013) entre Castilla y León, la Comunidad de Madrid y el Organismo Autónomo Parques Nacionales para el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, o los Protocolos en materia de extinción de incendios forestales (desde 1996).

D. *Acuerdos de cooperación específicos* (adendas, adendas sectoriales, etc.). En ocasiones los convenios iniciales requieren de instrumentos complementarios que permitan su ampliación, adaptación o renovación para su adecuación a las necesidades emergentes. Se han hallado así las Adendas a convenios en el marco de proyectos LIFE+, que suelen ampliar plazos, ámbitos de aplicación o dotaciones presupuestarias.

E. *Acuerdos interautonómicos de reconocimiento recíproco de licencias*. Estos acuerdos facilitan la movilidad de los ciudadanos y simplifican la obtención de autorizaciones para la caza o la pesca en ámbitos limítrofes, como el Convenio de Colaboración entre comunidades autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca (23 de diciembre de 2009), suscrito por Andalucía, Castilla y León, Baleares, Cataluña y Aragón, o el Protocolo de Colaboración (2014) firmado por Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Extremadura, Aragón y, posteriormente por otras comunidades.

2. Instrumentos de carácter orgánico. Órganos, comisiones y entidades de cooperación cuya finalidad es la creación de estructuras permanentes que garanticen un cauce estable de colaboración entre comunidades autónomas y, a menudo, con la Administración General del Estado.

A. *Órganos de gestión de Parques Nacionales interautonómicos*. En los casos en que el territorio de un Parque Nacional se extiende por más de una Comunidad, se han conformado diversas instancias para la adecuada cogestión: a) la Comisión de Gestión, Comité Técnico, Patronato y Consorcio Interautonómico (Picos de Europa) y, b) el Protocolo General de Colaboración y órganos complementarios (Sierra de Guadarrama).

B. *Estructura intercomunitaria para Reservas de la Biosfera*. En este subgrupo destaca la coordinación institucional en torno a reservas que afectan a varias Comunidades, como el Protocolo de Coordinación de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón (Galicia–Asturias, 2014), que cuenta con una Comisión de Coordinación Institucional, una Comisión Gerente, y un Foro de Participación Social, como espacio abierto a distintos actores con competencias en la gestión de la Reserva.

C. *Comisiones Sectoriales de Desarrollo y Seguimiento* (v.g., en materia de incendios forestales), creadas a partir de convenios que imponen la constitución de comisiones de supervisión, con cometidos de evaluación y control de las acciones pactadas.

D. *Comisiones mixtas o bilaterales* que permiten armonizar instrumentos de gestión en espacios naturales contiguos o compartidos, como las comisiones para Parques Naturales transfronterizos o para la coordinación de la Red Natura 2000.

E. *Grupo de Trabajo de Infraestructura Verde*, órgano colegiado de carácter pluriterritorial, adscrito al Comité de Espacios Naturales Protegidos, con representación de todas las comunidades autónomas, además de Ceuta, Melilla y la Federación Española de Municipios y Provincias, destinado a armonizar la ejecución de la Estrategia Nacional en la materia con sus homólogos autonómicas, desarrollar protocolos de transferencia de resultados de otras estrategias, directrices y sus programas de vigilancia, todo ello en coherencia con un modelo común consensuado que facilite la integración procedente de cada Comunidad Autónoma.

3. Mecanismos de naturaleza operativa. Este tercer grupo lo conforman instrumentos de carácter eminentemente práctico, enfocados a la actuación inmediata sobre el terreno tanto en supuestos de emergencia como en actuaciones sectoriales concretas.

A. *Planificación y operativos conjuntos en materia de incendios forestales*. Con el fin de dar una respuesta eficaz a la amenaza de los incendios, se contemplan las siguientes medidas: a) Designación de Mando Único; b) Provisión de elementos comunes de radioenlace; c) Delimitación de zonas de asistencia y socorro inmediato; d) Realización de maniobras y ejercicios conjuntos; y, e) Intercambio de información y documentación para garantizar una respuesta eficaz y coordinada entre las Comunidades Autónomas firmantes.

B. *Metodologías comunes para evaluación ambiental*. La cooperación interautonómica también se plasma en la adopción de criterios uniformes y metodologías armonizadas para la evaluación de afecciones en la Red Natura 2000, en virtud de lo dispuesto en la LPNB y en las órdenes ministeriales acordadas con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

C. *Compatibilización de formatos administrativos* dirigidos a evitar duplicidades y simplificar trámites, como: a) el diseño de un distintivo común y posible tasa única; y, b) el intercambio registral mediante sistemas informáticos compartidos, favoreciendo la eficiencia y la inmediatez en la expedición de licencias o autorizaciones de caza y pesca.

4. Instrumentos normativos y de planeamiento con previsiones de cooperación

La cuarta categoría reúne leyes, planes y estrategias que prevén expresamente la necesidad de cooperación entre distintas comunidades autónomas que, sin embargo, no siempre se materializa mediante un instrumento único.

A. *Planes Directores y Estrategias en materia de Biodiversidad y Espacios Naturales*. Dentro de esta subcategoría destacan: a) el Plan Director de la Red de Parques Nacionales; b) los Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Ordenación de Recursos Naturales y otros instrumentos análogos (Planes de Ordenación de Espacios Marítimos); y c) la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

B. *Planes y Estrategias Autonómicas de Infraestructura Verde* específicas. En el ámbito regional se han ido elaborando diversos documentos que incorporan la cooperación interautonómica en su articulado, como: a) el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica de Andalucía (2018); b) la Estrategia gallega de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas (2024), único documento que, por el momento, cumple con el mandato del art. 15.4 de la LPNB; y c) el Proyecto de Estrategia Regional de Infraestructura Verde de Castilla-La Mancha (actualmente en tramitación).

C. *Normativa sobre ordenación del territorio*. En este ámbito, la normativa autonómica habitualmente integra la colaboración administrativa para la consolidación de espacios naturales y la protección del paisaje. Es el caso de: a) los Planes de Acción Territorial (ej. PATIVEL en la Comunidad Valenciana, 2018); b) las Directrices de Ordenación del Territorio y Planes Territoriales Parciales (País Vasco), Planes de Ordenación Territorial (Navarra), Plan Regional de Ordenación del Territorio (Cantabria), etc.; y, c) Disposiciones específicas como la Ley 5/2018, de la Huerta de València, o el Decreto 219/2018 del Consell, que contemplan órganos de coordinación para la protección de entornos agrarios tradicionales y la Infraestructura Verde.

D. *Herramientas adscritas a la planificación territorial*, como es el caso de: a) los Foros o comisiones enmarcados en Consejos Asesores (ej. Consejo Asesor del Paisaje

de Galicia, con competencias para coordinar la Infraestructura Verde en dicho territorio); y, b) los Protocolos de planificación transfronteriza (por ejemplo, con Francia en el País Vasco o Navarra, y con Portugal en Galicia y Castilla y León).

La articulación de la cooperación interautonómica en materia de infraestructura verde se revela, tras un examen comparativo de los diferentes instrumentos disponibles —sean de naturaleza convencional, orgánica, operativa o normativa—, como un ámbito de notable riqueza y complejidad. Esta diversidad de mecanismos atestigua el creciente interés de los poderes públicos por integrar la protección ambiental y la sostenibilidad en la planificación territorial y sectorial, pone de relieve la necesidad de forjar cauces estables de cooperación y nos conduce a entender la Infraestructura Verde resultante de la ENIVCRE como la técnica promotora, el eje catalizador de la renovación del modelo de ordenación territorial, porque reúne en su diseño y ejecución todos los requisitos que la normativa y la doctrina más autorizada consideran. Su implementación permite responder a dos interrogantes esenciales: cuál es la finalidad de esa cooperación reforzada y cómo lograrla. Garantizar la coherencia territorial para superar la fragmentación es su leitmotiv y la fórmula que ofrece es la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación y cooperación entre las diferentes instituciones administrativas implicadas, desde la europea hasta la escala de barrio.

Estamos, a nuestro entender, ante la principal línea estratégica llamada a definir actualmente el sistema territorial. La Infraestructura Verde se acerca al territorio en toda su complejidad, niveles y escalas con un espíritu integrador, y acoge en su seno medidas de cooperación interadministrativas no solo como instrumentos de gestión de la planificación territorial en sentido amplio, sino también aquellos que se diseñan para una directa e inmediata gestión territorial en sentido propio. Como instrumento de relevancia estratégica en la ordenación territorial y sectorial, adquiere una dimensión jurídica reforzada porque entronca con el mandato del art 45 CE interpretado en clave evolutiva, un imperativo inaplazable para formular un sistema territorial básico, un modelo en construcción que nos permite subsumir todas las fórmulas cooperativas y participativas analizadas y otras nuevas, revisar y actualizar el concepto de territorio y de su gestión, y ensayar mecanismos para una aplicación flexible y adaptable de sus contenidos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGOUÉS MENDIZABAL, C. La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, volumen II, 2007, pp. 360 y 399.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las “infraestructuras verdes” y del “territorio circular”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2025, pp. 1-42.
- ALBERTON, M. La praxis de las relaciones intergubernamentales en España: un examen cuantitativo y cualitativo de la cooperación en materia ambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XI, Núm. 2, 2020, pp. 1-44.
- ALENZA GARCÍA, J.F. Restauración y conectividad ecológica. En: GARCÍA URETA, A; SORO MATEO, B. (Dir.). *Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica*. Madrid. Iustel, 2023, pp. 300-303.
- ELORRIETA SANZ, B.; OLCINA CANTOS, J. Infraestructura verde y ordenación del territorio en España, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. LIII, núm. 27, 2021, pp. 24-46.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. [La Estrategia Estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas: un nuevo instrumento para proteger la biodiversidad](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, N.º 81, 2018, pp. 1-62.
- *Actividad pública y privada en materia de recursos naturales y rurales: la infraestructura verde y la custodia del territorio*. Salamanca: Ratio Legis, 2023, 259 p.
 - La estrategia nacional de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas de 2021. En: URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). *Conectividad Ecológica y Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, pp. 9 y ss.
- GARCÍA URETA, A. *Derecho Europeo de la Biodiversidad. Aves silvestres, hábitats y especies de flora y fauna*. Madrid: Iustel, 2010. 751 p.

- *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: balance de 20 años*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi, 2012. 272 p.

- [Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la Restauración de la Naturaleza](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección “Artículos Doctrinales”, 2024, pp. 1-37.

GARCÍA URETA, AGUSTÍN (Dir.); SARASIBAR IRIARTE, MIREN (coord.). *La estrategia de biodiversidad de la Unión Europea 2030. Aspectos jurídicos*. Madrid: Marcial Pons, 2022. 181 p.

HAUMONT, F. Appropriate impact assessment. The key to effective integration of nature conservation issues into land-use planning. En: BORN, C-H.; CLIQUET, A.; SCHOUKENS, H.; MISONE D.; VAN HOORICK, G. *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature 's best Hope?* London: Routledge, 2015, pp. 93-100.

LATASA ZABALLOS I. La infraestructura verde como motor para el cambio hacia una ordenación del territorio renovada. Algunas reflexiones a partir del caso de la CAPV. *X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio*. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, 2021, pp. 107-120.

- La incorporación de la infraestructura verde en la planificación territorial. ¿Una planificación renovada? En: FARINÓS DASÍ, J. *et al. El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación*. Valencia: Universitat de València, 2022, pp. 255-270.

MARAVALL BUCKWALTER, I. La conectividad ecológica en el ecosistema marino: su protección y conservación en el derecho internacional. En: URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). *Conectividad Ecológica y Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, pp. 397 y ss.

MARTÍN-SERRANO JIMÉNEZ, E., *El principio de cooperación como solución del Estado Autonomico. Una propuesta para la reforma (constitucional o no) del sistema público de protección social de España*. Granada: Comares, 2018. 270 p.

PAREJO ALFONSO, L. “El (posible) inminente objetivo europeo de restauración de la naturaleza y su impacto en la ordenación territorial y urbanística”. *Práctica Urbanística*, núm. 189, Sección Ordenación territorial y urbanística, Julio-Agosto, 2024, La Ley, pp. 1-19.

RANDO BURGOS, E. Algunas notas jurídicas sobre la infraestructura verde a la luz de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, *Actualidad Jurídica Ambiental* N.º 112, 24 de mayo de 2021, pp. 1-30.

- La gestión territorial como respuesta: el necesario avance de las políticas territoriales. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 150, Sección “Artículos doctrinales”, 2024, pp. 1-31.

SANZ RUBIALES, I. El futuro reglamento de restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad. En: URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). *Conectividad Ecológica y Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, pp. 57 y ss.

SOBOTTA, C. The impact of species protection on land-use planning via the environmental assessment. En: BORN, C-H.; CLIQUET, A.; SCHOUKENS, H.; MISONE D.; VAN HOORICK, G. *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context. European Nature’s best Hope?* London: Routledge, 2015, pp. 145-159.

TAJADURA TEJADA, J., El artículo 145 de la Constitución española: los convenios y acuerdos de cooperación entre las CCAA. *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 21, 1996, pp. 113 y ss.

- *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2000. 212 p.

URIARTE RICOTE, M. El valor ambiental de la infraestructura verde en el nuevo modelo vasco de Ordenación del Territorio. *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 106, 2020, pp. 1-43.

- La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial a la luz de la Sentencia del TS 490/2022 de 27 de abril sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 123, 2022, pp. 225-250.

COMENTARIOS

Eliana Díaz-Cruces
Agustín García Ureta
Carlos Ramírez Sánchez-Maroto

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de junio de 2025

**ANÁLISIS DE LA LEY 1/2024 DE ECONOMÍA CIRCULAR EN LA
COMUNIDAD DE MADRID Y PROPUESTAS PARA SU
IMPLEMENTACION EFECTIVA**

**ANALYSIS OF LAW 1/2024 ON CIRCULAR ECONOMY IN THE
COMMUNITY OF MADRID AND PROPOSALS FOR ITS
EFFECTIVE IMPLEMENTATION**

Autora: Eliana Díaz-Cruces. Doctoranda en la Universidad Católica San Antonio de Murcia. ORCID: 0000-0003-0782-4101

Fecha de recepción: 21/03/2025

Fecha de aceptación: 26/03/2025

Fecha de modificación: 28/03/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00417>

Resumen:

La Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid desarrolla un marco normativo integral para impulsar la transición hacia un modelo económico sostenible, promoviendo la eficiencia en el uso de recursos y la reducción del impacto ambiental. El análisis de esta ley revela desafíos clave para su implementación efectiva, lo que lleva a proponer una serie de medidas para mejorar su aplicación. En este sentido, se presentan cinco artículos clave que incluyen la implementación de Planes Locales de Economía Circular en municipios, la colaboración público-privada para fomentar la reutilización y el reciclaje, programas de educación y sensibilización para cambiar patrones de consumo, un sistema de monitoreo y evaluación para asegurar el cumplimiento de los objetivos, y el fomento de la innovación y la tecnología para acelerar la transición hacia una economía más circular y sostenible en la región.

Abstract:

Law 1/2024 on Circular Economy of the Community of Madrid develops a comprehensive regulatory framework to drive the transition towards a sustainable economic model, promoting resource efficiency and reducing environmental impact. The analysis of this law reveals key challenges for its effective implementation, leading to the proposal of a series of measures to improve its application. In this regard, five key articles are presented, including the implementation of Local Circular Economy Plans in municipalities, public-private collaboration to promote reuse and recycling, education and awareness programs to change consumption patterns, a monitoring and evaluation system to ensure compliance with objectives, and the promotion of innovation and technology to accelerate the transition towards a more circular and sustainable economy in the region.

Palabras clave: Economía circular. Sostenibilidad ambiental. Gestión responsable. Ley 1/2024. Educación ambiental.

Keywords: Circular Economy. Environmental Sustainability. Responsible Management. Law 1/2024. Environmental Education.

Índice:

1. Introducción
2. Análisis de la Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid
 - 2.1. Objeto
 - 2.2. Ámbito de aplicación.
 - 2.3. Estructura Normativa
 - 2.3.1. Títulos y artículos principales
 - 2.4. Instrumentos clave
3. Propuesta de Artículos que permitan promover la implementación efectiva de la Ley 1/2024
 - 3.1. Artículo 1: Planes Locales de Economía Circular en Municipios
 - 3.2. Artículo 2: Fomento de la Colaboración Público-Privada para la Economía Circular
 - 3.3. Artículo 3: Programas de Educación y Sensibilización sobre Economía Circular
 - 3.4. Artículo 4: Sistema de Monitoreo y Evaluación del Impacto de la Economía Circular

- 3.5. Artículo 5: Fomento de la Innovación y la Tecnología para la Economía Circular
4. Conclusión
5. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Analysis of Law 1/2024 on Circular Economy of the Community of Madrid
 - 2.1. Purpose
 - 2.2. Scope of Application.
 - 2.3. Regulatory Structure
 - 2.3.1. Main Titles and Articles
 - 2.4. Key Instruments
3. Proposal of Articles to Promote the Effective Implementation of Law 1/2024
 - 3.1. Article 1: Local Circular Economy Plans in Municipalities
 - 3.2. Article 2: Promotion of Public-Private Collaboration for the Circular Economy
 - 3.3. Article 3: Education and Awareness Programs on Circular Economy
 - 3.4. Article 4: Monitoring and Evaluation System for the Impact of the Circular Economy
 - 3.5. Article 5: Promotion of Innovation and Technology for the Circular Economy
4. Conclusion
5. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La economía circular se ha consolidado como un modelo económico esencial para abordar los desafíos ambientales y sociales actuales, promoviendo un uso más eficiente de los recursos y reduciendo significativamente el impacto ambiental de las actividades económicas¹. En este contexto, la Comunidad de

¹ ESPINOZA H., Andy. Economía circular: una aproximación a su origen, evolución e importancia como modelo de desarrollo sostenible. *Revista de Economía Institucional*. 2023, vol. 25, n. 49. DOI: 10.18601/01245996.v25n49.06; DÍAZ-CRUCES, Eliana, María MÉNDEZ ROCASOLANO a Pablo Javier MIRÓ COLMENÁREZ. La Sostenibilidad Corporativa: Un Pilar Estratégico para el Desarrollo Sostenible y la Competitividad Empresarial. *European Public & Social Innovation Review*. 2024, vol. 10. DOI: 10.31637/epsir-2025-795

Madrid ha dado un paso significativo con la aprobación de la Ley 1/2024 de Economía Circular, que establece un marco normativo integral para impulsar la transición hacia un modelo económico sostenible y circular.

Esta ley busca fomentar la eficiencia en el uso de recursos, minimizar la generación de residuos y promover la valorización de los mismos a través del reciclaje y la reutilización. Además, se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las políticas de economía circular de la Unión Europea, asegurando una coordinación efectiva y un enfoque coherente en la implementación de medidas sostenibles a nivel regional.

Sin embargo, la implementación efectiva de esta ley enfrenta varios desafíos que requieren una atención detallada. El análisis de su contenido revela la necesidad de medidas concretas para superar estos obstáculos y asegurar que los objetivos planteados se traduzcan en acciones tangibles en el terreno. Con el fin de abordar estos retos, se han identificado áreas clave que pueden ser mejoradas mediante la implementación de políticas específicas.

A continuación, se presenta un análisis detallado de la Ley 1/2024, seguido de una propuesta de medidas que buscan fortalecer su aplicación práctica. Estas propuestas incluyen la implementación de Planes Locales de Economía Circular en municipios, la colaboración público-privada para fomentar la reutilización y el reciclaje, programas de educación y sensibilización para cambiar patrones de consumo, un sistema de monitoreo y evaluación para asegurar el cumplimiento de los objetivos, y el fomento de la innovación y la tecnología para acelerar la transición hacia una economía más circular y sostenible en la región.

2. ANÁLISIS DE LA LEY 1/2024 DE ECONOMÍA CIRCULAR DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, promulgada el 17 de abril de 2024, constituye un marco normativo integral para la transición hacia un modelo socioeconómico sostenible basado en la circularidad. Este epígrafe se centrará en analizar los aspectos fundamentales de la ley, abordando en primer lugar su objeto y ámbito de aplicación, donde se delimita su alcance territorial y sectorial, así como las actividades económicas y tipos de residuos regulados. Posteriormente, se explorarán los principios rectores y objetivos estratégicos, que guían la implementación de esta normativa hacia la eficiencia en el uso de recursos, la prevención de residuos y la protección ambiental. Finalmente, se detallarán las innovaciones normativas introducidas por la ley, incluyendo medidas clave como la contratación pública ecológica, la regulación de cadenas productivas prioritarias, la responsabilidad ampliada del productor

y el régimen sancionador, que refuerzan su carácter transformador y alineado con los objetivos europeos en materia de sostenibilidad

2.1. Objeto

El objeto de la Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid es establecer un marco normativo que impulse la transición hacia un modelo de economía circular, promoviendo un uso más eficiente y sostenible de los recursos, extendiendo la vida útil de los productos y minimizando la generación de residuos². La ley busca fomentar la valorización de los residuos mediante su reciclaje, reutilización o transformación en nuevos recursos productivos, maximizando la eficiencia energética en estos procesos³. Este enfoque no solo responde a los desafíos ambientales actuales, sino que también persigue objetivos económicos y sociales como el crecimiento sostenible, la creación de empleo verde y la protección del entorno natural, incluyendo los espacios protegidos. En cuanto a su ámbito de aplicación, esta normativa abarca todas las actividades económicas desarrolladas en el territorio de la Comunidad de Madrid y los residuos generados por estas actividades. Se aplica tanto a personas físicas como jurídicas, nacionales o extranjeras, que participen en procesos productivos o en la gestión de residuos dentro de cualquier sector económico. Sin embargo, quedan excluidos aquellos aspectos ya regulados por la legislación básica estatal. Además, se extiende a productos, servicios y cadenas de valor que contribuyan al cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos por la ley, tales como el reciclaje, el diseño sostenible y la reutilización. La normativa asigna competencias específicas tanto al gobierno autonómico como a las entidades locales para garantizar su correcta implementación, incluyendo tareas como la planificación estratégica, la promoción de buenas prácticas y la supervisión del cumplimiento normativo.

2.2. Ámbitos de aplicación

La Ley 1/2024 prioriza varios sectores económicos clave, entre ellos el agroalimentario, la construcción y el textil. Estos sectores son fundamentales para la implementación efectiva de la economía circular debido a su impacto significativo en la generación de residuos y el uso de recursos naturales. En el sector agroalimentario, la economía circular puede reducir significativamente el impacto ambiental mediante la eficiencia en el uso del agua y la tierra, y

² La valorización no solo debe entenderse como un proceso técnico, sino también como una herramienta clave para reducir el impacto ambiental y fomentar un uso más eficiente de los recursos sobre este tema véase HAQUE, Fatima, Chihhao FAN y You-Yi LEE. From waste to value: Addressing the relevance of waste recovery to agricultural sector in line with circular economy. *Journal of Cleaner Production*. 2023, vol. 415. DOI: 10.1016/j.jclepro.2023.137873

minimizando el uso de productos químicos. Sin embargo, un análisis crítico revela que la implementación de estas prácticas puede ser desafiante debido a la resistencia de algunos productores a cambiar sus métodos tradicionales, lo que podría requerir políticas más estrictas y programas de capacitación para asegurar una transición efectiva.

En el sector de la construcción, la economía circular busca reducir los residuos generados mediante la reutilización y reciclaje de materiales, lo que no solo disminuye el impacto ambiental, sino que también ahorra recursos. Esto implica diseñar edificios y estructuras que sean más eficientes en términos energéticos y que utilicen materiales reciclados o reciclables, lo que promueve la innovación en el sector.

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, la adopción generalizada de estas prácticas puede verse limitada por la falta de estándares claros y regulaciones que obliguen a las empresas a adoptar materiales sostenibles, lo que podría llevar a una implementación desigual y a que solo algunas empresas líderes en sostenibilidad asuman el costo de estas innovaciones.

Por otro lado, el sector textil es conocido por su rápido ciclo de vida de los productos, lo que genera una gran cantidad de residuos. La economía circular en este sector se centra en prolongar la vida útil de los textiles mediante la reutilización, el reciclaje y el diseño de productos más duraderos. Empresas del sector están adoptando prácticas como la recogida de ropa usada para su reciclaje o reutilización, lo que reduce la necesidad de producir nuevos materiales y minimiza los residuos. Sin embargo, un análisis crítico sugiere que estas iniciativas pueden ser insuficientes si no se aborda el problema subyacente de la cultura del "fast fashion"⁴, que fomenta el consumo excesivo y el descarte rápido de ropa. Para lograr un cambio significativo, sería necesario un enfoque más integral que incluya cambios en los patrones de consumo y producción.

La priorización de estos sectores se menciona en varios artículos y secciones, aunque no se especifica un artículo exacto donde se desarrollen explícitamente. La ley establece que se identifican cadenas de valor prioritarias y se establecen medidas específicas para fomentar modelos circulares de negocio, producción y consumo en sectores como el forestal, agroalimentario y restauración, construcción, edificación e infraestructuras, equipos electrónicos y eléctricos y pilas, envases y embalajes, textil, transporte y movilidad, y agua. Estas cadenas de valor son fundamentales para la implementación efectiva de la economía

⁴ SILVA DE GREGORI, Isabel Christine a Jackeline PRESTES MAIER. El Modelo de Producción Fast Fashion desde la Perspectiva de La Sostenibilidad. *Veredas do Direito Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. 2023. DOI: 10.18623/rvd.v20.2414-esp

circular en la Comunidad de Madrid, ya que se centran en reducir el impacto ambiental y promover un uso más eficiente de los recursos. La ley busca impulsar un modelo socioeconómico más sostenible y respetuoso con el medio ambiente, lo que incluye la reutilización, reciclaje y rediseño de materiales para maximizar su ciclo de vida.

Adicionalmente, la priorización de estos sectores es crucial porque todos tienen un impacto significativo en el medio ambiente, ya sea por la generación de residuos, el uso de recursos naturales o la emisión de gases de efecto invernadero. Además, la aplicación de la economía circular en estos sectores no solo reduce el impacto ambiental, sino que también abre oportunidades para la innovación y el desarrollo de nuevos modelos de negocio sostenibles. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, la efectividad de estas políticas dependerá en gran medida de la capacidad de las autoridades para implementarlas de manera coherente y sostenida, lo que puede requerir una mayor inversión en infraestructura y educación ambiental para asegurar que todos los actores involucrados estén alineados con los objetivos de la ley. Finalmente, sería muy importante evaluar periódicamente el impacto real de estas políticas para identificar áreas de mejora y ajustar las estrategias según sea.

2.3. Estructura normativa

La Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid estructura en 48 artículos, comprendidos en un título preliminar y 5 títulos⁵. Sin embargo, se presenta a continuación un análisis de los artículos clave que se consideran clave en esta disertación y sus contenidos.

2.3.1. Títulos y artículos principales:

El Título Preliminar de la Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid es el fundamento sobre el que se construye toda la normativa. Este título es crucial porque establece las bases fundamentales para entender el propósito y el alcance de la ley. Comienza definiendo el objeto y el ámbito de aplicación, explicando que la ley busca crear un marco normativo para la transición hacia un modelo circular en la región. Esto implica fomentar el uso eficiente de los recursos y reducir el impacto ambiental, lo cual es esencial para asegurar un futuro sostenible, esto se ve reflejado en el artículo 1:

⁵ DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2024, n. 143.

Artículo 1: Objeto y ámbito de aplicación

"La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la transición hacia un modelo de economía circular en la Comunidad de Madrid, fomentando el uso eficiente de los recursos y la reducción del impacto ambiental."⁶

El artículo 1 establece el marco normativo necesario para la transición hacia un modelo de economía circular en la Comunidad de Madrid. Al definir claramente el objeto de la ley, se proporciona una base legal sólida para implementar políticas y acciones que fomenten la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos.

Al promover el uso eficiente de los recursos, la ley contribuye a reducir la dependencia de la región de materias primas y recursos externos, lo que puede mejorar su autosuficiencia económica y reducir los costos asociados con la extracción y procesamiento de nuevos recursos. Además, la reducción del impacto ambiental es un objetivo clave de la economía circular. Al establecer este objetivo, la ley busca minimizar los efectos negativos de las actividades económicas sobre el medio ambiente, como la contaminación, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

La ley facilita una transición sostenible hacia un modelo económico más circular, lo que implica un cambio profundo en cómo se producen, consumen y gestionan los recursos. Esto puede impulsar la innovación, mejorar la competitividad económica y crear empleos verdes. Además, la ley se alinea con las políticas de economía circular de la Unión Europea y del Gobierno de España, lo que asegura una coordinación efectiva y un enfoque coherente en la implementación de medidas sostenibles a nivel regional⁷.

Adicionalmente, este Título proporciona definiciones clave, como la de economía circular. Se entiende como un sistema económico regenerativo y restaurador por diseño, que se basa en la reducción del consumo de recursos naturales, la minimización de residuos y la promoción del reciclaje y la reutilización. Esta definición la desarrolla el artículo 2 de esta ley, y es fundamental para comprender cómo este modelo busca cerrar el ciclo de producción y consumo, evitando el desperdicio y maximizando el valor de los recursos.

⁶ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. *Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid*. 2024. Disponible: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-14999> (Fecha de último acceso:15-02-2025).

⁷ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Economía circular y regulación de los lodos de EDAR*. 2022.

Artículo 2: Definiciones

"A los efectos de esta ley, se entiende por economía circular un sistema económico regenerativo y restaurador por diseño, que se basa en la reducción del consumo de recursos naturales, la minimización de residuos y la promoción del reciclaje y la reutilización."⁸

La economía circular es un sistema económico regenerativo y restaurador que busca reducir el consumo de recursos naturales, minimizar residuos y promover el reciclaje y la reutilización, se establecen los principios fundamentales que guiarán las políticas y acciones en este ámbito⁹. Esta definición es esencial para asegurar que todos los actores involucrados, desde las empresas hasta los ciudadanos, compartan una comprensión común de los objetivos y estrategias necesarias para implementar este modelo de manera efectiva. Además, al definir claramente los términos, se facilita la comunicación, la coordinación y la evaluación del progreso hacia un modelo económico más sostenible y circular¹⁰. A fin de cuentas, la economía circular busca transformar el modelo económico actual, desacoplando el crecimiento económico del consumo de recursos finitos y reduciendo residuos¹¹.

En este sentido, el esfuerzo por juridificar la economía circular plantea nuevas exigencias para el derecho, que debe jugar un papel instrumental en la transición hacia este modelo económico. Las transformaciones jurídicas requeridas abarcan áreas como la producción, el consumo, la gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias. Estas transformaciones jurídicas son cruciales para apoyar la transición hacia una economía circular, asegurando que el derecho juegue un papel efectivo en la promoción de prácticas sostenibles a lo largo de toda la cadena de valor. A medida que el concepto de economía circular continúa evolucionando, es importante que las regulaciones legales sigan adaptándose para abordar los desafíos y oportunidades que plantea este modelo económico¹².

⁸ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. *Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.*

⁹ DIAZ-CRUCES, Eliana, María MÉNDEZ ROCASOLANO a Camilo ZAMORALEDEZMA. Evolución del nexo entre derecho al clima y la sostenibilidad corporativa: Análisis bibliométrico basado en Scopus. *European Public & Social Innovation Review*. 2024, vol. 9. DOI: 10.31637/epsir-2024-791; ESPINOZA H., Andy. Economía circular: una aproximación a su origen, evolución e importancia como modelo de desarrollo sostenible. *Revista de Economía Institucional*. 2023, vol. 25, n. 49. DOI: 10.18601/01245996.v25n49.06

¹⁰ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Economía circular y regulación de los lodos de EDAR*.

¹¹ NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Economía circular e inflexión privatista del Derecho ambiental de la UE. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. 2023, n. 104.

¹² ALVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel. El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. 2019, vol. 10, n. 1. DOI: 10.17345/rcda2569

Adicionalmente, el Título Preliminar establece los principios rectores que guían la implementación de la economía circular en la Comunidad de Madrid. Estos principios incluyen la sostenibilidad, la eficiencia en el uso de los recursos, la reducción de residuos y la promoción de la innovación y el emprendimiento sostenible. Estos principios son como un conjunto de reglas que aseguran que todas las acciones tomadas bajo esta ley estén orientadas hacia el cuidado del medio ambiente y el uso responsable de los recursos.

Artículo 3: Principios rectores

"La economía circular en la Comunidad de Madrid se basará en los principios de sostenibilidad, eficiencia en el uso de los recursos, reducción de residuos, y promoción de la innovación y el emprendimiento sostenible."

Este artículo, es fundamental por su impacto en la transición hacia un modelo económico más sostenible¹³. Al basarse en la sostenibilidad, la economía circular busca garantizar que las actividades económicas no comprometan el bienestar de las generaciones futuras, equilibrando el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y el uso responsable de los recursos naturales. La eficiencia en el uso de los recursos promueve la optimización de su utilización, reduciendo el desperdicio y maximizando su valor, lo que a su vez minimiza los costos ambientales asociados con la extracción, procesamiento y distribución. Además, la reducción de residuos es crucial para disminuir el impacto ambiental negativo asociado con su gestión, contribuyendo a un entorno más limpio y saludable. Finalmente, la promoción de la innovación y el emprendimiento sostenible fomenta el desarrollo de nuevas tecnologías y modelos de negocio que sean sostenibles y circulares, generando empleos verdes y estimulando el crecimiento económico sostenible. Estos principios rectores proporcionan una guía clara para que las políticas y acciones en la Comunidad de Madrid estén orientadas hacia un modelo económico más sostenible y circular, que beneficie tanto al medio ambiente como a la economía local.

El Título I de la Ley 1/2024, titulado Organización Administrativa y Planificación, establece las competencias y funciones que la Comunidad de Madrid asume en materia de economía circular. En este marco, la Comunidad de Madrid tiene la responsabilidad de promover y coordinar las acciones necesarias para implementar un modelo circular dentro de su ámbito competencial. Esto implica que la Comunidad debe liderar y organizar los

¹³ DÍAZ-CRUCES, Eliana, María MÉNDEZ ROCASOLANO a Pablo Javier MIRÓ COLMENÁREZ. La Sostenibilidad Corporativa: Un Pilar Estratégico para el Desarrollo Sostenible y la Competitividad Empresarial. *European Public & Social Innovation Review*. 2024, vol. 10. DOI: 10.31637/epsir-2025-795

esfuerzos para avanzar hacia un modelo económico más sostenible y circular, estas competencias se tipifican en el artículo 6 de esta Ley.

Artículo 6: Competencias administrativas

"Corresponde a la Comunidad de Madrid, en el ámbito de sus competencias, promover y coordinar las acciones necesarias para la implementación de la economía circular."¹⁴

Este artículo es crucial por varias razones, en primer lugar, clarifica que la Comunidad de Madrid es la entidad responsable de promover y coordinar las acciones para implementar la economía circular dentro de su jurisdicción, lo que evita confusiones sobre quién debe liderar los esfuerzos en este ámbito.

Al encargarse de promover y coordinar las acciones necesarias, la Comunidad de Madrid asegura que los diferentes departamentos y entidades involucrados trabajen de manera conjunta y eficiente. Esto facilita la implementación efectiva de políticas y programas relacionados con la economía circular, permitiendo abordarla desde un enfoque integral que considere aspectos como la reducción de residuos, el uso eficiente de los recursos, y la innovación en procesos productivos. Esto contribuye a crear un entorno más sostenible y competitivo.

Además, al establecer claramente las competencias administrativas, el artículo otorga a la Comunidad de Madrid la legitimidad y autoridad necesarias para tomar decisiones y aplicar políticas que fomenten la economía circular, lo cual es esencial para su éxito. Al promover este modelo, la Comunidad de Madrid contribuye a reducir el impacto ambiental de las actividades económicas, lo que es vital para alcanzar objetivos de sostenibilidad y cumplir con compromisos ambientales regionales y globales

Dentro de este Título también, se establece que la Comunidad de Madrid debe elaborar una estrategia específica para fomentar la economía circular. Esta estrategia incluirá objetivos claros y medidas concretas para alcanzarlos, lo que permitirá una planificación y ejecución efectivas de las políticas circulares en la región.

Artículo 8: Estrategia de Economía Circular

"La Comunidad de Madrid elaborará una estrategia para el fomento de la economía circular, que incluirá objetivos específicos y medidas para su consecución."¹⁵

Este artículo es imprescindible debido a que, se garantiza una planificación cuidadosa y sistemática de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de

¹⁴ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid..

¹⁵ Ibid.

sostenibilidad. Esto permite identificar áreas clave para la intervención y asignar recursos de manera efectiva.

La inclusión de objetivos específicos en la estrategia asegura que las acciones sean dirigidas hacia metas claras y medibles. Esto facilita la evaluación del progreso y permite ajustar las políticas según sea necesario para asegurar el cumplimiento de los objetivos. Además, la estrategia incluirá medidas concretas para la consecución de los objetivos, lo que proporciona un enfoque práctico y operativo para implementar la economía circular. Esto ayuda a traducir los objetivos en acciones tangibles que pueden ser ejecutadas por diferentes actores, como empresas, instituciones y ciudadanos.

La elaboración de una estrategia implica la coordinación entre diferentes departamentos y organismos de la Comunidad de Madrid, lo que fomenta la colaboración y el trabajo en equipo. Además, al establecer objetivos y medidas claras, la estrategia proporciona una base para la transparencia y la rendición de cuentas. Los ciudadanos y las organizaciones pueden monitorear el progreso y exigir responsabilidad sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Por otro lado, la estrategia puede incluir incentivos para la innovación y el desarrollo de tecnologías y prácticas sostenibles, lo que puede impulsar la competitividad económica de la región y mejorar su posición en el mercado global.

Dentro del Título II sobre Medidas Tractoras para la Economía Circular se regula la contratación pública en la Comunidad de Madrid, disponiendo que ésta deberá incorporar criterios ambientales y sociales que promuevan la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos. Esto implica que los procesos de contratación pública deberán priorizar el uso de materiales reciclados, la eficiencia energética y la reducción de residuos, contribuyendo así a minimizar el impacto ambiental de las actividades gubernamentales y a fomentar prácticas más sostenibles entre los proveedores, esto se ve reflejado en el artículo 11.

Artículo 11: Contratación pública sostenible

"La contratación pública en la Comunidad de Madrid incorporará criterios ambientales y sociales que promuevan la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de los recursos."¹⁶

Los criterios ambientales y sociales en la contratación pública, aseguran que las decisiones de compra y contratación de la administración pública sean más

¹⁶ Ibid.

sostenibles. Esto implica considerar el impacto ambiental de los productos y servicios adquiridos, como el uso de materiales reciclados, la eficiencia energética y la reducción de residuos. La incorporación de estos criterios promueve la sostenibilidad en la gestión de los recursos públicos, lo que puede influir positivamente en la reducción del impacto ambiental de las actividades gubernamentales. Esto no solo beneficia al medio ambiente, sino que también puede mejorar la imagen pública de la administración al demostrar su compromiso con la sostenibilidad. Igualmente, la contratación pública sostenible puede tener un efecto multiplicador en el mercado, ya que las empresas que desean participar en procesos de contratación pública deben adaptarse a estos criterios. Esto puede impulsar la innovación y la adopción de prácticas más sostenibles en el sector privado, extendiendo así los beneficios ambientales más allá del ámbito público.

En este sentido, cuando se fomenta la eficiencia en el uso de los recursos, la contratación pública sostenible contribuye a la implementación de la economía circular. Esto significa que se promueve el uso de productos y servicios que sean reciclables, reutilizables o que minimicen el desperdicio, lo que es esencial para reducir el consumo de recursos naturales y mitigar el impacto ambiental. Al mismo tiempo, la inclusión de criterios ambientales y sociales en la contratación pública puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Los ciudadanos pueden monitorear cómo se están utilizando los fondos públicos y exigir responsabilidad sobre el cumplimiento de los estándares de sostenibilidad.

Por su parte, el Artículo 13 se centra en el fomento del emprendimiento y la innovación en el ámbito de la economía circular. Con este fin, se establecen programas de apoyo y financiación para proyectos sostenibles, lo que no solo estimula la creación de nuevas empresas y empleos en sectores relacionados con el modelo circular, sino que también promueve la innovación y el desarrollo de tecnologías más sostenibles.

Artículo 13: Fomento del emprendimiento sostenible

"Se fomentará el emprendimiento y la innovación en el ámbito de la economía circular, mediante programas de apoyo y financiación para proyectos sostenibles."¹⁷

Por lo anterior, el Título II busca crear un entorno favorable para que las empresas y emprendedores puedan desarrollar iniciativas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y al uso eficiente de los recursos, al mismo tiempo que impulsan el crecimiento económico y la competitividad de la región. De esta manera, se alinea con los objetivos más amplios de la ley, que buscan

¹⁷ Ibid.

transformar la economía regional hacia un modelo más regenerativo y restaurador, capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer el futuro de las generaciones venideras.

El desarrollo del Título III sobre Cadenas de Valor Prioritarias se centra en identificar y desarrollar estrategias para sectores clave. En este contexto, el Artículo 17 establece que se identificarán las cadenas de valor prioritarias en la Comunidad de Madrid, las cuales incluirán sectores como el forestal, agroalimentario y de construcción, entre otros. Esto implica reconocer aquellos sectores que tienen un impacto significativo en el uso de recursos y la generación de residuos, y que por lo tanto requieren una atención especial para implementar prácticas más sostenibles.

Artículo 17: Identificación de cadenas de valor

"Se identificarán las cadenas de valor prioritarias en la Comunidad de Madrid, que incluirán sectores como el forestal, agroalimentario y de construcción."

La identificación de cadenas de valor prioritarias, puede permitir la Comunidad de Madrid enfocar sus esfuerzos en sectores que tienen un impacto significativo en el uso de recursos y la generación de residuos. Esto permite una gestión más eficiente de los recursos y una reducción efectiva del impacto ambiental.

La inclusión de sectores como el forestal, agroalimentario y de construcción es estratégica porque estos sectores son fundamentales para la economía regional y tienen un gran potencial para la mejora sostenible. En este sentido, priorizar estos sectores, puede permitir la implementación de políticas y programas que aborden desafíos específicos y aprovechen oportunidades de innovación y eficiencia.

Adicionalmente, la identificación de estas cadenas de valor prioritarias facilita la coordinación entre diferentes departamentos y organismos de la Comunidad de Madrid, asegurando que las políticas y acciones sean coherentes y efectivas en la promoción de la economía circular. Esto puede mejorar la competitividad económica de la región, crear empleos verdes y contribuir a un desarrollo sostenible que beneficie tanto al medio ambiente como a la economía local.

Este Título también desarrolla el Artículo 20, donde se detalla que se establecerán medidas específicas para cada cadena de valor, con el objetivo de promover prácticas circulares y sostenibles. Esto puede incluir acciones como la optimización del uso de recursos, la reducción de residuos, el fomento del reciclaje y la reutilización, y la implementación de tecnologías más eficientes. Al desarrollar estas medidas, se busca maximizar la eficiencia ambiental y

económica en cada sector, contribuyendo así a un modelo de economía circular que sea más sostenible y respetuoso con el medio ambiente.

Artículo 20: Medidas para la circularidad en las cadenas de valor

"Se establecerán medidas específicas para cada cadena de valor, con el fin de promover prácticas circulares y sostenibles."¹⁸

La especificidad de las medidas para cada cadena de valor permite abordar los desafíos y oportunidades únicas de cada sector. Esto asegura que las políticas sean efectivas y relevantes para las necesidades particulares de cada industria, maximizando así su impacto positivo.

De esta manera, las medidas específicas para cada cadena de valor ayudan a minimizar el impacto ambiental de las actividades económicas. Al reducir residuos y optimizar el uso de recursos, se contribuye a mitigar problemas ambientales como la contaminación y el cambio climático¹⁹. Además, la implementación de estas medidas requiere la colaboración entre diferentes actores, incluyendo empresas, instituciones y organismos públicos. Esto fomenta la coordinación y el trabajo en equipo, lo que es esencial para abordar los desafíos complejos asociados con la transición hacia un modelo circular.

Los artículos especificados en el Título IV, se enfocan en la gestión de residuos y su circularidad en la Comunidad de Madrid. La gestión de residuos en esta región se basará en una jerarquía que prioriza la prevención, el reciclaje y la reutilización de los residuos. Esto significa que se busca minimizar la cantidad de residuos generados y, cuando no sea posible, se promueve su transformación en nuevos productos o su uso en otros contextos.

Artículo 27: Gestión circular de residuos

"La gestión de residuos en la Comunidad de Madrid se basará en la jerarquía de residuos, priorizando la prevención, el reciclaje y la reutilización."²⁰

Este precepto establece que la gestión de residuos en la Comunidad de Madrid se basará en la jerarquía de residuos, priorizando la prevención, el reciclaje y la reutilización, tiene una importancia significativa. Al priorizar la prevención, se reduce la cantidad de residuos generados, lo que a su vez disminuye la contaminación y el daño ambiental asociado con la producción y eliminación de residuos. Además, el reciclaje y la reutilización permiten conservar recursos

¹⁸ Ibid.

¹⁹ DÍAZ-CRUCES, Eliana, María MÉNDEZ ROCASOLANO a Pablo Javier MIRÓ COLMENÁREZ. *La Sostenibilidad Corporativa*.

²⁰ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. *Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid*.

naturales, ya que los materiales se vuelven a utilizar en lugar de extraer nuevos, lo que ayuda a prolongar la vida útil de los recursos naturales y reduce la presión sobre el medio ambiente. Esta orientación también promueve una economía circular, donde los residuos se convierten en recursos. Esto puede generar empleo y oportunidades económicas en el sector del reciclaje y la reutilización. Además, al implementar esta jerarquía, la Comunidad de Madrid se alinea con las políticas europeas y contribuye al cumplimiento de los objetivos establecidos por la Unión Europea para el reciclaje y la reducción de residuos.

En este contexto, la priorización de la prevención, el reciclaje y la reutilización también promueve la conciencia ciudadana sobre la importancia de gestionar adecuadamente los residuos, lo que puede llevar a cambios en los hábitos de consumo y generación de residuos.

Por otro lado, la ley introduce en este Título la responsabilidad ampliada del productor, lo que implica que los fabricantes y productores de bienes serán responsables no solo de la producción, sino también de la gestión de los residuos generados por sus productos al final de su vida útil. Esto busca fomentar la producción sostenible y la gestión eficiente de los residuos, incentivando a las empresas a diseñar productos más sostenibles y a asumir el costo de su reciclaje o disposición adecuada. Esta medida tiene como objetivo reducir el impacto ambiental de los productos a lo largo de todo su ciclo de vida.

Artículo 30: Responsabilidad ampliada del productor

"Se aplicará la responsabilidad ampliada del productor para fomentar la producción sostenible y la gestión eficiente de los residuos."²¹

La responsabilidad ampliada del productor es fundamental para promover la sostenibilidad y la eficiencia en la gestión de residuos. Al hacer que los productores sean responsables no solo de la producción, sino también de la gestión de los residuos generados por sus productos al final de su vida útil, se fomenta una producción más sostenible. Esto incentiva a las empresas a diseñar productos más duraderos, reciclables o reutilizables, lo que reduce significativamente el impacto ambiental. Igualmente, al asumir la responsabilidad de los residuos generados, los productores tienen un fuerte incentivo para implementar sistemas de reciclaje y reutilización eficientes. Esto no solo reduce la cantidad de residuos que terminan en vertederos, sino que también ayuda a conservar recursos naturales. Aunque inicialmente puede parecer que asumir esta responsabilidad aumenta los costos para las empresas,

²¹ Ibid.

a largo plazo puede resultar en ahorros significativos al reducir la cantidad de residuos que requieren un manejo costoso.

Esta responsabilidad también ayuda a cumplir con los objetivos ambientales establecidos por la Unión Europea y otras organizaciones internacionales, promoviendo prácticas más sostenibles en la producción y el consumo. Además, esta medida promueve un cambio cultural en la forma en que se perciben los residuos, pasando de ser un problema exclusivo de los consumidores o los gobiernos a ser una responsabilidad compartida por toda la cadena de producción y consumo.

Finalmente, el Título V, se centra en dos aspectos clave para asegurar el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales. En primer lugar, la potestad de realizar inspecciones con el fin de garantizar que se cumplan las disposiciones de la ley. Esto implica que las autoridades pueden realizar controles y verificaciones para asegurarse de que las normas sean respetadas por todos los involucrados. La inspección es una herramienta fundamental para prevenir incumplimientos y asegurar que las prácticas sean conformes a lo establecido.

Artículo 40: Potestad de inspección

"La Comunidad de Madrid ejercerá la potestad de inspección para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley."

En este contexto, la Comunidad de Madrid ejercerá la potestad de inspección para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley, esta potestad tiene una importancia significativa en varios aspectos. La inspección permite a las autoridades verificar si las normas y regulaciones establecidas en la ley están siendo respetadas por todos los actores involucrados. Esto ayuda a prevenir incumplimientos y asegura que las prácticas sean conformes a lo establecido, lo que contribuye a mantener el orden y la coherencia en la aplicación de la ley.

Además, al realizar inspecciones regulares, se pueden detectar y corregir irregularidades temprano, lo que evita que se conviertan en problemas más graves. Esto es especialmente importante en áreas como la gestión de residuos, donde el incumplimiento puede tener consecuencias ambientales y de salud pública. La potestad de inspección también promueve la transparencia en el cumplimiento de las normas. Al saber que existen mecanismos de control efectivos, tanto los ciudadanos como las empresas pueden confiar en que la ley se aplica de manera justa y equitativa.

Las inspecciones pueden identificar áreas de mejora en la aplicación de la ley, lo que permite a las autoridades ajustar y perfeccionar las regulaciones y procedimientos para asegurar un cumplimiento más efectivo.

Por otro lado, este Título tipifica en el artículo 45 las infracciones y al establecimiento de sanciones para aquellos que no cumplan con las obligaciones establecidas en la ley. Esto significa que se definen claramente las conductas que se consideran incumplimientos y se establecen las consecuencias legales para quienes las cometan. Las sanciones pueden variar dependiendo de la gravedad de la infracción y su impacto, y su objetivo es disuadir futuras violaciones y asegurar el cumplimiento de las normas. En conjunto, estos artículos trabajan para crear un marco legal sólido que promueva el cumplimiento de las regulaciones, mediante la vigilancia activa y la imposición de consecuencias para los incumplimientos. Esto ayuda a mantener el orden y la coherencia en la aplicación de la ley, asegurando que todos los actores involucrados operen dentro de los límites legales establecidos.

2.4. Instrumentos clave

Los instrumentos clave para implementar la economía circular en la Comunidad de Madrid, como se establece en la Ley 1/2024, incluyen la contratación pública sostenible, el fomento de la simbiosis industrial, y los incentivos para empresas y municipios. La contratación pública sostenible es un instrumento fundamental y juega un papel crucial en la realización de los objetivos de la planificación y la normativa sectorial ambiental, especialmente en áreas como la economía circular y la emergencia climática. La política de economía circular busca reducir, reutilizar y reciclar residuos, y la contratación pública puede impulsar este objetivo al incluir criterios ambientales en los procesos de adquisición. Además, la Comisión Europea ha desarrollado metodologías para calcular el coste del ciclo de vida de productos, lo que puede ayudar a los compradores públicos a tomar decisiones más sostenibles²².

Según la Ley 1/2024, se establece la obligatoriedad de incluir criterios ambientales en los contratos públicos, priorizando el uso de materiales reciclados, la eficiencia energética y la reducción de residuos. Esto no solo reduce el impacto ambiental de los proyectos públicos, sino que también fomenta la demanda de productos y servicios sostenibles, incentivando a las empresas a adoptar prácticas más circulares. Sin embargo, un análisis crítico sugiere que la efectividad de esta medida dependerá de la capacidad de las autoridades para implementarla de manera consistente y evaluar su impacto. Sería importante establecer indicadores claros para medir el cumplimiento de

²² PERNAS GARCÍA, Juan José. Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica. *Annuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales*. 2020.

estos criterios y asegurar que no se comprometa la competitividad de las empresas locales.

El fomento de la simbiosis industrial es otro instrumento clave. La simbiosis industrial implica la colaboración entre empresas para mejorar el uso de recursos y reducir el impacto ambiental. Esto puede incluir el intercambio de materiales, energía o servicios entre empresas, lo que no solo reduce los residuos y las emisiones, sino que también puede generar ahorros económicos y oportunidades de innovación. Un análisis crítico destaca que, aunque la simbiosis industrial tiene un gran potencial, su implementación puede ser desafiante debido a la necesidad de confianza y cooperación entre las empresas. Sería importante desarrollar políticas que faciliten la creación de redes de colaboración y proporcionen incentivos para que las empresas participen en estas iniciativas.

Los incentivos para empresas y municipios son esenciales para impulsar la adopción de prácticas circulares. La Ley 1/2024 promueve la identificación y promoción de inversiones empresariales que incorporen medidas de sostenibilidad, especialmente dirigidas a la implantación de un modelo circular. Además, se establecen mecanismos de colaboración público-privada para facilitar la inversión y estimular el empleo en materia de circularidad. Es importante mencionar que, aunque estos incentivos son cruciales, su efectividad dependerá de cómo se diseñen y se implementen. Sería importante asegurar que los incentivos sean atractivos y accesibles para las pequeñas y medianas empresas, que a menudo enfrentan barreras para adoptar prácticas sostenibles debido a limitaciones financieras o de recursos. Además, sería beneficioso establecer en la misma ley un artículo que amplíe esta información, estableciendo metas claras y medibles para evaluar el impacto de estos incentivos y ajustar las políticas según sea necesario.

3. PROPUESTA DE ARTÍCULOS QUE PERMITAN PROMOVER LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LA LEY 1/2024

La implementación efectiva de la Ley 1/2024 requiere un enfoque integral y colaborativo para promover la economía circular en la Comunidad de Madrid. En este apartado se desarrollan cinco propuestas de artículos clave, a través de los cuales se busca transformar la gestión de recursos y reducir el impacto ambiental dentro de la Comunidad de Madrid. Estos cinco artículos proponen Planes Locales de Economía Circular en municipios, que involucran a la comunidad en la reducción de residuos y el fomento del reciclaje; colaboración

público-privada para impulsar la reutilización y el reciclaje; implementación de programas de educación y sensibilización para cambiar patrones de consumo; también se establece un sistema de monitoreo y evaluación para asegurar el cumplimiento de los objetivos, y finalmente, se fomenta la innovación y la tecnología para impulsar la transición hacia una economía más circular y sostenible. Estas medidas no solo buscan reducir el impacto ambiental, sino también generar oportunidades económicas y sociales en la región.

3.1. Artículo 1: Planes Locales de Economía Circular en Municipios

Todos los municipios con una población superior a 5,000 habitantes deberán desarrollar y aprobar un plan local de economía circular dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley. Estos planes deberán incluir metas específicas para reducir residuos, fomentar el reciclaje y la reutilización, y promover prácticas sostenibles en la comunidad. Los objetivos deberán ser medibles, alcanzables, relevantes y temporales (SMART)²³, asegurando un enfoque claro y efectivo en la implementación del modelo circular.

La elaboración de estos planes deberá realizarse en colaboración con la comunidad local, incluyendo a ciudadanos, empresas y organizaciones sociales, para asegurar su aceptación y compromiso con las metas establecidas. Se fomentará la participación activa de la comunidad a través de consultas públicas, talleres y otros mecanismos de participación ciudadana, garantizando que los planes reflejen las necesidades y aspiraciones locales.

Además, los planes locales deberán ser revisados y actualizados cada tres años, o antes si las circunstancias lo requieren, para asegurar que sigan siendo relevantes y efectivos en la promoción de este modelo. Los municipios podrán colaborar entre sí y con otras entidades públicas o privadas para compartir experiencias, recursos y conocimientos, promoviendo una gestión más eficiente y coordinada de los planes locales. Esta colaboración interinstitucional será fundamental para maximizar el impacto positivo de las iniciativas locales y asegurar un enfoque integral en la implementación de la economía circular en toda la región.

²³ STEFFENS, Guillaume a Anne-Christine CADIAT. *Los criterios SMART: El modelo de éxito para fijar objetivos correctamente*. s.l: Primento Digital, 2016.

3.2. Artículo 2: Fomento de la Colaboración Público-Privada para la Economía Circular

La Comunidad de Madrid promoverá acuerdos entre empresas, entidades sociales y administraciones públicas para fomentar la reutilización y el reciclaje de materiales. Estos acuerdos serán fundamentales para impulsar la economía circular, ya que permitirán a las partes involucradas compartir recursos, conocimientos y riesgos, lo que puede llevar a soluciones más innovadoras y sostenibles. Para incentivar la participación de las empresas en estos acuerdos, se establecerán incentivos fiscales y financieros, siempre que cumplan con los objetivos de sostenibilidad establecidos. Esto no solo beneficiará a las empresas participantes, sino que también contribuirá a la reducción del impacto ambiental y al fomento de prácticas más sostenibles en toda la región.

Además, se crearán redes de colaboración para facilitar el intercambio de conocimientos y recursos entre los participantes. Estas redes serán esenciales para mejorar la eficiencia y el impacto de las iniciativas, permitiendo que las empresas y entidades sociales aprendan unas de otras y compartan mejores prácticas. La colaboración público-privada no solo promoverá la sostenibilidad ambiental, sino que también puede generar oportunidades económicas y sociales, como la creación de empleo y la innovación en nuevos productos y servicios circulares.

3.3. Artículo 3: Programas de Educación y Sensibilización sobre Economía Circular

La Comunidad de Madrid implementará campañas educativas dirigidas a ciudadanos y empresas para concienciar sobre los beneficios y prácticas de la economía circular. Estas campañas serán fundamentales para cambiar los patrones de consumo y producción, promoviendo una cultura más sostenible y responsable. Además, se integrarán programas educativos sobre el modelo circular en el currículum escolar, desde la educación primaria hasta la universitaria, para fomentar una cultura sostenible desde edades tempranas. Esto no solo educará a las futuras generaciones sobre la importancia de este modelo, sino que también les proporcionará las herramientas necesarias para participar activamente en su implementación.

Para asegurar que los empresarios y profesionales estén al día con las últimas tendencias y tecnologías en economía circular, se ofrecerán programas de formación continua. Estos programas serán primordiales para capacitar a los líderes empresariales y a los profesionales en el diseño y la implementación de modelos de negocio circulares, lo que puede impulsar la innovación y la competitividad en el sector.

3.4. Artículo 4: Sistema de Monitoreo y Evaluación del Impacto de la Economía Circular

Para asegurar que las iniciativas de economía circular en la Comunidad de Madrid sean efectivas y cumplan con los objetivos establecidos, se establecerán indicadores clave de desempeño (KPI)²⁴ para medir el impacto ambiental, social y económico de estas iniciativas. Estos indicadores serán fundamentales para evaluar el progreso hacia los objetivos establecidos y para identificar áreas de mejora. Anualmente, se presentará un informe al Parlamento Regional sobre el progreso hacia los objetivos de economía circular, proponiendo ajustes a las políticas según sea necesario. Este informe no solo servirá para rendir cuentas sobre el avance de las políticas, sino que también proporcionará una base sólida para tomar decisiones informadas y mejorar continuamente las estrategias de implementación.

Además, todos los datos y resultados del monitoreo serán accesibles al público, fomentando la transparencia y la participación ciudadana en la evaluación del progreso. Esta transparencia no solo asegurará que las políticas sean efectivas, sino que también promoverá la confianza y la colaboración entre los diferentes actores involucrados en la implementación de este modelo. Al involucrar activamente a la comunidad en el proceso de evaluación, se garantiza que las políticas respondan a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos, lo que a su vez aumentará su aceptación y compromiso con las metas establecidas.

3.5. Artículo 5: Fomento de la Innovación y la Tecnología para la Economía Circular

Para impulsar la transición hacia una economía circular en la Comunidad de Madrid, se establecerán incentivos fiscales para empresas que inviertan en investigación y desarrollo de tecnologías y procesos que promuevan la economía circular. Esto incluye áreas como el reciclaje avanzado, la biotecnología sostenible y el diseño de productos circulares. Estos incentivos no solo fomentarán la innovación, sino que también contribuirán a la creación de empleos y oportunidades económicas en el sector.

Al crear un fondo de financiamiento se fomenta el apoyo a proyectos innovadores que apliquen tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial o el blockchain, para mejorar la eficiencia y la sostenibilidad en la gestión de

²⁴ Modelo de un Plan Estratégico Green IT y BPM para minimizar el impacto ambiental en la educación superior. *NOVASINERGIÁ REVISTA DIGITAL DE CIENCIA, INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA*. 2021, vol. 4, n.º 1. DOI: 10.37135/ns.01.07.08

recursos²⁵. Esto permitirá a las empresas desarrollar soluciones más avanzadas y escalables que aborden los desafíos actuales de la economía circular. Para apoyar a las startups y pequeñas empresas que se centren en el desarrollo de soluciones circulares, se fomentará la creación de incubadoras y aceleradoras²⁶. Estas entidades proporcionarán apoyo en mentoría, networking y acceso a financiamiento, lo que será crucial para ayudar a estas empresas a superar las barreras iniciales y convertirse en líderes en el sector.

Finalmente, se promoverá la colaboración entre empresas, universidades y centros de investigación para desarrollar soluciones tecnológicas que aborden los desafíos de la economía circular. Esta colaboración asegurará que las innovaciones sean prácticas y escalables, lo que permitirá su implementación efectiva en la región.

En este contexto, la inclusión de estos artículos en la Ley 1/2024 de Economía Circular de la Comunidad de Madrid se considera fundamental por varios motivos que se mencionan a continuación: En primer lugar, el establecimiento de Planes Locales de Economía Circular (Artículo 1) es necesario para involucrar activamente a los municipios en la implementación de la economía circular. Esto asegura que cada municipio con más de 5,000 habitantes tenga metas claras para reducir residuos y fomentar el reciclaje, lo que contribuye a un enfoque descentralizado y eficaz en la gestión de residuos y la promoción de prácticas sostenibles. La participación comunitaria y la colaboración entre municipios facilitan la implementación efectiva de la economía circular, asegurando que las políticas sean relevantes y respondan a las necesidades locales.

Así también, el Fomento de la Colaboración Público-Privada (Artículo 2) es vital para compartir recursos, conocimientos y riesgos, lo que puede llevar a soluciones innovadoras y sostenibles. Los incentivos fiscales y financieros para las empresas que participen en acuerdos de economía circular promueven la reutilización y el reciclaje de materiales. Esta colaboración no solo reduce el impacto ambiental, sino que también genera oportunidades económicas y sociales, como la creación de empleo y la innovación en productos y servicios circulares.

²⁵ FERNÁNDEZ MATEO, Joaquín a Julia JAMBRINA RODRÍGUEZ. Sostenibilidad Corporativa y Objetivos de Desarrollo Sostenible: innovación para luchar contra la corrupción. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)*. 2022, vol. 4, n. 15. DOI: 10.15304/ricd.4.15.8212

²⁶ CÁNOVAS SAIZ, Lydia, Isidre MARCH CHORDÀ a Rosa María YAGÜE PERALES. Impacto social y económico de las aceleradoras de emprendimiento: análisis de factores condicionantes e implicaciones para la innovación social. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*. 2018, n. 93. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.9855

Por otro lado, la Educación y Sensibilización sobre la economía circular (Artículo 3) son fundamentales para cambiar patrones de consumo y producción. Integrar estos temas en el currículum escolar desde edades tempranas promueve una cultura sostenible y prepara a las futuras generaciones para participar activamente en la implementación de la economía circular. Además de educar a los ciudadanos, estos programas capacitan a empresarios y profesionales para diseñar e implementar modelos de negocio circulares, lo que impulsa la innovación y la competitividad.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación (Artículo 4) es crucial para evaluar el impacto ambiental, social y económico de las iniciativas de economía circular. Establecer KPI permite asegurar que las políticas sean efectivas y se ajusten según sea necesario para mejorar continuamente las estrategias de implementación. La transparencia y la participación ciudadana en el proceso de evaluación promueven la confianza y la colaboración entre los actores involucrados, asegurando que las políticas respondan a las necesidades de la comunidad.

Finalmente, el Fomento de la Innovación y la Tecnología (Artículo 5) es esencial para impulsar la transición hacia una economía circular. Los incentivos fiscales para la investigación y desarrollo de tecnologías circulares, como el reciclaje avanzado y el diseño de productos circulares, son decisivos para fomentar la innovación y la competitividad en el sector. Además de fomentar la innovación, estos incentivos contribuyen a la creación de empleos y oportunidades económicas en el sector de la economía circular.

4. CONCLUSIONES

La Ley 1/2024 de Economía Circular en la Comunidad de Madrid representa un paso significativo hacia la transición de un modelo económico más sostenible y circular. Esta normativa tiene el potencial de transformar profundamente la gestión de recursos y la reducción del impacto ambiental en la región, alineándose con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con el ODS 12 (Producción y Consumo Responsables), ODS 13 (Acción por el Clima) y ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres), contribuyendo a un desarrollo sostenible más amplio, y las directrices europeas en materia de sostenibilidad. La ley introduce innovaciones clave como la contratación pública ecológica, la regulación de cadenas productivas prioritarias, la responsabilidad ampliada del productor y un régimen sancionador reforzado, lo que puede impulsar la eficiencia en el uso de recursos, reducir residuos y promover un desarrollo socioeconómico sostenible. Al

fomentar la reutilización, el reciclaje y el diseño sostenible, la ley puede reducir significativamente el impacto ambiental de sectores clave como la construcción, el textil y el agroalimentario. Además, puede generar empleo verde y oportunidades económicas en sectores relacionados con la economía circular.

En ese marco, para asegurar la implementación efectiva de la Ley 1/2024, es crucial incluir a las comunidades mediante la creación de Planes Locales de Economía Circular. Además, la colaboración público-privada es esencial para impulsar la reutilización y el reciclaje de materiales, lo que puede llevar a soluciones innovadoras y sostenibles. Asimismo, los incentivos fiscales y financieros son fundamentales para que las empresas participen en acuerdos de economía circular y promuevan la reutilización y el reciclaje de materiales, generando oportunidades económicas y sociales.

Así también, la educación y sensibilización sobre la economía circular son fundamentales para cambiar patrones de consumo y producción. Integrar estos temas en el currículum escolar desde edades tempranas promueve una cultura sostenible y prepara a las futuras generaciones para participar activamente en la implementación de la economía circular. Además, se deben ofrecer programas de formación continua para empresarios y profesionales, lo que impulsa la innovación y la competitividad en el sector. En este contexto, todos estos elementos deben ser controlados mediante un sistema de monitoreo y evaluación para asegurar que las iniciativas de economía circular sean efectivas y cumplan con los objetivos establecidos. Establecer indicadores clave de desempeño permite evaluar el progreso hacia los objetivos y ajustar las políticas según sea necesario.

No obstante, la implementación efectiva de la Ley 1/2024 también enfrenta varios desafíos. Uno de los principales obstáculos es la resistencia al cambio por parte de algunas empresas y comunidades, que pueden ver la transición hacia una economía circular como un costo adicional o una carga burocrática. Además, la falta de inversión en tecnologías circulares y la insuficiente capacitación en habilidades relacionadas con la economía circular pueden limitar la capacidad de las empresas para adaptarse a las nuevas regulaciones. Otro desafío importante es la necesidad de una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno y sectores para asegurar que las políticas sean coherentes y se implementen de manera uniforme. Para superar estos desafíos, es esencial desarrollar estrategias que promuevan la colaboración, la educación y la innovación, asegurando que la transición hacia una economía circular sea inclusiva y beneficiosa para toda la sociedad.

En cuanto a las perspectivas futuras, la implementación efectiva de la Ley 1/2024 abre un camino hacia un futuro más sostenible para la Comunidad de

Madrid. En los próximos años, se espera que la economía circular se consolide como un modelo económico dominante, impulsando la innovación tecnológica y la creación de empleo verde. La colaboración entre sectores público y privado será clave para desarrollar tecnologías circulares avanzadas y fomentar la inversión en proyectos sostenibles. Además, la educación y la sensibilización sobre la economía circular seguirán siendo fundamentales para asegurar que la transición hacia un modelo más circular sea inclusiva y beneficiosa para toda la sociedad. A medida que la economía circular se integre más profundamente en la estructura económica de la región, se podrán abordar desafíos globales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, contribuyendo así a un futuro más resiliente y sostenible para las generaciones venideras.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ CARREÑO, Santiago Manuel. El derecho ambiental entre la ciencia, la economía y la sociología: reflexiones introductorias sobre el valor normativo de los conceptos extrajurídicos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. 2019, vol. 10, n. 1. ISSN 2014-038X. DOI: 10.17345/rcda2569
- CÁNOVAS SAIZ, Lydia, Isidre MARCH CHORDÀ a Rosa María YAGÜE PERALES. Impacto social y económico de las aceleradoras de emprendimiento: análisis de factores condicionantes e implicaciones para la innovación social. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*. 2018, n. 93, p. 211–240. ISSN 1989-6816, 0213-8093. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.93.9855
- DÍAZ-CRUCES, Eliana, María MÉNDEZ ROCASOLANO a Pablo Javier MIRÓ COLMENÁREZ. La Sostenibilidad Corporativa: Un Pilar Estratégico para el Desarrollo Sostenible y la Competitividad Empresarial. *European Public & Social Innovation Review*. 2024, vol. 10, p. 1–18. ISSN 2529-9824. DOI: 10.31637/epsir-2025-795
- DIAZ-CRUCES, Eliana, María MÉNDEZ ROCASOLANO a Camilo ZAMORA-LEDEZMA. Evolución del nexo entre derecho al clima y la sostenibilidad corporativa: Análisis bibliométrico basado en Scopus. *European Public & Social Innovation Review*. 2024, vol. 9, n. 1–19. ISSN 2529-9824. DOI: 10.31637/epsir-2024-791
- DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático. *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2024, n. 143, p. 108–109. ISSN 1989-5666.

- ESPINOZA H., Andy. Economía circular: una aproximación a su origen, evolución e importancia como modelo de desarrollo sostenible. *Revista de Economía Institucional*. 2023, vol. 25, n. 49, p. 109–134. ISSN 2346-2450, 0124-5996. DOI: 10.18601/01245996.v25n49.06
- FERNÁNDEZ MATEO, Joaquín a Julia JAMBRINA RODRÍGUEZ. Sostenibilidad Corporativa y Objetivos de Desarrollo Sostenible: innovación para luchar contra la corrupción. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)*. 2022, vol. 4, n. 15, p. 1–18. ISSN 2386-3730. DOI: 10.15304/ricd.4.15.8212
- HAQUE, Fatima, Chihhao FAN a You-Yi LEE. From waste to value: Addressing the relevance of waste recovery to agricultural sector in line with circular economy. *Journal of Cleaner Production*. 2023, vol. 415, p. 137873. ISSN 09596526. DOI: 10.1016/j.jclepro.2023.137873
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. Economía circular e inflexión privatista del Derecho ambiental de la UE. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. 2023, n. 104, p. 26–35.
- PERNAS GARCÍA, Juan José. Compra pública verde y circular: el largo (y lento) camino hacia una amplia aplicación práctica de la contratación estratégica. *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales*. 2020, p. 875–916.
- REINA GUAÑA, Erika. Modelo de un Plan Estratégico Green IT y BPM para minimizar el impacto ambiental en la educación superior. *Novasínergia*. 2021, vol. 4, n. 1, p. 136–150. ISSN 26312654. DOI: 10.37135/ns.01.07.08
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. *Economía circular y regulación de los lodos de EDAR*. Agua, energía y medio ambiente. 2022. ISBN 978-84-13-02184-3.
- SILVA DE GREGORI, Isabel Christine a Jackeline PRESTES MAIER. El Modelo de Producción Fast Fashion desde la Perspectiva de La Sostenibilidad. *Veredas do Direito Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*. 2023, p. 1–16. ISSN 21798699, 18063845. DOI: 10.18623/rvd.v20.2414-esp

STEFFENS, Guillaume a Anne-Christine CADIAT. *Los criterios SMART: El modelo de éxito para fijar objetivos correctamente*. s.l: Primento Digital, 2016. Gestión y Marketing. ISBN 978-2-8062-7660-5.

Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de junio de 2025

SEPARACIÓN DE FUNCIONES EN EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL. COMENTARIO SOBRE EL ASUNTO C-236/24, PROVINCIE OOST-VLAANDEREN Y SOGENT V. KG Y WA. STJUE (SALA PRIMERA DE 8 DE MAYO DE 2025)

SEPARATION OF FUNCTIONS IN ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENTS. COMMENT ON CASE C-236/24, PROVINCE OF EAST FLANDERS AND SOGENT V. KG AND WA. STJUE (FIRST CHAMBER, JUDGEMENT OF 8 MAY 2025)

Autor: Agustín García Ureta, Catedrático de Derecho administrativo, Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea, ORCID: 0000-0001-5623-4031*

Fecha de recepción: 16/05/2025

Fecha de aceptación: 19/05/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00420>

Resumen:

Este comentario analiza la sentencia del TJUE en el [asunto C-236/24](#), Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent v. KG y WA, relativo a la obligación de separación funcional en el caso de la evaluación de impacto ambiental bajo la Directiva 2011/92, cuando el mismo órgano encargado de esta sea, a su vez, promotor del proyecto de que se trate. El comentario destaca la conclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de que para garantizar las obligaciones de la Directiva tal separación ha de ser real.

* Este comentario se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación del Sistema Universitario Vasco “Derechos Fundamentales y Unión Europea (IT1455-22)”.

Abstract:

This comment analyses the judgment of the CJEU in Case C-236/24, Provincie Oost-Vlaanderen and Sogent v KG and WA, concerning the obligation of functional separation in the case of environmental impact assessments carried out under Directive 2011/92, where the same body responsible for the assessment is also the developer of the project in question. The comment highlights the conclusion of the Court of Justice of the European Union that such separation must be effective in order to ensure compliance with the obligations of the Directive.

Palabras clave: Evaluación de impacto ambiental. Directiva 2011/92. Separación funcional entre órganos.

Key words: Environmental impact assessment. Directive 2011/92. Functional separation between authorities.

Índice:

1. Introducción
2. Hechos y marco jurídico del Asunto
3. La cuestión prejudicial considerada por el TJUE
4. Algunas implicaciones derivadas de la sentencia en el Asunto Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent

Index:

1. Introduction
2. Facts and legal framework of the Case
3. The preliminary ruling considered by the CJEU
4. Some implications of the judgment in the Province of Oost-Vlaanderen and Sogent Case

1. INTRODUCCIÓN

1. La evaluación de impacto ambiental (EIA) tiene ya una larga tradición en el Derecho de la UE y, por ende, en los de los Estados Miembros. En los cuarenta años que median desde la adopción de la Directiva 85/337, hasta la actual Directiva 2011/92, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados

proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente,¹ (en adelante PEIA o la directiva), se han sucedido algunos cambios en el texto normativo (también en sus anexos), derivados de las directivas 97/11 y, en particular, de la Directiva 2014/92. Esta última incluyó uno que inicialmente había pasado un tanto desapercibido como es el art. 9 bis PEIA. De acuerdo con esta norma:

“Los Estados miembros velarán por que la autoridad o autoridades competentes ejerzan las funciones derivadas de la presente Directiva de manera objetiva y no se encuentren en una situación que dé lugar a un conflicto de intereses.

En los casos en los que la autoridad competente también sea el promotor, los Estados miembros deberán cuando menos aplicar en su organización de las competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer las funciones derivadas de la presente Directiva.”

2. La Directiva 2014/92 justificó esta disposición indicando:

*“Debe garantizarse la objetividad de las autoridades competentes. Los conflictos de interés pueden prevenirse, entre otros medios, con la separación funcional entre la autoridad competente y el promotor. En los casos en los que la autoridad competente también es el promotor, los Estados miembros deben cuando menos aplicar en su organización de competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto por lo que se refiere a las autoridades que ejercen las funciones derivadas de la Directiva [2011/92].”*²

3. El alcance de esta norma no se había planteado ante el TJUE hasta el asunto *Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent v. KG y WA*,³ que aquí se comenta, a pesar de que su tenor no ofrecía dudas sobre la necesidad de una debida separación funcional.

2. HECHOS Y MARCO JURÍDICO DEL ASUNTO

4. El litigio en el asunto principal se planteó a raíz de la presentación, por parte de un organismo dependiente de un ayuntamiento belga, de una solicitud para la realización de un proyecto de reconversión de una instalación. Esta presentación se hizo ante la propia junta de gobierno local del Ayuntamiento, juntamente con una nota de verificación preliminar sobre las repercusiones previstas de dicho proyecto sobre el medio ambiente, a efectos de que se valorase si este debía someterse a EIA.

¹ Este es su título oficial.

² Considerando (25)

³ Asunto C-236/24, ECLI:EU:C:2025:321.

5. La persona encargada de las cuestiones ambientales en el municipio determinó que el proyecto no iba a tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, por lo que no era necesario someterlo a EIA. En este contexto, la junta de gobierno local del ayuntamiento concedió la autorización solicitada. Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la normativa belga, el funcionario municipal competente en materia ambiental debía realizar sus tareas “de manera independiente y neutral”, no pudiendo verse perjudicado por su ejecución.⁴

6. Dos personas con propiedades colindantes con el inmueble que iba a albergar el proyecto recurrieron la autorización, siendo desestimado el recurso inicialmente. En apelación, sin embargo, se declaró que el recurso estaba fundado, ya que la junta de gobierno local del ayuntamiento concernido era también promotora “de hecho” del proyecto de que se trataba y había incurrido en el error de declararse competente para pronunciarse sobre la solicitud de autorización en cuestión, ya que la normativa belga, a la luz del art. 9 bis PEIA, atribuía dicha competencia exclusivamente a la diputación provincial. Según la normativa belga antes mencionada:

“[C]uando para el análisis y la resolución sobre la solicitud de autorización de un proyecto o la modificación de un proyecto, (...), sea competente la junta de gobierno local, recaerá la competencia sobre la diputación provincial si se cumplen los dos requisitos siguientes:

- 1.º. Que el proyecto requiera la elaboración de informe de evaluación de impacto ambiental y no se haya obtenido la exención de la obligación de elaborarlo.*
- 2.º. Que la junta de gobierno local sea la iniciadora y solicitante del proyecto.”*

7. Planteado un ulterior recurso ante el Consejo de Estado, este remitió una cuestión prejudicial al TJUE, cuya resolución es objeto de examen en este comentario. Hay que indicar que el abogado general solicitó que el asunto fuese juzgado sin conclusiones, lo que es discutible en vista de la importancia de la cuestión debatida y, sobre todo, su incidencia en las normativas estatales y, en definitiva, en la correcta realización de la EIA.

3. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL CONSIDERADA POR EL TJUE

8. La cuestión prejudicial planteó básicamente si el artículo 9 bis PEIA había de interpretarse en el sentido de que, en los casos en los que la autoridad competente para determinar si uno de los proyectos a que se refería el art. 4.2 debía someterse a EIA, de acuerdo con los arts. 5 a 10 de aquella, también fuese su promotor, era exigible, cuando menos, una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer la citada función. Como se desprende de la

⁴ Decreto sobre Permisos Medioambientales, de 25 de abril de 2014, art. 9.2.

cuestión, esta tenía como objeto los proyectos del art. 4.2, que, según la PEIA, son aquellos recogidos en su Anexo II y con respecto a los cuales los Estados miembros deben determinar si han de ser objeto de una EIA de acuerdo con tres mecanismos: a) un estudio caso por caso, b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro, o c) la aplicación de ambos anteriores procedimientos.

9. Como habrá ocasión de considerar más adelante, esta pregunta no solo afecta a concreta cuestión, sino que también incide lógicamente en los proyectos del Anexo I PEIA, que están sujetos a EIA en todo caso,⁵ y a la propia EIA que tenga que llevarse a cabo

10. El TJUE efectuó un triple análisis de la PEIA, bajo la perspectiva literal, teleológica e histórica. Por lo que se refiere al primer enfoque, apreció que el texto del art. 9 bis PEIA se refería, a las “funciones derivadas [de esta]”.⁶ La determinación de si un proyecto del Anexo II debía sujetarse a EIA o no (verificación preliminar) era parte de tal función.⁷ Esta conclusión también tomó como base el considerando (25) que se ha indicado en la introducción a este comentario.⁸

11. Un elemento clave en la argumentación del TJUE fue que la determinación de que los proyectos del Anexo II debían sujetarse a EIA pasaba por tener en cuenta la información proporcionada por el promotor sobre las características del proyecto y sus posibles efectos significativos en el medio ambiente.⁹ Sobre la base de esta información, la autoridad competente debía concluir si el proyecto debía someterse a EIA. Para el TJUE la conclusión era clara:

“En ese contexto, la necesidad de garantizar la coherencia en la aplicación de las garantías preceptuadas por el artículo 9 bis de la Directiva 2011/92 presupone que la autoridad competente pueda pronunciarse de manera objetiva y sin encontrarse en una situación que dé lugar a un conflicto de interés, en particular con respecto al promotor que proporcione a dicha autoridad la información sobre cuya base debe pronunciarse, tanto durante el procedimiento de comprobación previa como durante el procedimiento de evaluación medioambiental.”¹⁰

⁵ Art. 4.1 PEIA.

⁶ Asunto C-236/24, apt. 23.

⁷ Asunto C-236/24, apt. 24.

⁸ *Supra* párrafo 2.

⁹ Art. 5 PEIA.

¹⁰ Asunto C-236/24, apt. 30, cursiva añadida.

12. Ratificando lo anterior, el TJUE recalcó que el hecho de que el art. 4 (apartados 1 y 2), PEIA se remitiese a la aplicación de sus arts. 5 a 10 no suponía que el art. 9 bis no cubriese el procedimiento de comprobación previa.

13. Con todo, el TJUE no consideró suficiente una interpretación literal, sino que acudió también a una exégesis teleológica de la norma, a la luz del considerando (25), señalando que la exigencia de prevenir conflictos de interés en el art. 9 bis PEIA persigue garantizar la objetividad de las autoridades competentes y algo que resulta todavía más importante, a saber, contribuir “al objetivo esencial” de garantizar que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización,¹¹ se sometan, antes de concederse la autorización, a una EIA con respecto a sus efectos en el medio ambiente. Tal objetivo también era aplicable a la determinación de si un proyecto del Anexo II debía sujetarse a EIA:

“Efectivamente, la efectividad del artículo 9 bis de la Directiva 2011/92 se vería debilitada si la objetividad de las autoridades competentes y la inexistencia de conflictos de interés no estuvieran garantizadas en todas las fases de ejercicio de las funciones que dicha Directiva encomienda a dichas autoridades, por lo que respecta tanto a la comprobación previa como a la evaluación posterior de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente.”¹²

14. El último enfoque que empleó el TJUE fue el histórico. Tanto la provincia como el solicitante de la autorización habían alegado que una enmienda del Informe del Parlamento Europeo (de 22 de julio de 2013), sobre la modificación de la Directiva, se había adoptado después de la sentencia en el asunto C-474/10 *Seaport (NI)* (de fecha 20 de octubre de 2011), que trató de un supuesto en que se requería la EIA de determinados planes o programas. Según aquellos, dicha enmienda proponía añadir un considerando 13 ter que previera el establecimiento de normas precisas para evitar conflictos de interés entre la autoridad competente y el promotor de un proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, pero sin mencionar los proyectos sometidos al procedimiento de comprobación previa.

15. En este punto hay que aclarar, en primer lugar, que el asunto *Seaport (NI)* tuvo por objeto la Directiva 2001/42, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (SEIA), y, en concreto las obligaciones de consulta cuando la misma autoridad,¹³ era, además, la que

¹¹ Art. 2.1 PEIA.

¹² Asunto C-236/24, apt. 33.

¹³ El art. 6.3 SEIA indica: “Los Estados miembros designarán a las autoridades que deban ser consultadas y que, debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes y programas.”

elaborase un plan sujeto a EIA. En este contexto, el TJUE afirmó, por una parte, que, cuando para una parte del territorio de un Estado miembro que disponía de competencias descentralizadas, sólo se había designado una autoridad a efectos de las consultas pertinentes y dicha autoridad era, además, responsable de la elaboración de un plan o programa, la SEIA no exigía la creación o designación de otra autoridad situada en dicho Estado miembro o en esa parte del mismo para poder llevar a cabo las consultas previstas.

16. No obstante lo anterior, el TJUE señaló que la SEIA exigía que, dentro de la autoridad normalmente encargada de la consulta en materia ambiental, se estableciera una separación funcional de modo que la entidad administrativa integrada en ella tuviese una “autonomía real”. Esto entrañaba que fuese dotada de “*sus propios medios administrativos y humanos*” para poder cumplir las misiones encomendadas a las autoridades de consulta.¹⁴

17. Como era previsible, el TJUE desestimó la (alambicada) alegación de la provincia como la del solicitante en el asunto *Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent*, indicando que la enmienda mencionada por aquellos no se correspondía con el tenor literal del considerando 25 PEIA. A lo anterior, añadió que en la PEIA no había ninguna disposición que limitase la aplicación de las garantías previstas por el art. 9 bis al procedimiento de EIA.

18. La última parte de la sentencia que aquí se comenta reitera las conclusiones anteriores. Por una parte, el art. 9 bis exige que, en los casos en los que la autoridad competente para realizar la referida determinación también sea el promotor del proyecto de que se trate, los Estados miembros deben, “cuando menos”, aplicar en su organización de las competencias administrativas una adecuada separación entre funciones en conflicto al ejercer dicha función. Ahora bien:

*“Esa adecuada separación se organizará de modo que una entidad administrativa integrada en la autoridad que es competente para realizar la referida determinación tenga una autonomía real, lo que entraña, en particular, que sea dotada de sus propios medios administrativos y humanos, y pueda así cumplir su función de manera objetiva”.*¹⁵

19. Tan taxativos términos (“se organizará”) no dejan lugar a dudas de que la normativa estatal debe garantizar que el órgano ambiental ha de contar con autonomía funcional (“real” en el lenguaje empleado por el TJUE) y esto se

¹⁴ Asunto C-474/10, *Department of the Environment for Northern Ireland v. Seaport (NI) Ltd*, ECLI:EU:C:2011:681, apts. 41 y 42, cursiva añadida.

¹⁵ Asunto C-236/24, apt. 38.

tiene que lograr a través de “sus propios medios”, esto es, directamente adscritos a ese órgano (entidad administrativa). Lógicamente, tales garantías no se logran si los medios a proveer no son propios o dependientes de otros órganos, ya que, en ese supuesto, la separación real solo sería meramente formal.

4. ALGUNAS IMPLICACIONES DERIVADAS DE LA SENTENCIA EN EL ASUNTO *PROVINCIE OOST-VLAANDEREN Y SOGENT*

20. Aun siendo una sentencia breve, resulta muy clara respecto de determinados aspectos. El primero de ellos es que la separación funcional (real) se exige a todas las funciones de la EIA, sin excepciones. En efecto, el alcance del art. 9 bis no se refiere únicamente a la determinación de si un proyecto debe sujetarse a EIA, sino, como recalcó el TJUE, se aplica a todas las funciones que establece la PEIA (“en todas las fases de ejercicio de las funciones que dicha Directiva encomienda a dichas autoridades”).

21. La normativa estatal debe explicitar tal separación funcional, lo que incluye la disposición sobre los medios humanos y materiales para llevarla a cabo. Lógicamente, de poco servirá que se reconozca tal separación si tales medios son inanes o han de proporcionarse por el promotor del proyecto. Por tanto, tal órgano debe poder cumplir su función sin condicionamientos externos, gozando de las garantías básicas de autonomía funcional, inamovilidad de su personal y suficiencia de medios personales y materiales.

22. La separación funcional que exige la PEIA no se logra 1) existiendo un órgano ambiental (encargado de la EIA) y otro sustantivo (autorizante) insertos dentro de otro órgano (v.g., cuando ambos son dependientes de una autoridad superior, ya se trate de un ministerio o consejería), pero tampoco 2) cuando se encuentren en una misma Administración regida por el principio jerárquico, ya se manifieste orgánico o funcionalmente, si no se explicita tal separación real en los términos antes expuestos. En este sentido, lo dispuesto en el art. 3.2 de la Ley 21/2013 (modificada por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre), con carácter básico, no resulta suficiente, *per se*, para adaptarse debidamente a la PEIA:

“Las Administraciones Públicas garantizarán que el órgano ambiental y el órgano sustantivo ejerzan las funciones derivadas de la presente ley de manera objetiva, y aplicarán en su organización una adecuada separación de las funciones que puedan dar lugar a un conflicto de intereses cuando el órgano ambiental sea simultáneamente el órgano sustantivo o el promotor del plan, programa o proyecto”.

23. La inexistencia de una separación real implica una infracción de la PEIA. Dejando de lado un debate más general sobre las consecuencias de la infracción del Derecho de la UE como causa de nulidad o anulabilidad en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC),¹⁶ es evidente que la ausencia de separación funcional no garantiza lo exigido por la PEIA y debe entenderse que, en ese supuesto, se estaría ante la actuación de un órgano manifiestamente incompetente,¹⁷ lo que implicaría la nulidad de sus decisiones.

24. Las conclusiones de la sentencia en el asunto *Provincie Oost-Vlaanderen y Sogent*, son aplicables, *mutatis mutandis*, a la EIA de planes y programas y a la EIA que exige la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. a pesar de que estas dos normas no recogen una norma paralela a la PEIA. El fundamento de esta afirmación se encuentra en el argumento teleológico empleado por el TJUE de que así se contribuye “al objetivo esencial” de garantizar que los planes que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente se sometan, antes de concederse la autorización, a una EIA con respecto a sus efectos.

¹⁶ Téngase en cuenta el tenor del art. 48.1 LPAC, “[s]on anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico”.

¹⁷ Art. 47.1.b) LPAC.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de junio de 2025

LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE LA VIGILANCIA Y RESILIENCIA DEL SUELO (LEY DE VIGILANCIA DEL SUELO) Y LOS ANTECEDENTES DE ESTE IMPULSO AMBIENTAL

THE PROPOSED SOIL MONITORING AND RESILIENCE DIRECTIVE (SOIL MONITORING LAW) AND THE BACKGROUND TO THIS ENVIRONMENTAL DRIVE

Autor: Dr. Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Director general de AFA – Andalucía

Fecha de recepción: 14/05/2025

Fecha de aceptación: 15/05/2025

Fecha de modificación: 15/05/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00421>

Resumen:

La propuesta de Directiva de Vigilancia del suelo del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobada en julio de 2024, se ubica dentro de la Estrategia europea para la protección del suelo, situándolo como un elemento relevante en la protección ambiental, alienándose, así, con sus compromisos ambientales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para el 2030. La atención de este trabajo se centra en analizar la evolución de distintos instrumentos normativos y de estrategias y planes referentes al suelo, señalando los retos y desafíos en los nuevos escenarios normativos, y un estudio de la última Propuesta de Directiva, de junio de 2024, pendiente de aprobación.

Abstract:

The proposal for a Soil Monitoring Directive of the European Parliament and of the Council, approved in July 2024, is located within the European Strategy for the protection of soil, placing it as a relevant element in environmental protection, thus aligning it with its environmental commitments and the UN Sustainable Development Goals for 2030. The focus of this work is on analyzing the evolution of different regulatory instruments and strategies and plans related to soil, pointing out the challenges and challenges in the new regulatory scenarios, and a study of the latest Proposal for a Directive, from June 2024, pending approval.

Palabras claves: Protección del suelo. Calidad del suelo. Salud de los suelos.

Keywords: Soil protection. Soil quality. Soil health.

Índice:

1. Antecedentes de la Propuesta de la Directiva de vigilancia y la resiliencia del suelo, de junio de 2024
 - 1.1. Función del suelo y el interés reciente en la Unión Europea
 - 1.2. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia temática para la protección del suelo
 - 1.3. Reglamento 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
 - 1.4. El Pacto Verde Europeo y la denominada agricultura ecológica
 - 1.5. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030
 - 1.6. Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030
 - 1.7. Reglamento 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869
2. Referencias al suelo en informes de Tribunales de Cuentas
3. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo
 - 3.1. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo
 - 3.2. Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación de Impacto
 - 3.3. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Table of Contents:

1. Background To The Proposal For A Soil Monitoring And Resilience Directive Of June 2024
 - 1.1. Soil function and recent interest in the European Union
 - 1.2. Parliament resolution on the Thematic Strategy for Soil Protection
 - 1.3. Regulation on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land-use change and forestry in the climate and energy framework to 2030
 - 1.4. The European Green Deal and so-called organic farming.
 - 1.5. EU Biodiversity Strategy for 2030
 - 1.6. EU Strategy for Soil Protection for 2030
 - 1.7. Regulation 2024/1991 of the European Parliament and of the Council on the restoration of nature and amending Regulation (EU) 2022/869
2. References To Land In Reports Of Courts Of Auditors
3. Proposal For A Directive Of The European Parliament And Of The Council On Soil Monitoring And Resilience
 - 3.1. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience
 - 3.2. Executive Summary of the Impact Assessment Report
 - 3.3. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on soil monitoring and resilience
4. Conclusions
5. Bibliography

1. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA DE VIGILANCIA Y LA RESILIENCIA DEL SUELO, DE JUNIO DE 2024

1.1. Función del suelo y el interés reciente en la Unión Europea

Los suelos cumplen con funciones esenciales para el mantenimiento de los ecosistemas y de la vida humana, la captura de carbono, en este sentido, la función del suelo es una cuestión transversal, pues son muchos los sectores económicos que lo utilizan, se benefician y se perjudican de su degradación.

Otro aspecto relevante es que el suelo es el mayor sumidero de carbono solo superado por los océanos y los mares. Los suelos cultivables contienen en torno

a tres veces más carbono orgánico que las plantas y el doble que la atmósfera¹. Entre las iniciativas que ilustran la importancia del suelo cabe destacar la elaboración del “Mapa Mundial de Carbono Orgánico” elaborado por la Alianza Mundial por el Suelo en 2017², que representa el carbono presente en los 30 primeros centímetros de suelo, y que supone casi el doble del carbono que hay en la atmósfera. Así, el suelo juega un papel clave en la mitigación del cambio climático a través de su almacenamiento y de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) en la atmósfera.

En esta línea, en el ámbito de la Unión Europea, el Reglamento del sector LULUCF³ promueve que los Estados Miembros alcancen la reducción de sus emisiones de GEI a través del incremento de las absorciones relacionadas con el uso del suelo y las actividades forestales. El V Programa de Acción Medioambiental: “Hacia un desarrollo sostenible, correspondiente al período 1992-2000”, estableció, por primera vez, de forma expresa la calificación del suelo como “bien ambiental específico” y la necesidad de frenar su degradación. El VI Programa de Acción Medioambiental continuó la senda marcada por el anterior poniendo de relieve la problemática del suelo como recurso ambiental finito, y las acciones negativas a las que es sometido. A su vez se previeron como fines fomentar la utilización y gestión sostenible de la tierra en general⁴, y el uso sostenible del suelo en particular, actuando principalmente contra la erosión, la contaminación y la desertización⁵.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 11 y 191 a 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión Europea es competente para actuar en todos los ámbitos de la política de medio ambiente, como la contaminación del aire y el agua, y el cambio climático. La política medioambiental europea se funda, en los principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente, así como en el principio de que “quien contamina paga”. En relación al concepto de suelo, debido a la ausencia

¹ [Los suelos agrícolas de las zonas sur y mediterránea de Europa poseen el mayor potencial de la UE para secuestrar dióxido de carbono](#) (Última consulta, 31 de octubre de 2025)

² [Alianza mundial sobre los suelos Asamblea Plenaria](#). (Última consulta, 28 de enero de 2025)

³ [Regulation \(EU\) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation \(EU\) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU \(Text with EEA relevance\)Text with EEA relevance](#) (Última consulta, 28 de enero de 2025).

⁴ VI Programa, Artículo 3.10.

⁵ VI Programa, Artículo 6. 1, párrafo 6.

de una normativa europea propia que proceda a su definición, el resultado es una muy escasa jurisprudencia europea al respecto(Bolaño Piñeiro-2014)⁶.

1.2. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia temática para la protección del suelo

Durante la vigencia del VI Programa de Acción Medioambiental (2001-2010) se elaboró por la Comisión la Comunicación, de 16.4.2002, COM (2002) 179 final, denominada “Hacia una estrategia temática para la protección del suelo”⁷, en la que se reflejaba tanto la delicada situación de los suelos y sus consecuencias próximas si no se adoptaban medidas eficaces como es una estrategia global en la Unión Europea para la protección del suelo que promueva una gestión sostenible basada en dos principios, la prevención de la degradación del suelo y la conservación de sus funciones; y la restauración del suelo. En esta la Comisión consideraba al suelo como un medio ambiental que debía protegerse y debía situarse en igualdad de protección que el agua y el aire, debiendo abarcar la protección del suelo la doble vertiente nacional y comunitaria (10. Conclusiones).

La contaminación del suelo se abordaba en la legislación europea, en la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, y la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales. En el año 2006 se llevó una redacción de la Propuesta de Directiva Marco para la Protección del Suelo (COM/2006)232), sin que se haya aún aprobado, por lo que la Unión Europea aún carece de un marco jurídico específico de protección ambiental del suelo, a pesar de las múltiples razones que justifican una regulación específica. En la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de noviembre de 2007⁸, se reconocía la delicada situación del suelo, indicándose en sus Considerandos que no se están logrando los efectos esperados los esfuerzos destinados a devolver a los suelos su fertilidad y sus funciones productivas (A); que una protección del suelo y de las diversas funciones medioambientales, económicas, sociales, ecológicas y culturales constituye una condición imprescindible para los retos ecológicos(B);

⁶ BOLAÑO PIÑEIRO, María del Carmen. [La necesidad de una protección ambiental específica del suelo en el Derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los suelos contaminados.](#) *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014, pág 63. (Última consulta, 28 de enero de 2025).

⁷ COM 2002 (179) final, de 16 de marzo de 2002.

⁸ [Estrategia temática para la protección del suelo Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de noviembre de 2007, sobre la estrategia temática para la protección del suelo \(2006/2293\(INI\)\)](#)

que es necesaria una directiva marco sobre la protección del suelo, debido a la importancia del suelo para la productividad, los servicios de los ecosistemas y la biodiversidad. Además, se incide en el suelo como una pieza útil contra el cambio climático (20) debido a que un cambio en la utilización del suelo puede ocasionar una mayor captación de carbono, o un incremento de las emisiones de GEI, como consecuencia de prácticas inapropiadas.

1.3. Reglamento 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

El presente Reglamento⁹ establece los compromisos de los Estados miembros para el sector del uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS) para contribuir a cumplir los objetivos del Acuerdo de París y alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de GEI de la Unión para el período de 2021 a 2030, así como las normas de contabilización de las emisiones y las absorciones del sector, y la comprobación del cumplimiento de estos compromisos por parte de los Estados miembros (art. 1). En relación al ámbito de aplicación abarca las emisiones y las absorciones de GEI que figuran en la Sección A de su anexo I, notificadas con arreglo al artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 525/2013(art. 2).

En esta línea de actuación, se prevé la voluntariedad en el período de 2021 a 2025, un Estado miembro podrá incluir dentro del alcance de su compromiso (art.4“Compromisos”) las emisiones y absorciones de los GEI que figuran en la sección A del anexo I del Reglamento. Así se incluye la obligación para los Estados Miembros en los períodos comprendidos entre 2021 y 2025 y entre 2026 y 2030 (art. 4 “Compromisos”) , teniendo en cuenta las flexibilidades previstas en los artículos 12 y 13, de garantizar que las emisiones no excedan las absorciones, calculadas como la suma del total de las emisiones y del total de las absorciones de su territorio en todas las categorías contables de tierras mencionadas (art. 2), y contabilizadas conforme al presente al Reglamento.

Al respecto, las “Normas generales de contabilidad” (art. 5) indican diversas obligaciones a cada Estado miembro como son preparar y llevar cuentas que reflejen con exactitud las emisiones y las absorciones resultantes de las

⁹ [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 \(UE\) n° 525/2013 y la Decisión n° 529/2013/UE.](#)

categorías contables de tierras mencionadas en el art. 2; garantizar que las cuentas y otros datos facilitados sean exactos, congruentes, comparables y transparentes; e impedir que se produzca una doble contabilidad de las emisiones y absorciones. En relación a la comprobación del cumplimiento para los Estados Miembros con fecha límite del 15 de marzo de 2027, en el período de 2021 a 2025, y el 15 de marzo de 2032 para el período de 2026 a 2030, (art. 14), se les obliga a presentar a la Comisión un informe de cumplimiento que contenga el balance del total de las emisiones y de las absorciones que se especifican (art. 2). En este sentido, la Comisión es el órgano encargado de elaborar un informe en 2027, para el período de 2021 a 2025, y en 2032, para el período de 2026 a 2030, sobre el total de las emisiones y el total de las absorciones de GEI de la Unión Europea.

1.4. El Pacto Verde Europeo y la denominada agricultura ecológica

La Comisión, en su Comunicación, de 11 de diciembre de 2019, titulada “El Pacto Verde Europeo” estableció una nueva estrategia de crecimiento destinada a transformar la Unión con una economía eficiente en la que no existan emisiones netas de GEI en 2050 y un crecimiento económico disociado del uso de los recursos (Fernández de Gata Sanchez-2020)¹⁰. Así, el Pacto Verde Europeo¹¹(en adelante, PVE) constituye la base para la transformación con el objetivo de mejorar la salud y el bienestar de los ciudadanos, y sus ejes se pueden sintetizar en realizar una transformación de la economía de la UE con miras a un futuro sostenible y la presentación del Pacto Europeo por el Clima¹².

En el marco del PVE la Comisión adoptó la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030, el Plan de Acción “Contaminación cero”, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 y la Estrategia “De la Granja a la Mesa”, incluyéndose entre los principales objetivos de la Estrategia agraria la seguridad alimentaria, minorar a la mitad el uso de plaguicidas y fertilizantes.

Al respecto, el Plan de Acción sobre Agricultura Ecológica, presentado por la Comisión, en marzo de 2021, como parte de la Estrategia “De la Granja a la

¹⁰ Sobre esta cuestión, véase FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio., [EL AMBICIOSO PACTO VERDE EUROPEO](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección “Comentarios”, 2020, pp 1-31.

¹¹ [Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo](#). (Última consulta, 27 de enero de 2025).

¹²RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. [“La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España”](#) *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº. 112, 2022, pp. 275-305. (Última consulta, 27 de enero de 2025).

Mesa”, establece una serie de acciones para aumentar la agricultura ecológica siendo su objetivo principal alcanzar “el 25 % del uso de las tierras agrícolas a 2030”¹³. En este sentido, es oportuno realizar una serie de reflexiones. Así, si observamos algunos de los retos de la agricultura como son la degradación de la tierra, gestionar mejor los recursos, minimización del cambio climático, y reforzar la gestión de las tierras agrícolas, la resolución de estos asuntos nos lleva a una agricultura más sostenible con el medio ambiente, y una agricultura rentable que genere externalidades positivas sociales en el territorio.

Así, en las diferencias entre agricultura ecológica y agricultura convencional, la agricultura ecológica opta por prácticas donde no se utilizan sustancias químicas. No obstante, el empleo de biofertilizantes pueden contener patógenos humanos, y solo pueden usarse por un período de tiempo limitado, además el producto es más caro para el consumidor, y es menor el rendimiento de los cultivos.

En la actualidad la agricultura ecológica no puede competir con la agricultura convencional en la producción de alimentos, en tal sentido, si se impulsa hasta el 25% del uso de las tierras ecológicas, seguramente se ocasionarán la reducción en la producción de alimentos, y una minoración de la superficie agrícola por esa falta de rentabilidad. Sin embargo, no puede obviarse que la agricultura ecológica ocasiona un incremento de la diversidad biológica del suelo, preservan hábitats y utiliza prácticas que reducen la concentración de GEI como son el secuestro de carbono en el suelo y la reducción de emisiones derivadas de actividades agrícolas. Por otro lado, la agricultura convencional confía en agroquímicos y técnicas más intensivas, conllevando un alto costo ambiental al eliminar microorganismos esenciales para descomponer la materia orgánica y reciclar nutrientes. Otros efectos son la compactación del suelo por maquinaria pesada que limita el desarrollo de las raíces.

Al respecto, en la Unión Europea, más de un 40% de la superficie está dedicada a tierras de cultivo¹⁴ y en su mayoría están siendo cultivadas de forma convencional. Merece considerarse, así, que la agricultura en todo caso debe ser más eficiente y sostenible para conseguir la mejora en la calidad de la producción y la reducción máxima de GEI. La agricultura sostenible incorpora el manejo integrado de plagas donde sí se permite el uso de productos de síntesis

¹³ Al respecto, el Plan de Acción sobre Agricultura Ecológica, presentado por la Comisión en marzo de 2021 como parte de la Estrategia «De la Granja a la Mesa», establece una serie de acciones para aumentar la agricultura ecológica siendo su objetivo principal es impulsar la producción ecológica para que alcance el 25 % del uso de las tierras agrícolas a 2030.

¹⁴ [Informe Especial 19/2024: Agricultura ecológica en la UE](#). (Última consulta, 08 de enero de 2025).

química, siempre de forma controlada, para minimizar su impacto y así proteger los recursos naturales a largo plazo.

En marzo de 2023 fue adoptada la revisión del Reglamento UTCUTS, que establece normas sobre la reducción de las emisiones y sobre las absorciones de carbono. En tal sentido, este Reglamento pretende reforzar la contribución del sector a la ambición climática general de la UE para 2030, con la reducción de las emisiones de GE del 40 % de aquí a 2030 con datos del 2005. Además, este Reglamento revisado establece un objetivo global a escala de la UE de “310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ de absorciones netas para el sector UTCUTS en 2030”, y para el periodo 2026-2030, se asigna cada Estado miembro un objetivo nacional vinculante para el incremento de absorciones netas de GEI que deberá haber cumplido en 2030.

1.5. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030

En esta Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, se refuerza la idea que la protección a la biodiversidad está totalmente justificada desde el punto de vista económico, vinculando la pérdida de biodiversidad a la categoría de una amenaza para nuestros sistemas alimentarios¹⁵, y la necesidad de mejorar los medios de subsistencia en las zonas rurales y la productividad agrícola¹⁶.

La finalidad de contribuir a la salud de los espacios protegidos (apartado 2, punto 2 “Proteger y recuperar la naturaleza en la Unión Europea. 2.2. Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE: recuperación de ecosistemas terrestres y marinos”) se concretan en algunas medidas como garantizar la sostenibilidad de todos los usos de los ecosistemas; limitar el sellado del suelo. A este respecto, es la Comisión el órgano vigilante que los avances y mejoras de los planes estratégicos de la PAC se evalúen con arreglo a criterios climáticos y ambientales, así como en adoptar las medidas oportunas para reducir en un 50 % el uso global de plaguicidas químicos antes de 2030¹⁷. Además, se identifican como causas principales de esta grave situación del suelo la deficiente ordenación del territorio, las actividades de construcción y el sellado del suelo¹⁸.

¹⁵ Foro Económico Mundial (2020), [The Global Risks Report 2020](#).

¹⁶ Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2019). [State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture](#)

¹⁷ [Iniciativa de la UE sobre los polinizadores](#) [COM(2018) 395].

¹⁸ Agencia Europea de Medio Ambiente (2019), [EEA Signals 2019: Land and Soil in Europe](#).

debido a la pérdida de suelos fértiles por la expansión urbana¹⁹ y la desertificación²⁰.

Con el ánimo de resolver estos problemas, la Comisión asume una batería de compromisos como son el actualizar en 2021 la Estrategia temática de la UE para la protección del suelo²¹, y el Plan de acción “contaminación cero” para el aire, el agua y el suelo, que adoptará en 2021; llevar a cabo una misión sobre salud del suelo y alimentos²² (2.2.3), con el compromiso de elaborar un conjunto de indicadores relacionados con la reducción progresiva de la contaminación, y establecer valores de referencia para facilitar el seguimiento de los avances (2.2.9). En este contexto, la Comunicación de la Comisión “La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: “Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo” {SWD(2021) 140 final} - {SWD(2021) 141 final}²³, de 12.05.2021, incluye el compromiso de la Comisión de continuar impulsando la contaminación cero en próximas iniciativas estratégicas, siendo la prevención de la contaminación el objetivo primordial de todas las políticas de la UE para 2030. En este Plan, la Comisión, asume nuevos compromisos como son medidas que se adoptarán en la próxima estrategia para la protección del suelo como son la localización, investigación, evaluación y rehabilitación de terrenos contaminados; la creación de una lista de vigilancia prioritaria de contaminantes del suelo, incluyendo un denominado “pasaporte para el uso seguro, sostenible y circular de suelos excavados.”

Se incluyen unas metas concretas como son reducir las pérdidas de nutrientes y el uso de plaguicidas químicos en un 50 %; reducir en un 25 % los ecosistemas cuya biodiversidad se ve amenazada por la contaminación atmosférica. Esto implica que las acciones dirigidas a evitar la contaminación del suelo deben centrarse en actuar directamente en las fuentes de contaminación para garantizar una gestión más eficaz y sostenible de los recursos ambientales²⁴.

¹⁹ Agencia Europea de Medio Ambiente y Oficina Federal de Medio Ambiente de Suiza (FOEN) (2016), [Urban sprawl in Europe](#).

²⁰ Tribunal de Cuentas Europeo (2018), [Lucha contra la desertificación en la UE: una creciente amenaza requiere más acción](#), informe especial n.º 33/2018.

²¹ [Estrategia temática para la protección del suelo](#), [COM(2006) 231].

²² Ámbito de misión de Horizonte Europa sobre [salud del suelo y alimentación](#).

²³ [COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»](#)

²⁴ NUÑEZ VALLS, Juana [NORMATIVAS Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE SUELOS CONTAMINADOS EN ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA: FUTURA DIRECTIVA DE VIGILANCIA DEL SUELO](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, Sección “Artículos doctrinales”, de 2024, pág. 18

Al respecto de las distintas fuentes de contaminación, la Comisión se ha comprometido a realizar un balance del grado de aplicación del presente Plan de acción en 2025(4. Conclusiones) basándose en el segundo Informe sobre el Seguimiento y las Perspectivas en relación con la Contaminación Cero, que debe indicar la necesidad de nuevas medidas ante las distintas problemáticas y revisar las metas y acciones especificadas hasta la fecha. En esta línea, el “Informe sobre el estado de la naturaleza”, de octubre de 2020, resalta que continúan las presiones sobre la naturaleza europea por causa de la agricultura intensiva, la urbanización, o las actividades silvícolas no sostenibles. El informe subraya²⁵ en forma de correctivo la necesidad de actuar conforme a lo previsto en la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad y lograr los objetivos y las metas que se proponen tanto en dicha Estrategia como en la Estrategia “de la granja a la mesa”.

Añadir que el 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° 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”)²⁶, indica que se ha de impulsar que todos los sectores de la economía incluidos la agricultura, los residuos y el uso del suelo, el cambio del uso del suelo y la silvicultura, contribuyan a lograr la neutralidad climática en la Unión de aquí a 2050 (7). Al respecto, en sus Considerandos números 7,12 y 22 se resalta la importancia del suelo con el objeto de lograr un equilibrio entre las emisiones y absorciones de GEI resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura., así como la absorción de carbono en suelos agrícolas.

1.6. Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030

La nueva estrategia de la UE para el suelo en 2030(en adelante, Estrategia para la protección del suelo) se suma a la Estrategia de la Unión Europea en materia de biodiversidad para 2030, el Plan de acción de contaminación cero, la Estrategia “de la granja a la mesa”, el Plan de acción para la economía circular, la Estrategia para las Sustancias Químicas, el Plan de Acción “Contaminación Cero”, la Estrategia forestal, y la Estrategia de adaptación al cambio climático, para contribuir a los objetivos del PVE.

²⁵ [Informe de la AEMA 10/2020](#)

²⁶ [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° 401/2009 y \(UE\) 2018/1999 \(«Legislación europea sobre el clima»\).](#)

La Estrategia para la protección del suelo²⁷ pone de manifiesto el interés de aprovechar los beneficios de suelos sanos con objetivos climáticos y sociales. En tal sentido, resalta la relevancia del suelo a niveles climáticos (Introducción) identifica las distintas problemáticas del suelo como la erosión, la contaminación, la pérdida de biodiversidad, la salinización y el sellado, por consecuencia del uso y la “gestión insostenible del suelo, la sobreexplotación y las emisiones de contaminantes”.

Se indica de forma precisa una serie de objetivos y metas (2. Visión y Objetivos: Lograr una buena salud del suelo de aquí a 2050) para que en el 2050 los ecosistemas del suelo se encuentran en buen estado. Como objetivos a medio plazo de aquí a 2030, se incluyen la lucha contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados; lograr una absorción neta de GEI “de 310 millones de toneladas equivalentes de CO₂ al año para el sector UTCUTS”; reducir las pérdidas de nutrientes en un 50 % como mínimo, el uso de los plaguicidas químicos en un 50 %. En relación a los objetivos a largo plazo, de aquí a 2050, entre otros, alcanzar la ocupación cero de suelo. En tal sentido, coincidimos con el argumento indicado en esta Estrategia respecto a que la ausencia de legislación específica de la UE sea una de las principales causas del “alarmante estado de los suelos”, así como la respuesta desigual y fragmentada de los Estados miembros a la hora de hacer frente a estos, que a su vez ha originado condiciones de competencia desiguales para los operadores económicos. Además, en la Estrategia, se introducen contenidos que deberán considerarse en el texto de la próxima directiva de la salud del suelo, para garantizar un elevado nivel de protección medioambiental y de la salud, como son los “indicadores de la salud del suelo” y el “rango de valores” que deben alcanzarse de aquí a 2050.

La relevancia del suelo es tal que se le considera como “solución clave a los retos climáticos, ambientales y económicos” (apartado 3.3. El suelo como solución clave para nuestros grandes retos), al estimarlo un recurso necesario la mitigación de los efectos negativos del cambio climático (3.1. El suelo como recurso para la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a este), vinculándolo también a la economía circular (3.2. El suelo y la economía circular) haciendo especial mención a temas de minería (3.2.1. Un uso seguro, sostenible y circular del suelo excavado) la generalidad de los suelos ya excavados “son limpios, fértiles y sanos y deben reutilizarse en el mismo lugar o en otro lugar adecuado”, y en el caso de suelos contaminados debe optarse para el reciclado instando a su vez al necesario un uso sostenible de las materias primas.

²⁷ [Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030](#)

Desde esta perspectiva, se suman más avances en el contenido de la próxima “Ley sobre la salud del suelo”, como son que habrá de evaluar la necesidad y el potencial de las disposiciones jurídicamente vinculantes para un “pasaporte para el suelo excavado”, en el que dicho pasaporte debe indicar la cantidad y la calidad del suelo excavado para garantizar que su transporte, el tratamiento o reutilización en otro lugar, se realice de forma segura. Al respecto, se evidencia que no existe una definición comunitaria para la gestión sostenible del suelo, para que tenga carácter ejecutivo (4.1. Convertir la gestión sostenible del suelo en la nueva normalidad).

En esencia, se pretende garantizar que, de aquí a 2050, todos los ecosistemas edáficos comunitarios estén en buen estado y, que la protección, el uso sostenible y la restauración de los suelos se hayan convertido en la norma. A tal fin, y como parte de la evaluación de impacto para una “Ley sobre la salud del suelo”, la Comisión se compromete a estudiar las opciones para proponer disposiciones jurídicamente vinculantes; establecer un inventario, un registro de estos terrenos y rehabilitar los terrenos que presenten un riesgo considerable para la salud humana y para el medio ambiente de aquí a 2050. A su vez, hay un mandato a los Estados miembros para que establezcan un sistema de “certificados de la salud del suelo para las operaciones de transferencia de propiedad”, para así conocer características sobre la salud de los suelos en operaciones de transferencia de titularidad.

El propósito de otorgar al suelo el mismo nivel de protección que el aire, el agua y el medio marino supone una meta de la Estrategia, para lo cual (7. Conclusiones) se compromete a crear un nuevo modelo de gobernanza basado en una “red de redes”. Además, se establecerá una gestión sostenible del suelo y abordará los riesgos graves para la salud humana y el medio ambiente derivados de la contaminación del suelo, facilitando la armonización normativa y la reducción de barreras para el mercado único, siendo este el fundamento último de la Propuesta de Directiva²⁸ En esta línea, es conveniente referirse a las denominadas “Misiones de la UE” que se incorporaron en el programa de investigación e innovación Horizonte Europa para los años 2021-2027. Entre las cinco misiones que la integran se incluye “Un pacto por el suelo para Europa: 100 laboratorios vivos y faros para liderar la transición hacia suelos saludables en 2030”.

²⁸ NUÑEZ VALLS, Juana. [Normativas y Desafíos en la gestión de suelos contaminados en Estados Unidos y la Unión Europea: Futura Directiva de Vigilancia del suelo.](#) *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, Sección “Artículos doctrinales”, pág 19

1.7. Reglamento 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869

La Comisión propuso, el 22 de junio de 2022, un Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo que pretende favorecer la recuperación a largo plazo de los ecosistemas terrestres y marinos deteriorados, alcanzar los objetivos climáticos y de biodiversidad de la UE a la vez que cumple diversos compromisos internacionales, en particular el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal²⁹, de 23 de marzo de 2023. Esta propuesta responde a un elemento clave del PVE, y el compromiso de la Estrategia sobre la Biodiversidad de aquí a 2030.

El objeto de este Reglamento (art.1) es que establece normas para impulsar la recuperación a largo plazo de ecosistemas en todas las zonas terrestres y marinas de los Estados miembros mediante la restauración de los ecosistemas degradados; la consecución de los objetivos generales en materia de mitigación del cambio climático, y la neutralidad en la degradación de las tierras; y la mejora de la seguridad alimentaria. Además, los Estados miembros deben establecer medidas de restauración efectivas en al menos el 20 % de las zonas terrestres y todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050.

Se incluye, entre los objetivos propuestos, como destacable por su complejidad la eliminación de las barreras fluviales para que “al menos 25 000 km de ríos pasen a ser ríos de caudal libre de aquí a 2030”. Así, para contribuir a alcanzar los objetivos, manteniendo al tiempo flexibilidad para las diferentes circunstancias nacionales, el Reglamento exige a los Estados miembros la elaboración de “planes nacionales de restauración”, en estrecha colaboración con científicos, las partes interesadas y la ciudadanía. Además, la Comisión propone, normas claras y vinculantes, a nivel de la UE y nacional para reducir en un 50 % la utilización y el riesgo de los plaguicidas químicos y el uso de los plaguicidas más peligrosos de aquí a 2030. En esta línea, los Estados miembros asumen una serie de obligaciones como invertir el declive de las poblaciones de polinizadores de aquí a 2030(art.10); medidas de restauración necesarias para mejorar la biodiversidad en los ecosistemas agrícolas y la necesidad de garantizar una producción agrícola sostenible (art 11); elaboración de plan nacional de restauración y adoptar las medidas de restauración necesarias para cumplir las obligaciones de restauración y los objetivos establecidos en los artículos 4 a 13 y para contribuir a los objetivos en el artículo 1(art 14.) y su presentación a más tardar el 1 de septiembre de 2026(art 16); a más tardar el 30 de junio de 2028, y posteriormente al menos cada tres años, los Estados miembros comunicarán

²⁹ [Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal](#)

a la Comisión los siguientes datos de la superficie sujeta a las medidas de restauración a que se refieren los artículos 4 a 12 y su contribución al compromiso a que se refiere el artículo 13(art 21.1). Al efecto, a partir de 19 de agosto 2029, y posteriormente cada seis años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento (art. 21.6).

Este Reglamento³⁰ cubre todos los ecosistemas, no solo las zonas protegidas por la Directiva sobre hábitats y la Red Natura 2000, y contará con marco financiero plurianual de alrededor de 100 000 millones de euros al gasto en biodiversidad, incluida la restauración³¹.

2. REFERENCIAS AL SUELO EN INFORMES DE TRIBUNALES DE CUENTAS

En relación al suelo y temas directamente relacionados con el suelo como recurso y elemento ambiental, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (en adelante, Tribunal de Cuentas) ha venido analizando distintos Informes en los que refleja tanto la situación de este recurso y elemento ambiental como una serie de “Consideraciones y Recomendaciones”.

El Tribunal de Cuentas, en su “Informe Especial n° 33/2018: La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente”³², resalta el problema de la desertificación que la categoriza como “una amenaza creciente en territorio comunitario”, y con un tono crítico considera que la UE “no dispone de una visión integral sobre cómo lograr la degradación neutra del suelo para 2030”. Es decir, se evidencia una carencia de visión compartida comunitaria para conseguir la neutralidad en la degradación de las tierras de aquí a 2030.

En este contexto, el Tribunal de Cuentas solicita a la Comisión que promueva un marco jurídico para el suelo e impulse el compromiso comunitario de lograr la degradación neutra del suelo para 2030 (Conclusiones y Recomendaciones). Al respecto, el Tribunal de Cuentas refleja una serie de graves carencias de interés como son la inexistencia de metodología común para

³⁰ [Reglamento \(UE\) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento \(UE\) 2022/869.](#)

³¹ [Pacto Verde: propuestas pioneras para restaurar la naturaleza en Europa de aquí a 2050 y reducir a la mitad el uso de plaguicidas de aquí a 2030](#)

³² [Informe Especial La lucha contra la desertificación en la UE.](#) (Última fecha de acceso, 27 de enero de 2025).

evaluar la desertificación y la degradación de las tierras (apartado.74) y que la Comisión no analiza los datos facilitados por los Estados miembros para realizar una evaluación solvente sobre la degradación de las tierras (véanse los apartados 28 a 40).

Con posterioridad, el Tribunal de Cuentas, emite el “Informe especial 17/2023: Economía circular – Transición lenta de los Estados miembros a pesar de la acción de la UE”³³, que analiza aspectos relacionado con los suelos, y remarca que con una eficaz economía circular se preserva el valor de los productos, materiales y recursos y minimiza los residuos. Indica en sus “Conclusiones y Recomendaciones”, la escasez de datos que acrediten en particular las acciones relativas al diseño circular de productos y procesos de producción, hayan conseguido influir en las actividades asociadas a la economía circular, siendo los avances distintos entre Estados miembros, dificultando que la UE alcance su objetivo de duplicar la tasa de circularidad de aquí a 2030. Además, incide que el marco para el seguimiento de la transición a una economía circular carece de aspectos fundamentales y de los indicadores específicos para el diseño circular de productos (véanse los apartados 94, 29 a 32).

En el “Informe Especial 19/2023: Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo – Normas poco ambiciosas y medidas escasamente precisas en su orientación”, la auditoría abarcó el período comprendido entre 2014 y 2020 (cuyas normas se extendieron a 2021 y 2022), con una perspectiva de futuro respecto del período comprendido entre 2023 y 2027, y se aporta un dato preocupante, el que “En Europa, entre el 60 % y el 70 % de los suelos son insalubres, en parte debido a las prácticas de gestión del suelo y el estiércol”. Los auditores evaluaron si la Comisión Europea y los Estados miembros habían utilizado eficazmente las herramientas comunitarias para gestionar los suelos agrícolas de manera sostenible, siendo la muestra de cinco países, Alemania, Irlanda, España, Francia y los Países Bajos. Al respecto, este órgano supervisor financiero de la UE consideró que la Comisión Europea y los países de la UE no han hecho un uso suficiente de los instrumentos financieros y legislativos a su disposición.

En sus “Conclusiones y recomendaciones” se analiza con claridad las normativas de aplicación y concluye el Tribunal de Cuentas que las normas existentes son “con frecuencia poco ambiciosas en su definición y requisitos”, además que la Comisión y los Estados miembros disponen de un amplio margen de mejora en la aplicación de las herramientas disponibles. Respecto de

³³ [Informe especial Economía circular. Transición lenta de los Estados miembros a pesar de la acción de la UE.](#)

la Comisión critica que no haya evaluado anualmente el nivel de ambición de las medidas adoptadas por los Estados miembros para implantar unas buenas condiciones agrícolas y medioambientales (apartados 39 y 41) y si lo hiciera en el período 2015-2020. En todo caso si bien reconoce ciertas mejoras realizadas para el período 2023-2027, contempla el riesgo ante la inejecución de las medidas en algunos Estados miembros se llegue a ocasionar un impacto limitado en la gestión sostenible del suelo y el estiércol (apartados 43 a 51).

En el “Informe Especial 15/2024: Adaptación al cambio climático en la UE – La acción no está a la altura de la ambición”, el Tribunal de Cuentas en sus “Conclusiones y recomendaciones”, se indican deficiencias y lagunas a la hora de ponerlo en práctica; que los informes carecen de indicadores comunes para medir los avances hacia la resiliencia climática para 2050, aportando escasa relevancia para el seguimiento de los avances y, por tanto, de escasa ayuda para la toma de próximas decisiones políticas. También plantea problemas respecto de la trazabilidad de la financiación relacionada con la adaptación al cambio climático, y en relación con los marcos nacionales de adaptación observa contradicciones en las prioridades de los planes regionales o sectoriales en especial para la agricultura y la silvicultura.

En relación al tema de la agricultura ecológica y el suelo, en el “Informe Especial 19/2024: Agricultura ecológica en la UE – Las lagunas e incoherencias restan eficacia a la política”³⁴, el Tribunal de Cuentas, recuerda el objetivo de la Comisión que el 25 % de las tierras agrícolas de la UE se dediquen a la agricultura ecológica de aquí a 2030, que no va al ritmo previsto.

Considera en sus “Conclusiones y Recomendaciones” que la estrategia de la UE carece de algunos elementos relevantes, tales como objetivos cuantificables y modalidades de medición de los progresos, y que las políticas nacionales y de la UE para el sector ecológico presentan lagunas (apartado 78). A ello se suma la imposibilidad de evaluar el impacto por “escasez de los datos”, pues el plan de acción 2021-2027, en sus tres objetivos principales, no incluye metas cuantificables ni medios para medir los avances (apartado 79). Es más, en un tono crítico considera que la UE “no tiene estrategias ni objetivos para el sector ecológico después de 2030” (apartado 80).

³⁴ [Informe Especial Agricultura ecológica en la UE. Las lagunas e incoherencias restan eficacia a la política. ES 24](#)

Al respecto, el Tribunal de Cuentas incluye tres recomendaciones en ámbitos distintos. La primera refiriéndose a “Reforzar el marco estratégico de la UE para el sector ecológico y mejorar el vínculo con las ayudas de la PAC”, para lo cual estima que la Comisión debe mejorar el enfoque estratégico para el sector ecológico, definiendo una visión a largo plazo para después al 2030, fijando objetivos medibles e indicadores de referencia para evaluar los avances logrados; y la toma en consideración de objetivos adicionales que complementen el objetivo de una superficie del 25 % para la agricultura ecológica. En la segunda Recomendación “Integrar mejor los objetivos medioambientales y de mercado de la agricultura ecológica en la PAC”, la Comisión debe facilitar, entre otras, orientaciones a los Estados miembros para que apliquen las normas definidas en el Reglamento sobre producción ecológica, y en la Recomendación tercera “Garantizar la disponibilidad de datos pertinentes para evaluar el desarrollo de la agricultura ecológica”, la Comisión debe colaborar con los Estados miembros para evaluar cómo contribuyen las ayudas y los objetivos de la PAC destinadas a la agricultura ecológica; y recabar información representativa para evaluar el impacto de las ayudas de la PAC.

Por último, en el “Informe Especial 20/2024: Planes de la política agrícola común – Son más ecológicos, pero no coinciden con las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente”³⁵, tras analizar la situación de clima y medio ambiente, el Tribunal de Cuentas en sus “Conclusiones y Recomendaciones” considera, en tono crítico, que los planes para 2023-2027 de la PAC, “no se ajustan a las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente”, y faltan elementos clave para evaluar el rendimiento ecológico (apartado 83). Indica la falta de un compromiso ambiental de todos los Estados miembros que han hecho uso de las exenciones a las condiciones agrarias y medioambientales (apartados 36 a 45).

Recientemente, la Comisión Europea ha publicado un “Informe sobre la degradación del suelo por erosión en la Unión Europea”³⁶, de octubre de 2024, publicado por el Centro de Datos de Suelo Europeo (ESDAC), donde se hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas para mitigar los efectos de la erosión del suelo, y atender las áreas de impacto de la erosión hídrica, y la contribución al cambio climático. En este informe presentado en el Foro de Partes Interesadas del Observatorio de Suelos, se evidenció un empeoramiento

³⁵ [Informe Especial Planes de la política agrícola común](#)

³⁶ [The state of solis in Europe](#)

significativo de la degradación del suelo en los últimos años en la UE y en otros países del Espacio Económico Europeo.

3. PROPUESTA DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA VIGILANCIA Y LA RESILIENCIA DEL SUELO

Con carácter previo al análisis de la propuesta de Directiva del suelo³⁷, cabe mencionar una serie de Directivas, que de forma sectorial tienen por objeto la protección del suelo. Así, la Directiva 2004/35 sobre Responsabilidad Ambiental, de 24 de abril, establecía un marco común para la prevención y reparación de daños ambientales basándose en el principio de "quien contamina paga". Esta directiva, estableció un marco de responsabilidad ambiental que impulsó la prevención y la reparación de daños por parte de los responsables y contemplaba como ámbito de actuación, la biodiversidad, el agua y el suelo.

Otra de las directivas que de forma sectorial tiene por objeto la protección del suelo es la Directiva de Emisiones Industriales (Prevención y Control Integrado de la Contaminación) 2010/75, de 24 de noviembre de 2010, que establecía un marco legal para la regulación de las emisiones y reducir la contaminación causada por diversas actividades industriales. Entre los elementos fundamentales de esta norma encontramos conceptos de relevancia como las mejores técnicas disponibles (MTD), las autorizaciones ambientales integradas y límites de emisión y monitoreo.

Por lo que se refiere a la evaluación y monitoreo del suelo, se exige a los operadores que realicen un informe de situación del suelo cuando inician y terminan su actividad, particularmente en actividades de alto riesgo de contaminación (art 22). Al respecto, la Directiva 2024/1785, adoptada el 24 de abril de 2024, introduce modificaciones significativas en la gestión de suelos contaminados, actualizando la Directiva 2010/75 y la Directiva 1999/31 relativa al vertido de residuos, con el objetivo de reforzar la protección del medio ambiente y la salud humana.

Por último, la Directiva 2008/98, de Residuos, de 19 de noviembre, estableció una serie de medidas que mejoraron en la protección del suelo al reducir su contaminación. Esta Directiva ha sido actualizada por la Directiva 2018/851, de 30 de mayo de 2018, que entre sus principales medidas establece un orden de prioridad en su gestión que impulsa la reducción de residuos minorando la

³⁷ [Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo \(Ley de vigilancia del suelo\).](#)

contaminación del suelo, y, además, fijó un marco legal que incluye sanciones penales para actividades ilícitas, impulsando prácticas que eviten degradación y la contaminación de los suelos.

3.1. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo

El 5 de julio de 2023, la Comisión Europea publicó el texto de la propuesta de [Directiva de Vigilancia y Resiliencia del Suelo](#)³⁸, siendo compatible con otras iniciativas de política medioambiental, tales como la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030; el Reglamento sobre la restauración de la naturaleza.

En lo referente a la Exposición de Motivos, en el “Contexto de la Propuesta. • Razones y objetivos de la propuesta”, se resalta la relevancia del suelo como recurso “limitado, no renovable e irremplazable”, y ser “base fundamental para la economía, la sociedad y el medio ambiente”. Al respecto se reconoce que a nivel comunitario no se dispone de datos completos y armonizados sobre la salud del suelo procedentes de su vigilancia, y tan solo fragmentados en algunos Estados miembros.

En relación a la “base jurídica, subsidiariedad y proporcionalidad”, las disposiciones de la propuesta están vinculadas con la protección del medio ambiente, es decir, el artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece el modo en que debe aplicarse el artículo 191 del Tratado. Dado que se trata de un ámbito de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, la acción de la UE debe cumplir el principio de subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva). Además, la propuesta atiende al principio de proporcionalidad, al referirse a un espacio temporal del 2050, y concede a los Estados miembros un máximo de dos años para adoptar las medidas necesarias para transponer la Directiva y notificar estas medidas a la Comisión.

En relación a los “Considerandos”, se precisa la importancia en proteger la fertilidad del suelo, minimizar su erosión y aumentar su materia orgánica, mejorar en la detección de suelos contaminados, y la recuperación de suelos degradados (9). La evaluación de la salud del suelo se basará en una red de vigilancia precisa con uso de métodos que faciliten una estimación de la superficie de suelos sanos a nivel nacional (31), siendo la Comisión el órgano

³⁸ [Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo \(Ley de vigilancia del suelo\)](#)

encargado de asistir y ayudar a los Estados miembros a vigilar la salud del suelo (32).

Respecto al texto del articulado, se compone de siete capítulos, 27 artículos y siete Anexos. Entre los aspectos más relevantes de esta iniciativa y sus implicaciones podemos destacar entre otros los siguientes:

En el Capítulo I, “Disposiciones generales”, su artículo 1 indica el objetivo general que es establecer un marco sólido y coherente de vigilancia de los suelos, de forma que se alcance un buen estado de los suelos de aquí a 2050 tanto para que puedan prestar servicios ecosistémicos múltiples como satisfacer necesidades medioambientales, sociales y económicas, así como prevenir y mitigar los efectos del cambio climático, y garantizar la seguridad alimentaria.

El ámbito territorial abarca a todos los suelos de la Unión Europea(art.2). La propuesta de Directiva propone una definición armonizada de lo que constituye un suelo sano, estableciendo criterios claros para su evaluación y seguimiento. Incorpora el concepto de “distrito edáfico” entendiéndolo como: “la parte del territorio de un Estado miembro delimitada por dicho Estado miembro de conformidad con la presente Directiva”. Esta figura se convierte en esencial en la gestión del suelo al plantearse la necesidad de que los Estados Miembros establezcan distintos distritos edáficos en sus territorios, así cada distrito edáfico deberá tener su autoridad competente y en cada uno de ellos se vigilará la salud y ocupación del suelo. En el caso de España, parece claro que la organización territorial en Comunidades Autónomas facilitará la distribución en “distritos edáficos”³⁹.

En relación a la Vigilancia y evaluación de la salud del suelo (Capítulo II) son los Estados miembros los que lo establecerán al nivel adecuado para los “descriptores del suelo” y los “indicadores de sellado” y “destrucción del suelo” para garantizar una vigilancia de la salud, el sellado y la destrucción del suelo(art.6). Para vigilar y evaluar la salud del suelo, los Estados miembros deben aplicar los descriptores del suelo enumerados en el anexo I, partes A, B y C, y para vigilar el sellado y la destrucción del suelo, han de aplicar los indicadores de sellado y destrucción del suelo enumerados en el anexo I, parte D. 2. En relación a la evaluación de la salud del suelo, los Estados miembros

³⁹ En este sentido, sobre todo si tenemos en cuenta que en la propuesta de directiva en su artículo cuatro se establece que: Al determinar la extensión geográfica de los distritos edáficos, los Estados miembros podrán tener en cuenta las unidades administrativas ya existentes y buscarán la homogeneidad, dentro de cada distrito edáfico, en cuanto a los parámetros siguientes: a) tipo de suelo, b) condiciones climáticas; c) zona medioambiental, d) uso de las tierras u ocupación del suelo

utilizarán como criterios del estado de salud del suelo los valores objetivo sostenibles no vinculantes enumerados en el anexo I, partes A y B, y b) valores desencadenantes operativos (art 7). Además, los Estados miembros deben llevar a cabo mediciones regulares del suelo, aplicando las metodologías para determinar los puntos de muestreo y medir los descriptores del suelo (art.8) y estando a disposición de información del público(art.19).

Por otro lado, la propuesta en relación a la evaluación de la salud del suelo se centra en tres descriptores principales: los parámetros físicos, químicos y biológicos. Respecto a las prácticas de gestión sostenible del suelo, los Estados miembros tendrán un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la Directiva para definir prácticas específicas de manejo sostenible del suelo, en alineación con los principios establecidos en ella.

Por lo demás, el legislador comunitario omite regular las metodologías de certificación que permitan entender cumplidos los criterios de calidad previstos en el Reglamento. Deja dicha labor en manos de futuros actos delegados de la Comisión (art. 8), la cual podrá ejercer su poder por un periodo de tiempo indefinido (art. 16.2), debiendo incluir en las metodologías, en todo caso, los elementos señalados en el Anexo I del Reglamento.

En el capítulo III “Gestión sostenible del suelo”, se establece las medidas de definición de prácticas de gestión sostenible del suelo y las prácticas de gestión del suelo(art.10), a partir de los cinco años de la entrada en vigor de la Directiva, los Estados miembros adoptarán, al menos, medidas en función del tipo de suelo, como son la definición de prácticas de gestión sostenible del suelo; la definición de las prácticas de gestión del suelo y otras prácticas que sean nocivas para la salud del suelo(art 10).

Se pone especial atención en el sellado y la destrucción del suelo, ya que impactan negativamente en su salud y funcionalidad. Este ambicioso objetivo implica la ocupación neta cero del suelo y que cualquier nuevo desarrollo que implique la urbanización o el sellado de suelo debe ser compensado para devolverlos a un estado funcional y ecológico. En relación con las implicaciones legales y prácticas, se requerirá en relación con la planificación del territorio, que los Estados miembros implementen políticas que prioricen el uso de suelos ya degradados y medidas compensatorias como restaurar suelos en otras.

En el capítulo IV “Terrenos contaminados”, se dispone una obligación general de adoptar un enfoque basado en la gestión del riesgo de terrenos potencialmente contaminados en niveles aceptables, debiendo los Estados miembros localizar de forma sistemática y activa los terrenos potencialmente

contaminados (art.13) y a su vez se les exige investigar estos terrenos para determinar la presencia de contaminación(art.14).

Al respecto, los Estados miembros deben llevar a cabo una evaluación de los riesgos específicos de cada terreno para determinar si el terreno contaminado plantea riesgos inaceptables para la salud humana o el medio ambiente y para adoptar las medidas apropiadas para reducir los riesgos (art. 15) y han de elaborar un registro de terrenos contaminados y terrenos potencialmente contaminados, conteniendo la información que se indica en el anexo VII(art.16).

Uno de los puntos más relevantes de la nueva regulación es la puesta en marcha de un “registro de la Unión” para las absorciones permanentes de carbono, la carbonocultura y el almacenamiento de carbono en productos (art. 12). Será la Comisión la encargada de establecerlo, a más tardar el 27 de diciembre de 2028, con el fin de hacer pública de manera accesible información relacionada con el proceso de certificación. El registro deberá contener la información mínima contemplada en el Anexo III, se financiará mediante tasas fijadas con periodicidad anual, abonadas por los destinatarios, y será la institución encargada de expedir -junto con el resto de registros de certificación- las unidades certificadas generadas en virtud de las absorciones y las reducciones.

En el capítulo V “Financiación, información al público e informes de los Estados miembros”, comienza abordando la financiación en base a programas financieros vigentes conforme a sus normas aplicables (art.17), e indica la obligación de los Estados miembros cada cinco años de comunicar por vía electrónica a la Comisión y a la AEMA los datos y resultados de vigilancia y evaluación de la salud del suelo (art. 18). En el capítulo VI “Delegación y procedimiento de comité”, se precisa las condiciones para que la Comisión adopte actos delegados referente a lo establecido al respecto en los artículos 8,10,15 y 16 (art.20).

Por último el capítulo VII “Disposiciones finales”, se fijan los requisitos que regulan el acceso a la justicia, en el que los Estados miembros velarán que miembros del público con “ interés suficiente” o con “menoscabo de un derecho” tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o un órgano independiente para impugnar la legalidad, la evaluación de la salud del suelo, las medidas adoptadas en virtud de la presente Directiva y cualquier omisión por parte de las autoridades competentes. Son los Estados miembros han de velar por que se ponga a disposición del público la

información práctica relativa a los procedimientos de recurso, tanto administrativos como judiciales, que se mencionan en el presente artículo.

En todo caso, la Comisión servirá a los Estados miembros la asistencia y la capacitación para que puedan cumplir sus obligaciones en virtud de la presente Directiva (art. 23 bis), y como máximo en el plazo de siete años y seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva , la Comisión llevará a cabo una evaluación de la presente Directiva para determinar los avances respecto a sus objetivos y la posibilidad de establecer requisitos más concretos que faciliten los objetivos de esta Directiva(art. 24). Los Estados miembros en un plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la Directiva deben aprobar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas oportunas para cumplir lo establecido en esta Directiva, comunicando a la Comisión dichas disposiciones (art.25).

Por último, se prevé que los Estados miembros establezcan un régimen de sanciones aplicable a las infracciones, de las disposiciones nacionales adoptadas de conformidad con la presente Directiva, y velarán por la aplicación de dicho régimen. Las sanciones incluirán multas proporcionales al volumen de negocios de la persona jurídica o a los ingresos de la persona física que haya cometido la infracción. A su vez, comunicarán a la Comisión el régimen y las medidas a que hace referencia el apartado 1, así como cualquier modificación posterior(art.23).

3.2. Resumen Ejecutivo del Informe de Evaluación de Impacto

En este Documento⁴⁰ se reflejan 132 enmiendas al texto de la Comisión, además de incluir el Proyecto de Resolución legislativa del Parlamento Europeo. Se resalta en el Informe de Evaluación de Impacto al suelo como un recurso vital, limitado, no renovable e irremplazable y sus usos y servicios esenciales a la sociedad y la economía.

Se evidencia la necesidad de una implementación de medidas coordinadas de todos los Estados miembros para lograr el objetivo de que todos los suelos estén sanos en 2050 reconociéndose diferencias en las políticas de protección y regeneración del suelo en los Estados miembros. En este sentido, la opción preferida en esta propuesta de Directiva se basa en un enfoque por etapas que flexibiliza a los Estados miembros adoptar los mecanismos necesarios para

⁴⁰ [RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO. Acompañando el documento Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Monitoreo y Resiliencia del Suelo \(Ley de Monitoreo del Suelo\)](#)

evaluar el estado de los suelos y, con posterioridad, tomar las decisiones sobre las medidas necesarias.

El proceso de seguimiento (D. Seguimiento) prevé una evaluación del impacto basada en indicadores básicos que rastrean datos actuales, información sobre las medidas adoptadas y su impacto, la aprobación de las mejores prácticas entre las unidades de gestión del suelo, siendo la Comisión quien evalúe los avances en relación con los objetivos fijados.

El informe, aprobado el 11 de marzo de 2024, por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI) permitiría a las autoridades de los distritos edáficos elaborar sus propios planes de distrito edáficos. Los Estados miembros podrán elegir entre tres niveles para el modelo de vigilancia del suelo, con diferentes descriptores del suelo y criterios de salud del suelo. Se propone un enfoque para la evaluación de la salud del suelo basado en una categorización de cinco niveles del estado ecológico del suelo (suelos en estado ecológico óptimo, en buen estado ecológico, moderadamente degradados, degradados y críticamente degradados).

Los Estados miembros dispondrían de diez años para mejorar el estado de los suelos críticamente degradados y que pasen a la categoría de suelos degradados, y seis años para mejorar la clasificación de los suelos degradados y que pasen a la categoría de suelos moderadamente degradados, y para mejorar la categoría de los suelos moderadamente degradados y que pasen a la de suelos en buen estado ecológico.

El informe solicita a la Comisión que recopile un conjunto de instrumentos para la gestión sostenible del suelo, con información práctica para los gestores del suelo; apoya la creación de un registro público de terrenos contaminados y potencialmente contaminados.

En el documento de trabajo de evaluación de impacto que acompaña al documento “Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Monitoreo y Resiliencia del Suelo, de 5.7.2023”⁴¹, se reconoce como esencial la financiación para conseguir una transición hacia suelos saludables, y se identifican dos categorías diferentes, una, que se centran en temas relacionados con la salud del suelo, la investigación; y la segunda, que se relacionan con desarrollo de capacidades, formación, educación, experiencia y asistencia técnica (apartado

⁴¹ [DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Que acompaña al documento Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la vigilancia y la resiliencia del suelo \(Ley de vigilancia del suelo\)](#)

2.1. Descripción general de las oportunidades de financiación de la UE contempladas en esta guía). 600

3.3. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la vigilancia y la resiliencia del suelo

EL 17 de junio de 2024, la secretaria general del Consejo de la Unión Europea remite a las delegaciones en el anexo el texto de la orientación general sobre la Directiva sobre la Vigilancia del suelo, aprobada por el Consejo de Medio Ambiente en su sesión número 4032, celebrada el 17 de junio de 2024.

Las novedades más significativas respecto a propuesta de julio de 2023 son las siguientes.

En sus 55 Considerandos se hace mención a suelo degradado (1, 27), salud del suelo (21), unidad de suelo y unidad edáfica (24, 24bis,25,31,33 y 34), estado de salud del suelo (25 y 26), ocupación del suelo, sellado y destrucción del suelo (30, 30 bis, 30 ter, 30 quater, 30 sexies), contaminación del suelo (35bis), regeneración, renaturalización del suelo (41), o terreno contaminado (43).

En las Consideraciones, se reflejan dos tipos de servicios ecosistémicos, uno referente a servir de plataforma física para infraestructuras, ser fuente de materias primas, o constituir un archivo del patrimonio geológico, geomorfológico, considerándolo que “llegando a ser incompatibles con las demás, ya que implican consustancialmente una degradación del suelo”, por lo que propone la necesidad de encontrar un equilibrio entre estos dos tipos de servicios ecosistémicos del suelo. (2 quater).

Respecto del articulado, incorpora en las Definiciones (art.3) algunos conceptos como “unidad edáfica” (8 bis)), “descriptor del suelo” (9, bis)), “terreno potencialmente contaminado” (9, ter)). Incide en relación a los “Distritos edáficos” y “unidades edáficas” que los Estados miembros establezcan, a efectos administrativos, uno o varios distritos edáficos bajo la responsabilidad de una o varias autoridades competentes designadas de conformidad con el artículo 5, así como unidades edáficas para la vigilancia y presentación de informes sobre la salud del suelo(art.4).

En el Capítulo II “Vigilancia y evaluación de la salud del suelo”, se incorpora en relación a los “ Descriptores del suelo” que los Estados miembros fijarán uno o varios valores desencadenantes operativos para cada descriptor del suelo enumerado en el anexo I, partes A y B, que reflejen los niveles de degradación del suelo para los que se precise de medidas para mejorar la salud del suelo de conformidad con el artículo 9, apartado 4, de la presente Directiva(art 7.4 bis)

y en el plazo de dieciocho meses después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva la Comisión establecerá, en cooperación con los Estados miembros, una “lista de observación indicativa de contaminantes del suelo con un alto potencial para afectar a la salud del suelo, la salud humana o el medio ambiente”(art.7.5.bis).

Respecto de las Mediciones y metodologías, son los Estados miembros los que determinarán los puntos de muestreo aplicando la metodología establecida en el anexo II, parte A.1 colaborando la Comisión proporcionando mapas de descriptores del suelo, además los Estados miembros velarán porque las mediciones del suelo apliquen prácticas del sistema de gestión de la calidad acordes con la norma EN ISO/IEC-17025 u otras normas equivalentes aceptadas en el ámbito internacional o de la Unión.

En relación a la gestión sostenible, Capítulo III, se impulsa en la mitigación de la ocupación del suelo reducir, la superficie del suelo afectada por el sellado y la destrucción del suelo fomentando la reutilización y la adaptación de suelos sellados, la recuperación de los servicios procedentes de la renaturalización, fomentando el des sellado de los suelos sellados y la reconstitución de los suelos destruidos (art.11). En relación a la gestión de terrenos contaminados, Capítulo IV, los Estados miembros han de localizar “sistemáticamente” los terrenos potencialmente contaminados, estableciendo una lista de actividades de riesgo potencialmente contaminantes (art.13).

En relación al Capítulo VII “Disposiciones finales”, la Comisión brindará a los Estados miembros la asistencia necesaria para que puedan cumplir sus obligaciones, en concreto, emitiendo documentos e instrumentos científicos a los que puedan recurrir los Estados miembros, establecer un marco de seguimiento y determinar sus puntos de muestreo; fijar valores objetivo sostenibles y valores desencadenantes operativos para los descriptores del suelo (art.23 bis).

4. CONCLUSIONES

A pesar de que hace tiempo que se conoce a nivel europeo la importancia del suelo como bien ambiental, social, cultural y económico, y por tanto es fundamental para toda la comunidad, equiparable al agua o a la atmósfera, en las Instituciones Europeas no se había llegado al consenso necesario para la aprobación de la Propuesta de Directiva. La Propuesta de Directiva se inscribe dentro de la Estrategia de la UE para la protección del suelo, creada en respuesta a la ausencia de una legislación específica en este ámbito, una carencia que ha contribuido gravemente al deterioro de los suelos en Europa.

Cada año aumenta la extensión de zonas áridas y semiáridas, a las que habría que añadir las subhúmedas secas, unido a una agricultura cada vez más dependiente del regadío, en las que las técnicas de regeneración de aguas y de redes de desaladoras, debido a las limitaciones energéticas y ecológicas existentes no posibilitan un uso a escala suficiente.

La propuesta de Directiva plantea un enfoque basado en la evaluación de riesgos, lo que permitirá establecer estándares nacionales adaptados a las condiciones específicas de cada lugar. La propuesta fortalece la implementación del principio de que quien contamina debe asumir los costos. El propósito final de esta Directiva de lograr que todos los suelos alcancen un estado saludable para 2050, se alinean con el objetivo de contaminación cero de la UE y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para 2030. Esta propuesta de Directiva representa un esfuerzo holístico e integral para mejorar la salud de los suelos en todos los Estados miembros y contribuir a la sostenibilidad ambiental, y se suma a un amplio elenco de directivas, como la Directiva de Emisiones Industriales, la Directiva marco sobre Residuos y la Directiva sobre Vertederos, la Directiva sobre Responsabilidad Ambiental y la Directiva relativa a la Protección del Medio Ambiente.

La nueva directiva de Suelos asume unos retos excepcionales tanto para la Comisión Europea como, para los Estados miembros. En consonancia, la Comisión se compromete a revisar la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas y evaluará la Directiva sobre lodos de depuradora, restringirá la presencia de algunas sustancias con arreglo al Reglamento REACH, revisará la aplicación del Reglamento sobre los productos fertilizantes, y elaborará una lista de contaminantes del suelo que deben vigilarse de manera prioritaria, revisará la Directiva sobre las emisiones industriales, y evaluará la Directiva sobre responsabilidad medioambiental. Los Estados miembros deberán adoptar medidas para regenerar los suelos degradados, tendrán que definir qué prácticas deben aplicar los gestores del suelo y cuáles deben prohibirse porque provocan la degradación del suelo, identificar los sitios potencialmente contaminados.

El propósito de otorgar al suelo el mismo nivel de protección que el aire, el agua y el medio marino supone una meta relevante, sin embargo, el alcance de la propuesta de la Directiva excluye, sin justificar, de la obligación directa a los propietarios y gestores de la tierra, y si incluye a los Estados miembros que quedan obligados a monitorizar y evaluar la salud de todos los suelos en su territorio. La propuesta solo establece determinados principios que deben respetarse, pero no define una gestión específica que se aplique o prohíba. Estos deben ser adaptados a nivel nacional por los Estados, así se otorga a las

autoridades y a los gestores del suelo la flexibilidad necesaria para elegir las medidas y cómo aplicarlas.

Al abordar el reto de la contaminación del suelo, surgen dos cuestiones esenciales, que la Directiva deberá ser capaz de resolver, primero conocer la magnitud de la deuda ambiental acumulada en décadas, y, en segundo término, la seguridad en la disponibilidad en la financiación de los gastos de recuperación, renaturalización o rehabilitación y más específicamente, el seguimiento de su ejecución.

Igualmente requiere integrar la biodiversidad del suelo en las políticas comunitarias, así como monitorizar el estado actual de la biodiversidad del suelo, teniendo en cuenta su heterogeneidad para así poder diseñar medidas eficientes, que no supongan una limitación innecesaria a las actividades económicas básicas de la UE como son la agricultura o los distintos subsectores de minería.

5. BIBLIOGRAFIA

BOLANÑO PIÑEIRO, María del Carmen. [La necesidad de una protección ambiental específica del suelo en el Derecho de la Unión Europea. Especial referencia a los suelos contaminados.](#) *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100. Mayo-diciembre 2014, pág 63. (Última consulta, 28 de enero de 2025).

FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio., [EL AMBICIOSO PACTO VERDE EUROPEO](#), *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección “Comentarios”, 2020, pp 1-31.

NUÑEZ VALLS, Juana [NORMATIVAS Y DESAFÍOS EN LA GESTIÓN DE SUELOS CONTAMINADOS EN ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA: FUTURA DIRECTIVA DE VIGILANCIA DEL SUELO](#) , *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 152, Sección “Artículos doctrinales”, de 2024, pp 18-19

RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. [“La necesaria estrategia de economía circular para la minería en España”](#) *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº. 112, 2022, pp. 275-305. (Última consulta, 27 de enero de 2025).

RECENSIONES

Mario Martín García

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 06 de junio de 2025

MOVILLA PATEIRO, LAURA (DIR.). EL PACTO VERDE EUROPEO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS. VALENCIA: TIRANT LO BLANCH, 2024, 508 PÁGS.

Autor: Mario Martín García, Doctorando en Derecho de la Universidad de Valladolid

Fecha de recepción: 14/04/2025

Fecha de aceptación: 29/04/2025

Enlace a la monografía en abierto: Movilla Pateiro, Laura (Dir.). [El Pacto Verde Europeo: análisis y perspectivas](#). Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, 508 págs.

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00418>

Palabras clave: Actividades marítimas. Alimentación. Biodiversidad. Cambio climático. Comercio exterior. Derecho ambiental. Economía circular. Energía. Energía eólica. Instrumentos de gestión y planificación. Pacto Verde Europeo y Patrimonio Cultural.

Keywords: Maritime Activities. Nutrition. Biodiversity. Climate Change. Foreign Trade. Environmental Trade. Circular Economy. Energy. Wind Energy. Planning and Management Tools. European Green Deal and Cultural Heritage.

Hoy en día a nadie escapa que el Cambio Climático constituye una realidad que incorpora tal cantidad de variables, difícilmente conjugables, que hace que nos encontremos ante una problemática que debe ser abordada desde múltiples puntos de vista. Junto a la limitación directa de las emisiones, se ha hecho preciso acudir a otros instrumentos de muy diversa índole entre los que se encuentran el fomento del cambio en las fuentes productoras de energía; la restricción del uso de combustibles fósiles; la prohibición de cazar o comerciar

con determinadas especies o la normalización de los procesos industriales, entre otras muchas.

La producción normativa orientada a proteger el ambiente ha crecido de tal forma que incide prácticamente en todos los sectores de nuestra sociedad. Se ha hecho preciso un auténtico cambio sistémico; un cambio en el paradigma organizativo de las sociedades modernas que garantice su sostenibilidad no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también desde el punto de vista social o económico. En este sentido, la Unión Europea pretende erigirse en un referente internacional en la materia. Ha diseñado un sólido cuerpo normativo ambiental que incide en la mayoría de campos de intervención comunitaria a través del recurso de múltiples técnicas regulatorias, abarcando medios que responden a las técnicas más tradicionales, como la policía o la fiscalidad ambiental; e incluso otros de lo más innovadores como el recurso a técnicas de mercado.

Precisamente respondiendo a ese objetivo de provocar un cambio en el sistema organizativo y así hacer frente a la crisis ambiental global, la UE puso en marcha el Pacto Verde Europeo (PVE). Esta estrategia de crecimiento comunitaria diseñada a partir de una Comunicación de la Comisión Europea del 11 de diciembre de 2019 supone un paso más en la consolidación jurídica de las políticas ambientales de la Unión. A partir del PVE la Unión ha pretendido incentivar la expansión de la economía comunitaria de una forma sostenible, de modo que no implique emisiones de GEI y que quede desvinculada del uso de recursos.

Con la intención de abordar los principales avances y desafíos que el PVE ha tenido que afrontar desde su puesta en marcha en el año 2019, la profesora Movilla Pateiro, profesora contratada doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Vigo, junto a un amplio elenco de expertos en la materia, ha elaborado esta obra colectiva, mediante la que realizan un estudio de la estrategia ambiental comunitaria desde una perspectiva multidisciplinar. A pesar de que la visión principal desde la que se afronta el estudio parte del ámbito jurídico, fundamentalmente desde el punto de vista del derecho internacional público y del derecho administrativo, la obra queda completada con acercamientos desde otras disciplinas como la historia, la ecología o la economía, lo cual, en palabras de la propia directora evidencia el carácter multidimensional y sistémico del PVE. Una estrategia que, entiende, se trata de un medio para implementar la Agenda 2030 y otros compromisos internacionales de la UE como el Acuerdo de París, así como para promover estos objetivos fuera de ella.

Entrando con su contenido, la obra se estructura en seis partes. La primera de ellas aborda un sector fundamental desde el punto de vista del PVE como es la

energía y lo hace desde una doble perspectiva: analizando, por un lado, el recorrido histórico que ha experimentado hasta la aprobación del Pacto Verde y, por otro, su situación actual, conectándolo con las consecuencias de un conflicto reciente como es la Guerra de Ucrania. Así, el profesor Domínguez Castro, en su capítulo «Del Carbón y el Átomo al Pacto Verde: la Unión Europea y la Energía (1950-2020)», desentraña la evolución en el tratamiento recibido por el sector energético respecto de las instituciones comunitarias a lo largo de los últimos setenta años. El núcleo de su exposición se centra en el hecho de que la falta de políticas comunitarias con relación al sector ha desembocado en la adopción de sucesivas estrategias, sintetizando de forma brillante los principales pilares en las que las mismas se han venido sustentado. Por su parte, el profesor Mkrtychyan Minasyan, dedica el capítulo titulado «La transición energética del Pacto Verde Europeo a la luz del conflicto de Ucrania» a describir la situación que actualmente atraviesa la política comunitaria energética. Adelanta las principales disposiciones y prioridades del proceso de transición energética en el que se encuentra inmersa la Unión en el marco del PVE y cómo ha afectado la guerra de Ucrania a su consecución.

La segunda parte está dedicada a desentrañar los avances y los desafíos que otros sectores han experimentado en el proceso de implementación del Pacto Verde Europeo. Sobrino-Heredía se centra en «La política de transporte marítimo de la UE y el Pacto Verde». El profesor analiza los logros y los retos pendientes con relación a este sector, clave dentro de la “dimensión oceánica” del PVE. Resulta especialmente interesante su explicación sobre la tardía incorporación que ha experimentado con relación a la política europea de transporte, a pesar de la dependencia por parte de la UE, una entidad que, en palabras del autor es “eminentemente marítima”. Por su parte, la profesora Campins Eritja examina «Algunos retos en el despliegue de la iniciativa Contaminación Cero en relación con la producción, comercialización y uso de sustancias químicas». Centrada en la regulación de esta clase de sustancias en un modelo de economía circular, la autora repasa los principales objetivos de la Iniciativa Contaminación Cero para pasar después a examinar las diferentes estrategias emprendidas por la UE de cara a su puesta en marcha. Resalta la crítica a la “ambigüedad y falta de precisión” de la iniciativa comunitaria, hasta el punto de que la autora se plantea si supone un nuevo avance de cara a lograr la neutralidad climática pretendida por la UE a partir del Pacto Verde, o si en el fondo no encontramos ante una mera revisión de la legislación vigente.

Destacando la importancia de la defensa de la biodiversidad en la lucha contra el Cambio Climático, la profesora García García realiza su aportación titulada «La protección y recuperación de la biodiversidad como un compromiso del Pacto Verde Europeo: El reglamento europeo sobre la restauración de la naturaleza». En ella, resalta el papel de los servicios ambientales prestados por

la biodiversidad de cara a avanzar en los objetivos de adaptación, mitigación y reducción de emisiones y analiza las principales medidas en la materia en el contexto del PVE, centrando el objeto de su trabajo en lo que considera la gran propuesta del Pacto Verde en materia de biodiversidad: el Reglamento Europeo sobre Restauración de la Naturaleza (todavía en fase de propuesta en el momento de elaboración del capítulo). Cerrando esta segunda parte de la obra la profesora Cristina Burguin examina «La estrategia “Farm to Fork” de la Unión Europea y el camino hacia un marco jurídico de un sistema alimentario sostenible comunitario». El propósito principal de su aportación se centra en desentrañar las ideas generales y ámbitos en los que la Comisión pretende actuar a partir del estudio de la Estrategia “De la Granja a la Mesa” (F2F por sus siglas en inglés Farm to Fork). Expone los pasos dados por la Comisión para poder presentar una propuesta legislativa y finaliza realizando una serie de reflexiones sobre los retos previsibles en ese tránsito hacia un marco legislativo. Entre ellas merece la pena destacar la necesidad de tomar medidas transitorias de cara a garantizar que los operadores comunitarios y de terceros estados de la cadena de valor alimentaria actúen en igualdad de condiciones.

Tras esta perspectiva sectorial del proceso de implementación del PVE, la tercera parte de la obra queda dedicada a las cuestiones transversales dentro del Pacto. Así, la profesora A. Oanta, comienza realizando «Una aproximación a la dimensión humana del Pacto Verde Europeo». Pivotando sobre la necesidad de humanización del PVE y su hoja de ruta, de cara a avanzar en la consecución de la neutralidad climática de la Unión para el año 2050; la autora analiza de forma lógica los principales textos adoptados por las Instituciones comunitarias en desarrollo del Pacto Verde, que han permitido aportar esa dimensión antropocéntrica. Ello le permite explicar las vías de reparación que los mismos ofrecen en caso de que los ciudadanos europeos vean vulnerados los derechos que estos y otros documentos en avanzado proceso de negociación -o cuya entrada en vigor es inminente- les reconocen. Finalizando con las cuestiones transversales del Pacto, R. Schreinmoser analiza la dimensión cultural del PVE en su aportación «El Pacto Verde europeo y la cultura: El papel del patrimonio cultural europeo en la propuesta de la Unión Europea para afrontar el cambio climático». Sopesa la doble relación entre el patrimonio cultural y el Cambio Climático, entendiendo que este último actúa como una amenaza para el primero, pero también, el hecho de que el primero puede servir como recurso de mitigación y adaptación frente al segundo. Sobre esta base analiza el papel del patrimonio cultural en las políticas climáticas comunitarias anteriores al PVE y con relación al propio Pacto; finalizando con algunas propuestas de acción futura, entre las que destaca la sugerencia consistente en que la Comisión proponga una estrategia sobre el modo en que deben mobilizarse los recursos culturales para alcanzar los objetivos del Pacto.

Si hasta ahora veíamos que las tres primeras partes de la obra orbitan en torno a cuestiones sectoriales y transversales del PVE, en la cuarta se recogen algunos aspectos de su dimensión exterior. Concretamente, Sánchez Ramos nos muestra las «Sinergias entre el Pacto Verde Europeo y la Agenda renovada de la UE sobre la gobernanza internacional de los Océanos: la “diplomacia azul” del Pacto Verde». Volviendo sobre la “dimensión oceánica” del PVE, la autora investiga los “tintes azules” del Pacto y de otros instrumentos conexos; así como su interacción con los objetivos de la Agenda de la UE de gobernanza internacional de los Océanos (Agenda renovada de los Océanos, de junio de 2022). Ello le permite inspeccionar los mecanismos mediante los que la UE está llamada a ejercer su liderazgo mundial en la protección del medio ambiente marino, exportando al exterior muchas de las acciones adoptadas en el ámbito interno. Por su parte, la directora de esta obra colectiva, la profesora Movilla Pateiro contribuye con la aportación titulada: «El poder normativo y económico unilateral de la UE como complemento a la acción multilateral ambiental e instrumento para la universalización del Pacto Verde Europeo». En ella analiza el liderazgo ambiental ejercido durante las últimas décadas por la UE y su papel como potencia diplomática ambiental y cómo ese liderazgo se ha visto potenciado a través del PVE. No obstante, en un contexto de crisis del multilateralismo a nivel internacional, la autora examina el hecho de que ese liderazgo de la Unión queda complementado con la utilización del poder comercial y normativo que le proporcionan su mercado interior y la Política Comercial Común.

La quinta parte se encuentra dedicada a abordar las luces y sombras del PVE en España. En este marco, el profesor Bustillo Bolado muestra los «Vaivenes en la regulación del procedimiento de aprobación de proyectos de energías renovables en el contexto del Pacto Verde Europeo y de la crisis derivada de la guerra de Ucrania: El Régimen del Real Decreto Ley 6/2022 y su evolución normativa». Esta última norma constituye el objeto central de estudio de un capítulo cuyo objetivo principal es desglosar la regulación del procedimiento para autorizar instalaciones de energía verde en nuestro país. Cabe resaltar la crítica que el autor realiza con relación a la búsqueda de medidas que logren una mayor agilización y aceleración de cara al avance en la generación de energía eléctrica, con el fin de disminuir nuestra dependencia de los combustibles fósiles como consecuencia de la crisis energética derivada del conflicto en Ucrania, a expensas de reducir de forma ostensible las garantías de carácter medioambiental. Por su parte, Arias Martínez realiza su aportación titulada «Incidencias de la normativa medioambiental en la instalación de parques eólicos en Galicia: Soluciones adoptadas por la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo». Como parte de las implicaciones jurídicas de la construcción y emplazamiento de plantas eólicas que han dado lugar a conflictos judiciales, la autora examina la relación existente entre la autorización

administrativa previa y la de construcción de un parque eólico, con el instrumento de planeamiento que legitima su ejecución en unos terrenos concretos. Por otra parte, revisa a conciencia la jurisprudencia del Tribunal Supremo de cara a resolver en qué medida puede ser determinante para la instalación el vínculo de las autorizaciones técnica y urbanística con la Declaración de Impacto Ambiental que debe haber sido emitida previamente.

Finalizando la quinta parte, Gamallo Carballude analiza «La contribución de la planificación del paisaje a la eficiencia e integración de los recursos del ecosistema urbano como elementos clave de la salud mental y la prevención de trastornos mentales», en la que analiza cómo la planificación urbana y el diseño del paisaje pueden convertirse en “cimientos sólidos” de cara a la implementación del PVE. Partiendo de una novedosa perspectiva en torno a la planificación o reforma urbanística o regional, la aportación de la autora se enmarca dentro de una tendencia que apuesta por conceder un mayor peso al “impacto psicosocial” causado por esta clase de actuaciones y no sólo a su “impacto ambiental” en sentido estricto. Entre las múltiples reflexiones recogidas en la obra resalta su análisis en torno al poder transformador de los edificios renovados y eficientes desde el punto de vista energético, cuyos beneficios, entiende, no se agotan en la reducción de la huella ambiental, sino que además considera que permiten mejorar la calidad del aire interior y promover una mayor comodidad y bienestar para sus ocupantes.

Complementando la visión jurídica en torno al PVE la sexta parte afronta su estudio desde el punto de vista de la ecología y la economía, dotando a la obra de un carácter holístico. Así, el profesor Fernández Suárez en su contribución «El Pacto Verde Europeo: ¿Una estrategia suficiente para afrontar la crisis ambiental?» analiza el contexto de partida del PVE y la evolución histórica de las emisiones de Gases Efecto Invernadero, tomando en cuenta los escenarios de cambio previsible para el presente siglo, lo cual le permite identificar qué es lo que supone alcanzar los objetivos climáticos del Pacto Verde y así analizar si éste incorpora los impactos derivados de su implementación de forma satisfactoria. Esta visión ecológica queda completada con la contribución del profesor Vaquero García, que aporta «La vertiente económica del Pacto Verde Europeo». En su estudio, el autor analiza las implicaciones económicas del PVE, sopesando qué elementos cuentan con un mayor potencial de desarrollo en la UE y cuáles son las limitaciones que el instrumento ha de encontrar. Resulta especialmente interesante la comparativa que establece entre el modelo de producción lineal y el modelo circular hacia el que se pretende transitar, pretendido a través del Pacto y al respecto del cual el PVE recoge ejemplos de medidas con un alto potencial para desarrollar la economía circular.

No cabe duda de que el Pacto Verde Europeo constituye una estrategia que, por lo ambicioso de sus objetivos resulta compleja en cuanto a su comprensión. A través de la misma la Unión ha pretendido englobar la dimensión ecológica de amplios sectores organizativos, tanto a nivel comunitario como en el exterior, recurriendo a una gran variedad de técnicas regulatorias. Por esta razón cualquier aproximación que se realice en la materia corre el riesgo de no abarcar la estrategia en su totalidad. No es este el caso de la obra que ahora nos ocupa que aborda los aciertos y desventuras de la dimensión interna del Pacto Verde, afrontando su estudio a nivel sectorial sin desatender sus elementos transversales. También queda cubierta la vertiente exterior del Pacto sopesando las posibilidades de exportar a otros Estados las medidas comprensivas de la estrategia. Además, el núcleo del estudio, eminentemente jurídico, queda inteligentemente cohesionado mediante el recurso a otras disciplinas, pues, se parte del análisis histórico de los orígenes del Pacto con relación a uno de los sectores de mayor peso, para finalizar con un examen ecológico y económico de sus resultados.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Carlos Javier Durá Alemañ
Fernando López Pérez
Amparo Sereno y Paula de Castro Silveira

Autonómica

Aragón

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de junio de 2025

[Ley 2/2025, de 15 de mayo, de modificación de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón](#)

Autor: Dr. Fernando López Pérez. Profesor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: BOA núm. 95, de 21 de mayo de 2025

Temas clave: Agricultura. Comunidades Autónomas. Competencias.

Resumen:

Con la aprobación de esta norma se modifican aspectos sustanciales de la anterior Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón, ya comentada en esta [REVISTA](#).

En palabras del expositivo de la nueva norma aprobada, aquella Ley 6/2023, de 23 de febrero, “ha generado un profundo descontento en el sector agrario de nuestra región” y “no contó, tampoco y por ello, con el consenso de las diferentes asociaciones agrarias. Constituye, por tanto, dicha ley una norma ideada, elaborada y promulgada al margen del sector agrario aragonés, de su realidad social y económica, que ha generado y genera, asimismo, una notoria inseguridad jurídica en su aplicación, puesto que presenta dificultades de carácter técnico de las que da prueba la propia reclamación, en su día, de la Administración estatal denunciando su inconstitucionalidad y la necesidad de reformar algunos de sus artículos y disposiciones según lo acordado en la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado”.

De este modo, la Ley que ahora se aprueba pretende pues suprimir o modificar ciertos artículos de la norma de 2023, “para tratar de evitar mayores perjuicios al sector y contribuir a la lucha contra la despoblación de nuestra región a través del fortalecimiento de la seguridad jurídica y económica de un sector fundamental ayer y hoy para Aragón y, por tanto, para su futuro”.

En concreto se efectúan las siguientes modificaciones:

-Artículo 7 de la Ley 6/2023, de 23 de febrero: en relación a las políticas públicas en favor del modelo de agricultura social y familiar, se introduce la posibilidad de limitar el acceso a beneficios, subvenciones y otras líneas de apoyo público, a las personas físicas o jurídicas que no cumplan los requisitos indicados en el artículo 6, como el relativo a “tener un coeficiente de profesionalidad igual o mayor del 30% en el caso de explotaciones con producción estándar total inferior a un tercio del techo máximo de dimensión económica para el modelo

de agricultura familiar indicado en el presente artículo; o igual o mayor del 50% para el resto de explotaciones”.

Además, en la nueva redacción dada a este artículo 7 se introducen medidas de simplificación de procedimientos y agilización de trámites.

-Artículo 8 de la Ley 6/2023, de 23 de febrero: se suprime este artículo, el cual establecía una serie de limitaciones a la capacidad de las explotaciones ganaderas intensivas y de la distancia mínima entre instalaciones. Además, se disponía que en la autorización o ampliación de toda instalación ganadera intensiva se exigiría la comprobación de suficiencia de la capacidad de recepción de fertilizantes de la superficie agraria entre 5 y 10 kilómetros, para absorber la generación de nutrientes, tanto de la explotación solicitante como del conjunto de las explotaciones ganaderas autorizadas y afectadas, independientemente del destino o gestión de estiércoles de cada una de las explotaciones ganaderas.

-Artículo 19 de la Ley 6/2023, de 23 de febrero: se modifica este precepto, suprimiendo condicionantes y limitaciones a la transmisión de tierras en zonas regables de interés nacional.

-Artículo 25 de la Ley 6/2023, de 23 de febrero: se modifica este artículo al objeto de eliminar las unidades mínimas de cultivo de 10 hectáreas para secano y 5 hectáreas para regadío establecidas en 2023. Con la nueva norma, la extensión de las unidades mínimas de cultivo para secano y para regadío en los distintos municipios, comarcas o zonas agrarias de la Comunidad Autónoma se establecerá mediante orden del departamento competente en materia de agricultura atendiendo a las condiciones agronómicas y a las características socioeconómicas de la agricultura en los diferentes territorios. En su defecto, será de 5 hectáreas para secano y 2 hectáreas para regadío.

-Artículo 50 de la Ley 6/2023, de 23 de febrero: se suprime este precepto que establecía obligaciones a los funcionarios públicos, notarios y registradores de la propiedad y mercantiles, a fin de que en todo documento público (y en los asientos registrales que de ellos se deriven) en el que se describiesen o relacionasen bienes procedentes en su origen del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón, se efectuase expresa referencia al hecho de que tales bienes estarían sujetos a la norma de 2023.

Tal supresión responde al cumplimiento del acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado.

Entrada en vigor: El 22 de mayo de 2025.

Enlace web: [Ley 2/2025, de 15 de mayo, de modificación de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón](#)

Comunidad Valenciana

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de junio de 2025

[Decreto Ley 6/2025, de 7 de mayo, del Consell, de medidas urgentes en materia de intervención administrativa ambiental](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 12 de mayo de 2025, n. 10105

Palabras clave: Ruido. Licencia ambiental. Simplificación normativa. Regresión ambiental. Planeamiento urbanístico.

Resumen:

El origen de este tipo de medidas lo encontramos en lo que respecta a los diferentes instrumentos de intervención administrativa ambiental, cuando apenas tienen impacto en cuestiones ambientales y están sujetas dichas actividades a licencia ambiental, en concreto, actividades de uso hospitalario, administrativo, docente y uso residencial, son de carácter esencial y tienen escaso potencial de incidencia ambiental, por lo que el legislador justifica que puedan desarrollarse sin necesidad de ningún acto administrativo previo otorgado por la administración, sustituyéndose el control previo administrativo por un control a partir de que se inicie el ejercicio de la actividad, con el fin de dotar de mayor celeridad el inicio de las correspondientes actividades para atender necesidades fundamentales de la población.

Por otro lado, la [Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa](#), ha establecido una ampliación de las entidades que pueden emitir la certificación documental acreditada que permite agilizar los trámites de autorización ambiental integrada.

Otra norma importante es la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, esta norma genera conflictos y duplicidades en la aplicación de la actuación inspectora y la potestad sancionadora, que afecta a la eficiencia de la administración y a la protección de la salud pública. Por consiguiente, es necesario puntualizar que la actuación inspectora y la potestad sancionadora, en el caso de la administración autonómica, corresponde en concreto al órgano autonómico competente por razón de la materia a la cual pertenezca la fuente generadora del ruido o vibraciones en función del instrumento de intervención administrativa habilitante para el funcionamiento o el ejercicio de la actividad. Lo contrario puede provocar o agravar las consecuencias nocivas del ruido en la salud en las personas afectadas, tales como alteración del sueño, interferencia con la comunicación oral, efectos negativos sobre el aprendizaje, pérdida auditiva, estrés o hipertensión.

De igual modo, los instrumentos de planeamiento urbanístico deben incluir un estudio acústico que permita evaluar su impacto y adoptar las medidas adecuadas, de cara a analizar la viabilidad de la nueva propuesta de ordenación.

En este sentido, ha de resaltarse que instrumentos anteriores a esa fecha han podido carecer de dicho estudio acústico, dando lugar a situaciones de zonas colindantes con usos

dominantes diferentes que lleven aparejados niveles de recepción externos incompatibles, demandándose una acción inmediata al respecto para resolver conflictos que deben ser adecuadamente ordenados.

Por último, el Real decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, apunta a la posibilidad de estudiar la transición entre áreas acústicas colindantes cuando la diferencia entre los objetivos de calidad aplicables a cada una de ellas supere los 5 dB(A). Además, el nivel de ruido se podrá evaluar de manera conjunta, como si se tratara de un único emisor, siendo la responsabilidad en los niveles de ruido solidaria entre todas las actividades implicadas o en los términos que acuerden entre ellas.

El artículo 44 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana permite al Consell, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en las Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España.

Enlace web: [Decreto Ley 6/2025, de 7 de mayo, del Consell, de medidas urgentes en materia de intervención administrativa ambiental](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de junio de 2025

[Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Diario oficial de Galicia de 19 de mayo de 2025, n. 94

Palabras clave: Constitución. Competencias. Dominio Público estatal. Zona marítimo-terrestre.

Resumen:

La distribución de competencias entre el Estado central y las Comunidades autónomas viene establecida por la Constitución española. En su artículo 132.2, establece que son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental.

Asimismo, el artículo 149.1. 23.^a establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

El Estatuto de autonomía para Galicia, aprobado por la Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, establece en su artículo 27. tres que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva en ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Por último, la disposición transitoria cuarta del Estatuto de autonomía para Galicia y el Real decreto 581/1982, de 26 de febrero, regulan el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias, así como la forma y condiciones a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Galicia.

En el estatuto de autonomía de Galicia, en la disposición transitoria cuarta se adoptó, por la Comisión Mixta, en su reunión del día 9 de abril de 2025, el Acuerdo de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral, que se eleva al Gobierno para su aprobación mediante real decreto.

Por consiguiente, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del mencionado Estatuto de autonomía a propuesta del Ministerio se propone dicho traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia las funciones y servicios de la Administración del Estado

en materia de ordenación y gestión del litoral, según figura en el Acuerdo de la Comisión Mixta y en los términos y condiciones que allí se especifican.

Enlace web: [Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral](#)

La Rioja

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de junio de 2025

[Ley 2/2025, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial de La Rioja de 26 de mayo de 2025, n. 99

Palabras clave: Glifosato. Biodiversidad. Sanción. Especies autóctonas. Principio proporcionalidad. LESRPE. Especie cinegética.

Resumen:

A continuación se exponen los artículos que debido a su incorrecta redacción o falta de actualización deben ser subsanados por el legislador autonómico. Por ejemplo, todo lo relacionado con el glifosato o N(fosfonometil) glicina, cuya definición figura en el apartado 15 del artículo 3 de la ley a modificar, que la define como '*sustancia química contenida en numerosos herbicidas no selectivos desarrollados para eliminar plantas no deseadas*'. Unida a dicha definición, varios artículos de esta ley pretenden regular su uso con distintas fórmulas en forma de prohibición.

Por otro lado, se elimina íntegramente el artículo 111, dado que ya queda integrado en el artículo 54. Garantía de conservación de especies autóctonas silvestres, de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, concretamente en sus apartados 5 y 5.bis. De igual forma se procede con la disposición final primera de la vigente ley, ya que su contenido se encuentra regulado en el artículo 65.3.j) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Con el fin de no generar desproporciones respecto de la sanción mínima a imponer que se ha observado en determinados expedientes sancionadores, y con el fin de garantizar el principio de proporcionalidad, se solicita la inclusión de un último apartado en el artículo 172 '*Criterios para la graduación de las sanciones*'.

Por otro lado, en los artículos 110, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 125, 126, 130, 155, 157, 169 y 170, así como en la disposición adicional segunda y disposición final sexta, se sustituye la referencia al Listado Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial por la denominación de Registro Riojano de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, para una mejor comprensión, ya que se trata de una relación de especies que se verá sometida a evolución a lo largo del tiempo, con la inclusión o exclusión de las mismas, en función de su grado de protección.

Asimismo, se elimina la disposición final primera que modificó la Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja. Por último, se añade una disposición final primera de modificación de la [Ley 8/2022, de 24 de junio, de caza y gestión cinegética de La Rioja](#), con la finalidad de adaptarla a la actual normativa europea y estatal que resulta de aplicación.

[Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.](#)

Enlace web: [Ley 2/2025, de 23 de mayo, por la que se modifica la Ley 2/2023, de 31 de enero, de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja](#)

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de junio de 2025

«Decreto-Lei» n.º 81/2025, de 22 de mayo, que modifica el Régimen General de Gestión de Residuos, completando la transposición de la Directiva (UE) 2018/851

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: “Diário da República” (DR) 1.ª serie, N.º 98, de 22 de mayo de 2025

Palabras clave: Residuos. Vertederos controlados. Reciclaje. Reutilización. Responsabilidad ampliada del productor. Economía circular.

Resumen:

Esta normativa introduce modificaciones significativas al Régimen General de Gestión de Residuos (RGGR), aprobado en anexo al Decreto-Ley n.º 102-D/2020, de 10 de diciembre. El objetivo principal de este nuevo instrumento legislativo es asegurar la transposición completa de la [Directiva \(UE\) 2018/851](#), que modificó de manera sustancial la Directiva 2008/98/CE (Directiva Marco sobre Residuos), en el ámbito de la política europea de transición hacia una economía circular. Esta intervención legislativa surge como respuesta a un procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea contra la República Portuguesa, al haberse constatado deficiencias en la transposición de la citada directiva.

Con este nuevo «Decreto-lei», el legislador portugués busca garantizar la plena armonización del ordenamiento jurídico nacional con los objetivos ambientales de la Unión Europea, asegurando la conformidad con el Derecho derivado y, al mismo tiempo, promoviendo un modelo de gestión de residuos más eficiente, preventivo y sostenible. El «Decreto-lei» incide, especialmente, en las normas relativas a los planes sobre residuos, a la responsabilidad ampliada del productor, a las definiciones técnicas y a las obligaciones en materia de reutilización y reciclaje.

Entre las modificaciones más relevantes cabe destacar la reformulación del artículo 3.º del RGGR, que sistematiza y actualiza las definiciones legales aplicables a la gestión de residuos. La introducción del concepto de “residuo urbano”, en consonancia con la Lista Europea de Residuos (LER), concreta lo dispuesto en la Decisión de la Comisión 2014/955/UE, y establece criterios objetivos para la identificación de residuos procedentes de múltiples orígenes (domésticos, comerciales, institucionales), siempre que presenten una naturaleza y composición similares a los residuos domiciliarios. Asimismo, se clarifica la definición de “residuo no peligroso”, reforzando la seguridad jurídica en la delimitación de las obligaciones ambientales.

Debe también subrayarse la modificación del artículo 9.º del RGGR, que regula la responsabilidad en la gestión de residuos. En particular, destaca el nuevo apartado 3, que consagra expresamente que, en caso de imposibilidad de identificar al productor, la responsabilidad recae sobre el poseedor actual o sobre los poseedores anteriores identificables. Esta disposición reviste especial relevancia práctica, ya que busca colmar vacíos operativos frecuentemente detectados en las labores de fiscalización ambiental y en la imputación de responsabilidades en casos de vertido ilegal o abandono de residuos.

El artículo 13.º, relativo al régimen de responsabilidad ampliada del productor, también sufre modificaciones relevantes. El nuevo régimen permite, de forma expresa, la distribución de la responsabilidad financiera entre productores y distribuidores, siempre que los primeros asuman, al menos, el 80 % de los costes asociados. Esta solución normativa busca garantizar tanto la viabilidad económica del sistema como la conformidad con los principios de internalización de los costes ambientales consagrados en el Derecho de la UE, en particular en el artículo 8.º-A de la Directiva 2008/98/CE, en la versión modificada por la Directiva (UE) 2018/851.

En cuanto a la planificación, los artículos 17.º y 18.º refuerzan los contenidos mínimos exigidos a los programas de prevención y a los planes de gestión de residuos, que deberán incluir obligatoriamente medidas relativas a envases y residuos de envases, así como la integración de metas legales y estratégicas aplicables, tales como las contenidas en el Régimen Jurídico de Depósito de Residuos en Vertedero. Con ello se refuerza la articulación entre los instrumentos de política pública y el sistema jurídico de gestión de residuos, asegurando un enfoque integral y coherente. Por último, el artículo 19º establece la revisión obligatoria de los planes a medio plazo de su período de vigencia o, como máximo, pasados 6 años desde su entrada en vigor.

Otro aspecto relevante es la modificación del artículo 36.º, que establece la prohibición expresa de la incineración y del depósito en vertedero de residuos recogidos selectivamente, salvo en casos excepcionales debidamente justificados por razones ambientales. Esta norma se enmarca en una lógica de maximización de la reutilización y reciclaje, pilares de la jerarquía de gestión de residuos establecida en el Derecho europeo (artículo 4.º de la Directiva 2008/98/CE).

Por último, merece especial atención el nuevo texto del artículo 92.º, relativo al “fin de la condición de residuo”. Este artículo clarifica que los materiales sólo dejarán de ser considerados residuos tras el cumplimiento íntegro de las condiciones técnicas y legales previstas, incluyendo los requisitos aplicables a productos químicos y otros productos. Esta modificación persigue garantizar una transición jurídica clara entre el régimen jurídico de los residuos y el marco normativo de la economía circular.

El «Decreto-Ley» n.º 81/2025 representa no sólo el cierre de un procedimiento de infracción comunitario, sino también diploma refuerza la coherencia sistémica del RGGR, promueve el cumplimiento de metas europeas y nacionales en materia de prevención, reutilización y reciclaje de residuos, y contribuye de forma significativa a la sostenibilidad y a la protección del medio ambiente.

Entrada en vigor: 23 de mayo de 2025.

Normas afectadas: Modifica el Régimen General de Gestión de Residuos (RGGR), aprobado en el anexo del «Decreto-Lei» n.º 102-D/2020, de 10 de diciembre, modificado por la Ley n.º 52/2021, de 10 de agosto, y por el «Decreto-Lei» n.º 11/2023, de 10 de febrero, y por el «Decreto-Lei» n.º 24/2024, de 26 de marzo.

Enlace web: [«Decreto-Lei» n.º 81/2025, de 22 de mayo, que modifica el Régimen General de Gestión de Residuos, completando la transposición de la Directiva \(UE\) 2018/851](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de junio de 2025

[«Decreto-Lei» n.º 79/2025, de 21 de mayo, que altera el «Decreto-Lei» n.º 62/2020, de 28 de agosto, que establece la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Gas, y el «Decreto-Lei» n.º 70/2022, de 14 de octubre, que crea una reserva estratégica de gas natural, perteneciente al Estado portugués, y establece medidas extraordinarias y temporales de reporte de información y de garantía de la seguridad del suministro de gas, incluyendo los gases renovables](#)

Autoras: Amparo Sereno y Paula de Castro Silveira. Profesoras en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP.

Fuente: “Diário da República” (DR) 1.ª serie, N.º 97, de 21 de mayo de 2025

Palabras clave: Gas. Gases Renovables. Gases de bajo contenido en carbono. Gases Hipocarbónicos. Hidrógeno Renovable. Hidrógeno Hipocarbónico.

Resumen: e

Este «Decreto-Lei» tiene como finalidad garantizar la adecuación normativa a las nuevas metas de transición energética, al tiempo que se cumple un objetivo del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR), concretamente la reforma RP-C21-r46, relativa a la creación de un marco regulador para el hidrógeno renovable.

El diploma refleja los compromisos del Estado portugués en materia de descarbonización, elevando el objetivo de energías renovables al 51 % del consumo final de energía hasta 2030, con una reducción del 55 % en las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 2005. En este contexto, se procede a la actualización conceptual y terminológica del marco legal aplicable a los gases renovables y de bajo contenido en carbono, destacándose la inclusión de las definiciones técnicas de “hidrógeno renovable” e “hidrógeno hipocarbónico”. Este último se define como aquel cuya fuente energética no es renovable, pero que cumple con un umbral de reducción del 70 % en las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con el combustible fósil de referencia, según la metodología establecida en el Reglamento Delegado (UE) 2023/1185. Además, se amplía la definición de gas que ahora incluye no sólo el gas natural, sino también los gases de origen renovable y de bajo contenido en carbono, puros o en mezclas, siempre que se garantice la interoperabilidad de las redes.

Desde el punto de vista institucional, el «Decreto-Lei» establece el proceso de designación provisional de la entidad responsable de la planificación, desarrollo y gestión de las infraestructuras de red dedicada al hidrógeno hasta la transposición de la Directiva (UE) 2024/1788. Esta designación será realizada mediante despacho ministerial, posteriormente, se aplicarán los criterios de dicha directiva, en particular los establecidos en su artículo 71.º. Para la selección de la referida entidad, el Gobierno promoverá un proceso acelerado de consulta pública. En este sentido, el 21 de mayo fue también publicado el Aviso n.º 930-A/2025, que invita a presentar manifestaciones de interés para la designación de esta entidad.

La Dirección General de Energía y Geología (DGEG) es designada como la autoridad competente para la concesión de licencias en el mercado del gas renovable, gas natural e hidrógeno, mientras que la Entidad Reguladora de los Servicios Energéticos (ERSE) es reconocida expresamente como el organismo regulador y además será la encargada de representar a Portugal ante la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER). Por último, la Entidad Nacional del Sector de Energía sigue siendo responsable de la creación, gestión y mantenimiento de la reserva estratégica de gas natural, incluida la posibilidad de venta parcial de la reserva con autorización gubernamental.

En lo que se refiere a los procedimientos administrativos, el diploma refuerza la simplificación a través de la digitalización, disponiendo que todos los actos y comunicaciones se realicen preferentemente a través del Portal Único de Servicios Digitales y del Servicio Público de Notificaciones Electrónicas. Asimismo, introduce cambios sustanciales en el régimen de registro y autorización de actividades de producción de gases renovables, exigiendo la constitución de garantías para los proyectos que impliquen conexión a la red. Concretamente, la preinscripción para proyectos de producción de gas renovable requiere una garantía obligatoria del 10% de la capacidad reservada para el proyecto que será reembolsada tras el inicio de la operación. Así mismo, se establecen reglas claras para la caducidad, prórroga y cancelación de registros. Estos procedimientos serán gestionados a través de una plataforma electrónica, cuyas normas técnicas y requisitos serán definidos por despacho de la DGEG.

El decreto también establece que el régimen jurídico de las infraestructuras de gas («Decreto-Ley» n.º 232/90) será aplicable, con las adaptaciones necesarias, a las infraestructuras de gases renovables y de bajo contenido en carbono. Además, se prorroga la vigencia de las medidas extraordinarias previstas en el Decreto-Ley n.º 70/2022, hasta el 31 de diciembre de 2027 en el ámbito del artículo 3.º, y por dos años para los demás artículos referidos.

Este «Decreto-Ley» asume, por tanto, un papel central en la consolidación del marco normativo portugués para los gases renovables, alineando la legislación nacional con la estrategia europea de transición energética y asegurando el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del PRR. La adopción de soluciones regulatorias innovadoras y la introducción de nuevas figuras jurídicas, como el hidrógeno hipocarbónico, reflejan un esfuerzo claro de actualización e integración normativa conforme con las directivas comunitarias más recientes.

Entrada en vigor: 22 de mayo de 2025.

Normas afectadas: son alterados el «Decreto-Ley» n.º 62/2020 y el «Decreto-Ley» n.º 70/2022. Además, son derogados el n.º 13 del artículo 51.º y las letras g), h), j) y k) del n.º 1 del anexo VI del «Decreto-Ley» n.º 62/2020, de 28 de agosto, en su redacción actual; la «Portaria» n.º 376/94, de 14 de junio; la «Portaria» n.º 386/94, de 16 de junio; la «Portaria» n.º 390/94, de 17 de junio.

Enlace web: [«Decreto-Ley» n.º 79/2025, de 21 de mayo, que altera el «Decreto-Ley» n.º 62/2020, de 28 de agosto, que establece la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Gas, y el «Decreto-Ley» n.º 70/2022, de 14 de octubre, que crea una reserva estratégica de gas natural, perteneciente al Estado portugués, y establece medidas extraordinarias y temporales de reporte de información y de garantía de la seguridad del suministro de gas, incluyendo los gases renovables](#)

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Paula Cisneros Cristóbal
María Pascual Núñez
Inmaculada Revuelta Pérez
Miren Sarasíbar Iriarte

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de junio de 2025

[Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de mayo de 2025 \(cuestión prejudicial de validez y de interpretación\) sobre el Reglamento \(UE\) 389/2013, de la Comisión, por el que se establece el Registro europeo conforme a la Directiva 2003/87 \(arts. 40 y 70\)](#)

Autora: Inmaculada Revuelta, Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia. Grupo de investigación Legambiental (GIUV2013-142)

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala segunda, asunto C-414/23, ECLI:EU:C:2025:350

Palabras clave: Comercio de emisiones. Gases de efecto invernadero. Registro de emisiones. Derechos de emisión. Transacciones. Revocación.

Resumen:

El Tribunal de lo contencioso-administrativo de Helsinki (Finlandia) suspendió el proceso instado por el titular de una instalación sometida al régimen de comercio de emisiones de gases con efecto invernadero sobre la legalidad de la decisión de la Agencia de la energía de Finlandia rechazando devolverle los derechos de emisión que entregó en exceso en un período anterior y planteó cuestión prejudicial al TJUE sobre el Derecho de la Unión aplicable al caso, esto es, el [Reglamento \(UE\) 389/2013, de la Comisión, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87](#), en conexión con el art. 17 CDFUE (derecho de propiedad)..

La empresa alegaba que la cuantificación primigenia de los derechos que entregó en su día fue anulada a posteriori por el Tribunal de Justicia pero que no se le ha permitido ajustar la transacción y recuperar dichos derechos debido a que la compensación con otros períodos, en su caso, no es apropiada pues, a diferencia del resto de empresas afectadas, en el interin ha modificado sus procesos y apenas emite ya gases con efecto invernadero.

El Tribunal finés dudaba de la legalidad de los arts. 70 y 40 del Reglamento 389/213, que establecen el carácter definitivo e irrevocable de las transacciones en el plazo fijado a la luz de la Carta.

El Tribunal de Justicia solo responde a la primera cuestión, al rechazar la invalidez de los preceptos del Reglamento de la Comisión mencionado pero interpreta el sentido que debe darse a dichos preceptos en sentido favorable para la empresa.

Destacamos los siguientes extractos:

16 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las disposiciones de los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 relativas al carácter definitivo e irrevocable de las transacciones y a los plazos de anulación de estas son válidas a la luz de la Carta.

18 Al considerar que los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 impiden extraer las consecuencias de la sentencia Schaefer Kalk respecto de Metsä Fibre, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas en cuanto a la validez de estos artículos a la luz, en particular, del derecho de propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta.

19 De conformidad con el artículo 40, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 389/2013, toda transacción efectuada en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero será definitiva e irrevocable una vez finalizada la misma con arreglo a lo dispuesto en dicho Reglamento. Esta disposición precisa además que, en principio, ninguna ley, reglamento, norma o práctica sobre anulación de contratos o transacciones dará lugar a la cancelación en el registro de una transacción que sea definitiva e irrevocable de conformidad con dicho Reglamento.

22 De este modo, el Reglamento n.º 389/2013 introdujo un régimen estricto de anulación de las transacciones, con el que se pretende garantizar, en la medida de lo posible, la irrevocabilidad de estas.

23 Este régimen no permite, en particular, invocar la declaración de invalidez de disposiciones del Derecho de la Unión que regulan el cálculo de las emisiones de una instalación incluida en el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a fin de solicitar la anulación de una transacción finalizada, en el sentido del artículo 70 del Reglamento n.º 389/2013.

25 Si bien las disposiciones de los artículos 40, apartado 3, párrafo segundo, y 70, apartado 1, del Reglamento n.º 389/2013 se oponen, por lo tanto, a que se tenga en cuenta la sentencia Schaefer Kalk para poder anular las entregas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero entregados en exceso, esta circunstancia no puede, sin embargo, llevar a la invalidez de dichas disposiciones a la luz del derecho de propiedad de un titular que se encuentre en una situación como la de Metsä Fibre, garantizado por el artículo 17 de la Carta, ya que el artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, de dicho Reglamento permite garantizar que, en cualquier caso, la aplicación de esas disposiciones no imponga una carga desproporcionada a tal titular.

26 En efecto, el artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n.º 389/2013, en relación con el considerando 8 de este Reglamento, indica que no se impedirá a ningún titular de cuenta o a un tercero el ejercicio de los eventuales derechos o reivindicaciones resultantes de la transacción subyacente que pudiera tener legalmente, incluidos los de recuperación, de restitución o de reparación de daños, respecto de una transacción que sea definitiva en el Registro de la Unión, por ejemplo en caso de fraude o error técnico, siempre que dicho ejercicio no ocasione la anulación, revocación o cancelación de la transacción en el Registro de la Unión.

29 De este modo, dicha disposición permite al titular de la cuenta de que se trate invocar su derecho a la reparación de los daños causados por una transacción que, ex post, haya resultado ser excesiva a la luz de una sentencia del Tribunal de Justicia, pero que, al ser irrevocable y definitiva, ya no puede ser anulada. Dado que la transacción en cuestión no se cancela en el Registro de la Unión, no se ve afectado el funcionamiento de ese registro.

31 En estas circunstancias, conforme a las consideraciones que figuran en los anteriores apartados 26 a 30, un titular de una instalación como Metsä Fibre puede invocar los derechos

o reivindicaciones a los que se refiere el artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n.º 389/2013, incluido el derecho a obtener la reparación de los daños, con el fin de que, en cuanto a la utilización de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, se le sitúe en la misma posición en la que se encontraría si las disposiciones declaradas inválidas por la sentencia Schaefer Kalk no hubieran existido y, por tanto, dicho titular no hubiera entregado derechos de emisión en exceso.

32 Si bien una pretensión dirigida a obtener tal reparación del daño está sujeta a las modalidades y condiciones habitualmente aplicables a pretensiones de esta naturaleza, debe precisarse además que, habida cuenta de que la Agencia de la Energía ha abonado en las cuentas de las demás instalaciones afectadas por la sentencia Schaefer Kalk un número de derechos de emisión de gases de efecto invernadero equivalente al número de derechos de emisión entregados en exceso para su utilización en futuros períodos de comercio de derechos, una reparación del daño basada en el artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento n.º 389/2013 debe conducir, en principio, en una situación como la del litigio principal, a situar al titular de la instalación afectada en una posición materialmente equivalente desde el punto de vista económico a la de los titulares de las instalaciones cuyas cuentas han registrado tal abono.

33 En efecto, el titular de una instalación que ha modificado su proceso de producción con el fin de reducir las emisiones de CO₂ y, de este modo, respetar en mayor medida los objetivos de la Unión en materia de protección del medio ambiente no puede verse perjudicado por el hecho de que la escasa cantidad de emisiones producidas ahora por dicha instalación reduzca para él el interés en obtener derechos de emisión para ser utilizados en futuros períodos de comercio de derechos.

34 De todas las consideraciones anteriores se desprende que los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013 no se oponen a que se ponga remedio, de manera efectiva, a los efectos causados por la aplicación de disposiciones del Derecho de la Unión declaradas posteriormente inválidas mediante una sentencia del Tribunal de Justicia.

35 En estas circunstancias, procede declarar que el examen de la primera cuestión prejudicial no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de las disposiciones de los artículos 40 y 70 del Reglamento n.º 389/2013, relativas al carácter definitivo e irrevocable de las transacciones y a los plazos de anulación de estas.

Comentario de la Autora:

Resulta lógico que el Tribunal de Justicia no aprecie motivo de invalidez en el Reglamento de la Comisión y que interprete los preceptos cuestionados en el sentido en que lo ha hecho. En efecto, la consagración del carácter irrevocable de las transacciones registradas, una vez transcurrido el plazo previsto, no puede impedir a las autoridades competentes extraer todos los efectos derivados de la anulación de las normas europeas que determinaron que la empresa entregara, en su día, excesivos derechos de emisión. Máxime cuando a otras empresas que también entregaron demasiados derechos pero que no han disminuido sus emisiones, se les ha permitido compensar con otros períodos.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 15 de mayo de 2025, asunto C-414/23](#)

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de junio de 2025

[Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2025 \(Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Ángeles Huet de Sande\)](#)

Autora: Miren Sarasíbar Iriarte. Profesora Titular de Derecho Administrativo, Universidad Pública de Navarra

Fuente: ROJ: STS 1888/2025- ECLI: ES: TS: 2025:1888

Palabras clave: Aguas. Confederación Hidrográfica. Dominio público hidráulico.

Resumen:

La sentencia analizada resuelve el recurso interpuesto por la Plataforma en defensa de los ríos Tajo y Alberche y por el Grupo de Acción para el Medio Ambiente (GRAMA) contra la aprobación del plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo a través del [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](#) (BOE 10/02/2023).

La impugnación se refiere, sustancialmente, a la determinación de los caudales ecológicos que se lleva a cabo en la revisión del plan hidrológico para el tercer ciclo de planificación de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo mediante el Real Decreto 35/2023 que, en su Anexo V, contiene las disposiciones normativas del plan.

El Alto Tribunal estima parcialmente dicho recurso ya que expone que la progresión no debe ser automática entre los tres tramos en los que se diseña la aplicación de los caudales ecológicos, sino que debería vincularse a los correspondientes programas de seguimiento del estado del agua, a diferencia de lo que pretendía la parte demandante, que era la necesidad de la implantación del último tramo desde el primer momento de la vigencia del plan.

Por otro lado, se analiza si procede las prórrogas para alcanzar los objetivos ambientales y zonas protegidas, donde se concluye que el horizonte máximo en el que debe alcanzarse el objetivo de conseguir un buen estado de las aguas es el año 2027, esto es, cuando termina el ciclo de la segunda revisión de los planes hidrológicos que es 2022-2027.

Asimismo, se señala que el objetivo ambiental de mantener el buen estado de las aguas pertenecientes a esas zonas protegidas de hábitats y especies, a pesar de su omisión por parte del Plan Hidrológico, no se ajusta a las previsiones de la Directiva 2000/60, de 23 de octubre, marco de Aguas ni a la legislación interna que la transpone.

En este sentido, se afirma que la determinación de los cuatro componentes de los caudales ecológicos únicamente se llevará a cabo cuando se considere oportuno por parte del planificador hidrológico. Y en el caso concreto aquí analizado, se afirma que dicha valoración

se llevó a cabo y finalmente se optó por establecer los distintos componentes del régimen de caudales ecológicos “en aquellos casos en los que se valoró que los efectos de la gestión de la infraestructura podían producir efectos adversos que podrían mitigarse con la implantación de esos componentes del régimen de caudales ecológicos”. Es por ello que se declararon nulos los apéndices 5.3, 5.4 y 5.5 en relación con el artículo 10 del anexo V del Real Decreto 35/2023, es decir, las previsiones contenidas en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo en las que, de conformidad con lo dispuesto en el apéndice 10 de las disposiciones normativas, se preveía la posibilidad de excepcionar el cumplimiento de los objetivos medioambientales en las masas de agua vinculadas a zonas protegidas de hábitats y especies, en las que, además, no se identificaron sus objetivos ambientales particulares.

Destacamos los siguientes extractos:

“Hemos sostenido la legalidad y justificación de este régimen de implantación escalonada de caudales ecológicos, así como que tal escalonamiento respeta, en principio y en sus rasgos generales -a salvo de cuanto luego se dirá-, el horizonte a 2027 para alcanzar los objetivos ambientales a que se refiere el art. 4 de la Directiva Marco del Agua, transpuesto por el art. 92.bis y la disposición adicional undécima TRLA”.

“El plan hidrológico identificará cada una de las zonas protegidas, sus objetivos específicos y su grado de cumplimiento. Los objetivos correspondientes a la legislación específica de las zonas protegidas no deben ser objeto de prórrogas u objetivos menos rigurosos”.

“En consecuencia, la exigencia que deriva, tanto de la DMA (art. 4.1.c) como del TRLA (art. 42.1.e), de reflejar, como contenido obligatorio de los planes, la definición de los objetivos medioambientales vinculados a las masas de agua, todos, sean generales o específicos de estas zonas protegidas, no puede ser eludida por estar atribuida a otras administraciones su determinación ya que en el propio proceso de elaboración de los planes se prevé la participación de las administraciones concernidas precisamente para que pueda articularse su debida coordinación”.

“De acuerdo con lo establecido en el apartado 3.4.1.3 de la IPH, se deberán incluir como componentes del régimen de caudales ecológicos, en el caso de los ríos, los caudales mínimos, los caudales máximos, el factor de distribución temporal de los anteriores caudales mínimos y máximos para establecer una variabilidad temporal, los caudales de crecida y la tasa de cambio. Sin embargo, la mera lectura de este apartado nos lleva a constatar que la previsión conjunta de todos estos componentes se halla vinculada a la existencia de infraestructuras de regulación que permitan modular los flujos naturales del agua. Es así como se dota de sentido al apartado 3.4.1.3.1.b) de la IPH cuando éste refiere expresamente, en la definición de los caudales máximos, que serán aquéllos que no podrán «ser superados en la gestión ordinaria de las infraestructuras”.

“De esta forma, podemos deducir que, a pesar de la aparente rotundidad de los términos imperativos en los que se enuncia el apartado 3.4.1.3.1. de la IPH, ya de la propia previsión de la IPH se advierte que no resulta exigible que en todas las masas de agua tipo río se deban establecer la totalidad de componentes de los caudales ecológicos. Es más, ni siquiera podemos concluir que, de esta previsión de la IPH, vaya a resultar exigible que, en todo caso y de forma ajena a las circunstancias concurrentes, resulte obligado que el plan hidrológico tenga que establecer los cuatro componentes de los caudales ecológicos en todos los ríos que

cuenten o puedan contar con reservas artificiales de agua embalsada. Y no podemos concluirlo porque la IPH, aprobada por orden ministerial, debe interpretarse de forma coherente con las previsiones contenidas, entre otras, en el RDPH y en el RPH, disposiciones de las que depende jerárquicamente en virtud de lo establecido en el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno”.

“Por consiguiente, y como ciertamente esta situación no parece acomodarse a las exigencias de la DMA y de la legislación interna que la traspone, de las que deriva la necesidad de que los planes hidrológicos, como instrumento esencial de coordinación de la política de aguas, reflejen los objetivos ambientales de las zonas protegidas vinculados a las masas de agua asociadas y su grado de cumplimiento, y que sobre dichos objetivos no cabe aplicar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2000/60, procede estimar la pretensión de la parte recurrente y declarar la nulidad de todas las previsiones contenidas en el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Tajo en las que, de conformidad con lo dispuesto en el apéndice 10 de las disposiciones normativas, se prevea la posibilidad de excepcionar el cumplimiento de los objetivos medioambientales en las masas de agua vinculadas a zonas protegidas de hábitats y especies, en las que, además, no se hayan identificado sus objetivos ambientales particulares”.

Comentario de la Autora:

Se trata de una sentencia del Alto Tribunal en la que se valora la protección ambiental de los caudales ecológicos de los Planes Hidrológicos, en este caso concreto, 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. En este sentido, se concreta su concepto exponiendo que es el que mantiene como mínimo la vida piscícola que de manera natural habitaría o pudiera habitar en el río, así como su vegetación de ribera y se establecerá de modo que permita mantener de forma sostenible la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición, evitando la degradación ambiental del curso de agua, su cauce y su ribera.

Es interesante el estudio realizado sobre los planes hidrológicos, su naturaleza y los objetivos que persiguen donde se enfatiza que son producto de un procedimiento laborioso donde se contemplan diferentes instrumentos de participación y coordinación por parte de diferentes administraciones territoriales con competencia en materia de aguas para que se incluyan contenido obligatorio y, de esa manera, conseguir las finalidades ambientales previstas.

De lo contrario, tal como se afirma en la sentencia, se produce una desprotección en este ámbito de las aguas y no sólo se está prorrogando el objetivo medioambiental de alcanzar o mantener el buen estado de las aguas, sino que también se está omitiendo la obligación de identificar los objetivos específicos y su grado de cumplimiento.

Asimismo, es importante señalar que los planes hidrológicos, como instrumento esencial de coordinación de la política de aguas, deben también reflejar los objetivos ambientales de las zonas protegidas vinculados a las masas de agua asociadas y su grado de cumplimiento.

Enlace web: [Sentencia STS 1888/2025 del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2025](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de junio de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 27 de noviembre de 2024 (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: Santiago Macho Macho)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid. Asesora y consultora jurídico-ambiental

Fuente: ROJ: STSJ AND 19483/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:19483

Palabras clave: Fiscalidad ambiental. Hidrocarburos. Energía. Principio de legalidad.

Resumen:

La sentencia de autos resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una mercantil contra una resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía (TEARA) y un acuerdo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), relacionados con una serie de solicitudes para rectificar las autoliquidaciones del Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos (IEH) en los periodos de enero a diciembre de 2013, enero a junio de 2014 y enero a abril de 2016.

La parte recurrente argumenta que durante los periodos mencionados soportó cuotas del IEH por un total de 756.029,13 euros, repercutidas por GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A. Tras considerar que estas autoliquidaciones perjudicaban sus intereses legítimos, presentó una solicitud de devolución de ingresos indebidos ante la AEAT en junio de 2020. Sin embargo, la Oficina Gestora de Impuestos Especiales de Málaga desestimó esta solicitud en agosto de 2020, lo que llevó a la actora a presentar alegaciones y, posteriormente, una reclamación económico-administrativa ante el TEARA, que fue desestimada en junio de 2023.

En el caso de autos, esta parte sostiene que la eliminación de la exención del IEH para el gas natural utilizado en la cogeneración de electricidad, introducida por la [Ley 15/2012 de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética](#), es incompatible con la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, que requiere justificación medioambiental para tal tributación. La recurrente argumenta que la imposición no cumple con el principio de “quien contamina paga”, generando desigualdad de trato entre operadores del sector energético y afectando al mercado común. A estos efectos, cita la STJUE en el caso Cristal Union, de 7 de marzo de 2018, que avala la aplicación de la exención en situaciones similares, y destaca que la cogeneración es una tecnología eficiente y menos contaminante, promovida tanto por la normativa comunitaria como por la política energética nacional. Añade, en base al Considerando 20 de la Directiva 2003/87/CE y en la Directiva 2012/27/UE, que la cogeneración es más eficiente desde una perspectiva medioambiental, ya que produce menos emisiones de CO2 por unidad de rendimiento que

la producción separada de calor y electricidad. Asimismo, señala que tanto el PER 2011-2020 como el PNIEC 2021-2030, apoyan el desarrollo de la cogeneración como una alternativa para el ahorro y eficiencia energética. Por todo lo anterior, critica que el IEH no tiene una finalidad medioambiental específica, ya que no existe un vínculo directo entre el uso de los rendimientos y la finalidad del impuesto, ni se modula el gravamen según la intensidad o daño al medio ambiente. Por último, agrega que la eliminación de la exención al gas natural utilizado en la cogeneración no ha conducido a una reducción en su consumo, lo que demuestra la falta de una finalidad extrafiscal en la tributación.

En sentido contrario, la Administración tributaria, argumenta que la eliminación de la exención del IEH para el gas natural utilizado en la producción de electricidad está justificada por motivos de política medioambiental, conforme a lo permitido por el artículo 14, apartado 1, letra a) de la Directiva 2003/96/CE que, si bien establece una exención obligatoria para los productos energéticos utilizados en la generación de electricidad, permite a los Estados miembros gravar estos productos por razones medioambientales. A estos efectos, cita la STJUE de 17 de julio de 2008 (asunto C-226/07). En este sentido, sostiene que la transposición de la Directiva a través de la reforma de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales es conforme a derecho, ya que la eliminación de la exención se fundamenta en la necesidad de internalizar los costes medioambientales derivados de la producción de energía eléctrica, en línea con el artículo 45 de la Constitución Española. Si bien reconoce que el gas natural es más ecológico que otros combustibles fósiles, insiste en que sigue siendo contaminante y contribuye al cambio climático. Por tanto, el IEH se configura como un tributo ambiental que penaliza las tecnologías contaminantes y fomenta el uso de energías renovables, en consonancia con el principio de “quien contamina paga”. Este enfoque está respaldado por el Reglamento 651/2014 de la Comisión, 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, que considera el IEH como un impuesto medioambiental.

En cuanto a la STJUE en el caso Cristal Union, esta parte considera que no es extrapolable al caso español, ya que nuestro ordenamiento jurídico otorga el mismo tratamiento fiscal a todos los suministros de hidrocarburos destinados a producir electricidad, sin discriminación entre generación exclusiva de electricidad y cogeneración.

Finalmente, la parte recurrida destaca que la reinstauración de la exención por el [Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores](#), se justifica por razones económicas, no medioambientales, lo que refuerza la validez de la tributación del gas natural por motivos medioambientales durante el periodo en cuestión. La Administración también señala que existen distintos pronunciamientos de los TSJ autonómicos que respaldan su posición.

Por su parte, el Tribunal, por remisión a distintas actuaciones de la Sala de Admisiones del Tribunal Supremo en conexión con la STJUE del caso Cristal Union, así como a varias SSTS favorables a la tesis de la recurrente, declara nulas y sin efecto las resoluciones impugnadas, ordenando a la AEAT la rectificación de las autoliquidaciones correspondientes a los periodos en cuestión y la devolución de las cuotas indebidamente repercutidas, por un importe total de 756.029,13 euros, junto con los intereses de demora correspondientes. No impone el pago de las costas a la parte recurrida, debido a las dudas generadas por la cuestión controvertida en diversos tribunales.

Extractos Destacados:

« (...) CUARTO.-La Sala de Admisiones del TS, admitió los recursos de casación números 4887/2021, 7195/2021, 7199/2021 y 4232/2021 y 5472/2021, en autos (3) de 2 de marzo y (2) 20 de abril de 2022, respectivamente, fijando que la cuestión en la que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es:

"Determinar, a la luz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 7 de marzo de 2018 (Cristal Union contra Ministre de l'Économie et des Finances, asunto C-31/17, EU:C:2018:168), si el artículo 14.1.a) de la Directiva 2003/96/CE constituye una exención directa (no voluntaria para los Estados miembros) por efecto directo vertical ascendente en relación con el gas natural, combustible de origen fósil, que se destine a la producción de electricidad o a la cogeneración de electricidad y calor o a su autoconsumo en las instalaciones donde se hayan generado, o, si por el contrario, ese efecto directo no es absoluto al permitir que los Estados miembros introduzcan excepciones al régimen de exención obligatoria establecido por la Directiva 2003/96, "por motivos de política medioambiental".

La cuestión ha sido resuelta en las SSTS, sección 2ª, Sala 3ª, de 8 de julio (rec. 4232/2021), 22 de julio (rec. 4887/2021) y 24 de julio de 2024 (rec. 5472/2021, 7195/2021 y 7199/2021), en un sentido favorable a la tesis mantenida por la recurrente en los presentes autos, señalando que:

«[...] interpretado a la luz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 7 de marzo de 2018, Sala Primera, Cristal Union contra Ministre de l'Économie et des Finances, asunto C-31/17 (ECLI: EU:C:2018:168), y de la STJUE 22 de junio de 2023 (asunto C-833/21, Endesa), el artículo 14.1.a), primera frase, de la Directiva 2003/96/CE, constituye una exención directa y no voluntaria para los Estados miembros, suficientemente precisa e incondicionada, que está dotada de efecto directo vertical ascendente, y que la eliminación de esta exención obligatoria, introducida por la Ley 15/2012, de Medidas Fiscales para la sostenibilidad energética, en relación con el gas natural utilizado para producir electricidad o a la cogeneración de electricidad y calor, no se fundamenta en los motivos de política medioambiental que requiere el art. 14.1.a), segunda frase, de la Directiva 2003/96/CE».

En consecuencia debe rectificarse la doctrina seguida en esta Sala en asuntos similares en que eran desestimado recursos con pretensiones como la de los presentes autos, v. gr., en la sentencia 2631/2021, de 19 de noviembre, al recurso 573/2020, o en la sentencia 3992/2022, de 13 de octubre, al recurso 574/2020.

Por tanto, el recurso debe ser estimado, con el reconocimiento de la situación jurídica individualizada en los términos pedidos, al constar en expediente bajo la denominación: "481_DOC2_FACTURAS_OLEXTRA_2013_042016_PDF.pdf", copia de las facturas acreditativas que la recurrente soportó durante los periodos comprendidos entre enero a diciembre de 2013, de enero a junio de 2014 y de enero a abril de 2016 las cuotas del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, por importe total de 756.029,13 euros que le fueron repercutidas por la empresa comercializadora GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A.”.

Comentario de la Autora:

La cuestión controvertida en este asunto reside en la interpretación de la Directiva 2003/96/CE, que permite a los Estados miembros gravar productos energéticos destinados

a la producción de electricidad, siempre que ello responda a objetivos de política medioambiental. A estos efectos, el Tribunal adopta un enfoque interpretativo restrictivo de la Directiva, que implica limitar la capacidad de los Estados miembros para diseñar políticas fiscales adaptadas a sus prioridades medioambientales.

En opinión de quien escribe, esta lectura de la Directiva no valora en toda su extensión el contexto más amplio de las políticas energéticas y medioambientales de la Unión Europea, que contemplan un margen de flexibilidad para que los Estados miembros implementen medidas fiscales acordes con sus necesidades ambientales específicas.

En definitiva, aunque la posición del Tribunal persigue garantizar una aplicación uniforme de la Directiva, se podría considerar que ha otorgado un peso insuficiente a la justificación medioambiental esgrimida por la Administración, dificultando el desarrollo de políticas fiscales orientadas a la sostenibilidad energética.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 19483/2024, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 27 de noviembre de 2024](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 24 de junio de 2025

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 12 de diciembre de 2024 \(Sala de lo Contencioso, Sección 3ª. Ponente: José Manuel Izquierdo Salvatierra\)](#)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid. Asesora y consultora jurídico-ambiental

Fuente: ROJ: STSJ AND 19253/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:19253

Palabras clave: Energías renovables. Evaluación ambiental. Autorizaciones y licencias.

Resumen:

En el caso de autos, se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología "SEO-BirdLife" contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 4 de Cádiz, relativa a la autorización administrativa para un proyecto de repotenciación de un parque eólico en Tarifa (Cádiz).

La apelante sostiene que la sentencia de instancia adolece de falta de motivación y que contiene errores en la valoración de la prueba, así como omisiones sustanciales en el procedimiento de evaluación ambiental. Igualmente, alega que el fallo no responde de manera adecuada a los argumentos planteados en su recurso.

No obstante, el Tribunal *ad quem* considera que la resolución del juzgador *a quo* sí cumple con el deber de motivación, proporcionando una respuesta suficiente a las pretensiones del recurrente y valorando correctamente las pruebas aportadas, por lo que descarta la existencia de error manifiesto en su apreciación.

En relación con las cuestiones ambientales, la parte apelante argumenta que el proyecto de repotenciación debió ser objeto de una nueva evaluación ambiental. A este respecto, la Sala concluye que dicho proyecto no constituye una modificación sustancial que exija una nueva declaración de impacto ambiental (DIA), dado que mantiene la misma estructura y potencia total que el proyecto original. Asimismo, se pronuncia sobre la compatibilidad del proyecto con la protección medioambiental de la zona, afirmando que la documentación presentada, así como las medidas de vigilancia ambiental previstas, son adecuadas para garantizar dicha compatibilidad.

Por todo lo anterior, el Tribunal desestima el recurso de apelación interpuesto.

Extractos Destacados:

“ (...) SEXTO.- A la hora de resolver las cuestiones procedimentales que la apelante considera que determinan la nulidad de pleno derecho de la sentencia, debemos partir de una primera cuestión, sobre la que la apelante insiste pero que este Tribunal concluye de forma distinta. Y es que estamos ante un proyecto de repotenciación de un parque eólico que ya existía de forma previa y en el que concurrían todos los presupuestos legales que habilitaban su existencia. De modo que ahora se interesa una modificación del mismo, que se ha

considerado que en ningún caso resulta sustancial. Lo que impide a juicio de este Tribunal insistir en cuestiones que ya habrían sido resueltas con ocasión del primer proyecto.

Esta repotenciación ha consistido en sustituir 90 aerogeneradores de 330 kW de potencia nominal unitaria y 30mw de potencia autorizada para todo el conjunto, que es en lo que consistía el proyecto anterior, por uno nuevo que en primera fase tiene 12 aerogeneradores y 30 mw de potencia. Sin que podamos concluir como quiere la recurrente que estemos ante modificaciones sustanciales que precisen de la declaración ambiental reclamada por el apelante, dado que la estructura del parque es sustancialmente la misma, con igual potencia total, los mismos accesos rodados, redes de abastecimiento y conexiones eléctricas. Y sin que tampoco sea ahora momento procesal oportuno, ni tampoco en la instancia, para insistir en la alternativa cero o desmantelamiento del proyecto anterior y con ello de todos los aerogeneradores, en cuanto que es la resolución impugnada la que determina la única pretensión que cabe ejercitar por el recurrente.

En la tramitación del procedimiento, y tras las modificaciones exigidas por los condicionantes ambientales, se ha obtenido la declaración de impacto ambiental de 26 de agosto de 2010, otorgada por la administración autonómica, y que se considera plenamente ajustada a las circunstancias medioambientales y a su necesaria protección. Y sin que conste que se hay producido indefensión alguna de la parte recurrente a la hora de poder alegar y pretender sobre la DIA. Antes al contrario, ha tenido oportunidad intervenir tanto con ocasión de la DIA, como con ocasión de la autorización ambiental de la que trae causa estos autos.

En cuanto a la omisión de estudios sobre los impactos acumulativos, sinérgicos e indirectos, y de elementos consustanciales al propio parque, sí consta en la Memoria del EIA del año 2008 que se trata el tema del efecto acumulativo y sinérgico en las páginas 206 y siguientes, bajo el epígrafe "Valoración Global del Proyecto". Del mismo resulta que "el impacto global de la repotenciación del PE El Cabrito merece la consideración de compatible", y que "cabe resaltar que para el elemento de mayor importancia relativa, la fauna, el proyecto tendrá una repercusión global positiva". Añade que "el impacto residual del proyecto, correspondiente a la incidencia de la actividad proyectada previsible como consecuencia de la incorporación de las medidas protectoras y correctoras incluidas en el presente estudio, (...) alcanzará una valoración globalmente positiva...".

En cuanto a la compatibilidad de las instalaciones discutidas, con la consideración del espacio como parte de la RED Natura 2000, y por tanto zona de especial conservación, indicar en primer lugar que esta catalogación no impide sin más la existencia aerogeneradores, y sí la necesidad de estudiar la compatibilidad de esta explotación con la protección medioambiental.

En este sentido y amén de la documental obrante en el expediente relativa a la compatibilidad del proyecto con la protección medioambiental exigido por la ZEC y la presencia de aves, se advierte las mismas previsiones impuestas en la DIA y el sistema aplicado de vigilancia medioambiental como resulta de las testificales de los funcionarios de la administración autonómica demandada.

Debemos por tanto concluir en que no se advierte omisión alguna determinante de la invalidez de las actuaciones administrativas impugnadas".

Comentario de la Autora:

La relevancia de esta sentencia radica en la interpretación de lo que constituye una “modificación sustancial” de un proyecto que requeriría una nueva DIA. El tribunal determina que el proyecto de repotenciación no implicaba cambios sustanciales, ya que mantenía la misma estructura y potencia total que el proyecto original, y por tanto, no requiere una nueva evaluación.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 1350/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 29 de enero de 2025](#)

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de junio de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 31 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 1ª. Ponente: Clara Penín Alegre)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid. Asesora y consultora jurídico-ambiental

Fuente: STSJ CANT 332/2025 - ECLI:ES:TSJCANT:2025:332

Palabras clave: Evaluación ambiental. Autorización ambiental. Energías renovables. Derecho ambiental.

Resumen:

El pronunciamiento que analizamos resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Plataforma para la Defensa del Sur de Cantabria contra la autorización para la instalación del parque eólico El Escudo en suelo no urbanizable de varios municipios.

La parte recurrente argumenta la falta de participación informada de los afectados, aludiendo al catálogo de Montes de Utilidad Pública (MUP) y su propiedad pública, así como a la autorización para una ocupación industrial de montes del Catálogo de Utilidad Pública (CUP). En concreto, menciona el interés de la Plataforma y la solicitud de información conforme al Convenio de Aarhus.

Alega igualmente la omisión del trámite de evaluación ambiental estratégica (EAE) previa, partiendo de la nulidad del concurso público para asignación de potencia eólica, según la Sentencia de 17-10-2012, rec. 139/2010 del TSJ de Cantabria, confirmada por el TS, rec. 108/2013. Añade que se han ignorado las sinergias, estructuras compartidas y se ha producido una fragmentación ilegal. Aboga por la nulidad de la autorización del parque eólico y menciona las autorizaciones administrativas para uso industrial en territorio comunal, así como las autorizaciones para ocupación y uso privativo de MUP comunales. Finalmente, señala otras razones sobre la ilegalidad del acuerdo, citando los artículos 84 y 92 de la Ley 3/2003, de 3 de noviembre, o el 178.1.a) y 108 del RBEL, entre otros, y el 132 de la Constitución.

El Tribunal aclara que su competencia se limita a esta autorización específica y no abarca las actuaciones previas tramitadas por el Estado, como la declaración de impacto ambiental y la autorización provisional previa, que están siendo impugnadas en Madrid (rec. 1263/2022). Acotado su ámbito de actuación, indica que las medidas cautelares solicitadas por la Plataforma recurrente en procedimientos paralelos fueron rechazadas, lo que hace que dichas actuaciones sean ejecutivas. Añade que la impugnación de la ocupación de terrenos de montes de utilidad pública para el parque eólico, autorizada por el Consejo de Gobierno de Cantabria, está siendo tratada en otro procedimiento (rec. 3/2024).

La Sala alude a la Directiva 2001/42/CE (Directiva EEM), que trata sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y a la comunicación

de la Comisión Europea, de 8 de febrero de 2023. A este respecto, señala que dicha Directiva se aplica a numerosos planes y programas públicos que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente y que son preparados o adoptados por una autoridad pública. Sin embargo, debido a que la legislación española no exige requisitos para preparar planes de energía eólica a escala regional, la Directiva EEM no resulta aplicable a la situación planteada por el peticionario. No obstante, la Comisión recuerda que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) exige que los estudios de EIA de los proyectos tengan en cuenta todos los impactos acumulativos, es decir, los efectos que resultan de cambios incrementales causados por otras acciones pasadas, presentes o razonablemente previsibles junto con el proyecto. Los aspectos relacionados con el parque eólico de autos conexos a esta normativa se están resolviendo por la Justicia en Madrid.

De este modo, el Tribunal se limita a analizar la autorización impugnada bajo la normativa de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico de Cantabria (LOTRUSCA), que permite instalaciones de interés público en suelo rústico, así como la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, que regula el aprovechamiento eólico en Cantabria. A la luz de dicha regulación, la Sala concluye que no hay infracción del régimen de usos urbanísticos ni desviación de poder en la tramitación, y que la información pública fue adecuada. Y aunque la demanda es desestimada, se deja abierta la posibilidad de que una estimación de impugnaciones previas pueda repercutir en esta actuación.

Finalmente, se imponen las costas a la parte recurrente, dado que no se aprecian serias dudas de hecho o de derecho en el caso.

Extractos Destacados:

“(…) QUINTO: Abstracción hecha de los términos de la impugnación, la primera cuestión que ese preciso aclarar a la vista del escrito de demanda es el objeto de este procedimiento: exclusivamente la autorización de instalación del parque eólico de El Escudo en suelo no urbanizable de cuatro municipios (Campoo de Yuso, Luena, San Miguel de Aguayo y Molledo) y a los efectos urbanísticos por ubicarse en suelo rústico”.

“(…) De hecho y como puede observarse en la comunicación del Parlamento europeo de 8 de febrero de 2023 al que se hizo llegar la petición de sobre el impacto ambiental del parque eólico de El Escudo, la Comisión europea, tras efectuar diversas valoraciones, recuerda que:

*«la Directiva EEM [Directiva 2001/42/CE de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente] se aplica a numerosos planes y programas públicos que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente que son preparados o adoptados por una autoridad pública, y exigidos por disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas vigentes en el Estado miembro. Dado que la legislación española no exige ningún requisito para preparar planes de energía eólica a escala regional, la Directiva EEM no es aplicable a la situación planteada por el peticionario. **No obstante, la Comisión recuerda que la EIA exige que los estudios de EIA de los proyectos tengan en cuenta todos los impactos acumulativos, es decir, los efectos que resultan de cambios incrementales causados por otras acciones pasadas, presentes o razonablemente previsibles junto con el proyecto.**»*

Será en los procedimientos seguidos en Madrid que deba hacerse la correspondiente valoración al respecto sobre si tales impactos acumulativos han sido o no tenidos en cuenta.

SEXTO: Como reza el acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo impugnado en ese procedimiento, se ciñe éste a la autorización concedida con base en el artículo 116 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico de Cantabria, normativa entonces de aplicación, de instalación del parque eólico El Escudo en suelo no urbanizable de cuatro municipios. Deliberado conjuntamente con este procedimiento lo ha sido el procedimiento 3/2024 seguido ante esta Sala en que se impugnaba la autorización de ocupación de los terrenos de varios montes de utilidad pública para la construcción del parque eólico El Escudo, promovido por BioCantaber, siendo de este punto del que ha de partir el análisis de este recurso.

Tanto el artículo 112.2.d) como el artículo 113.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico de Cantabria, reguladores del régimen del suelo rústico de especial protección y ordinario respectivamente, la posibilidad de autorización de las siguientes instalaciones: «Las que sean consideradas de interés público o social por la Administración sectorial correspondiente».

Tal y como oponen la Administración autonómica y la codemandada, el artículo 54 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico como el artículo 6.2 de la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en la Comunidad Autónoma de Cantabria se pronuncian respecto del interés público que combate la plataforma recurrente”.

“(…) Dada la claridad de los términos legales, escaso recorrido puede tener el cuestionamiento del interés público de la instalación objeto de autos a efectos urbanísticos y salvado en el procedimiento 3/2024 la ocupación de montes comunales. Es la Ley la que lo aprecia, no encontrando razones en principio la Sala para considerar ésta inconstitucional o, en su caso, vulneradora de la normativa comunitaria. No se acuerda ningún cambio de uso. Sólo se autorizan una instalaciones que la Ley considera de interés público.

Y tampoco cabe colegir quiebra alguna de la tramitación prevista en el artículo 116.2 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico de Cantabria, siquiera mencionado, en cuanto las instalaciones de este parque se extienden por varios municipios de Cantabria”.

“(…) En este caso se ha producido dicho trámite como puede apreciarse en el Boletín Oficial de Cantabria de 10-2-2022. A efectos urbanísticos, efectivamente, no se requiere una participación tan intensa como la pretendida, sin mayor desarrollo, toda vez que abierto el trámite de información pública sobre la concreta actuación relativa a la instalación que pretende ser autorizada, la parte actora ha podido realizar cuantas alegaciones ha considerado pertinentes. Tanto respecto de esta concreta actuación como, principalmente, de las anteriores o previas”.

Comentario de la Autora:

A pesar de que el Tribunal únicamente es competente para resolver sobre la autorización específica para la instalación del parque eólico en suelo no urbanizable, y no abarca las actuaciones previas tramitadas por el Estado, como la declaración de impacto ambiental y la autorización provisional previa, lo anterior no impide que reconozca cómo, aunque la Directiva 2001/42/CE sobre evaluación de efectos en el medio ambiente no es aplicable

debido a la falta de requisitos en la legislación española para planes de energía eólica a escala regional, la EIA debe considerar los impactos acumulativos.

Ahora bien, al analizar la autorización impugnada bajo la LOTRUSCA, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y la Ley 7/2013, de 25 de noviembre, concluye que las instalaciones son de interés público y que no hay infracción del régimen de usos urbanísticos ni desviación de poder. Aunque la sentencia no lo menciona, esta previsión va en línea con lo previsto en el [Reglamento \(UE\) 2022/2577](#), que introduce una presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior (art. 3). Esta presunción facilita el proceso de concesión de autorizaciones al permitir una evaluación simplificada de las excepciones en la legislación medioambiental, a menos que existan pruebas claras de efectos adversos significativos que no puedan ser mitigados. Previsión que, de otra parte, suscitó en su momento mucha polémica y que, en el caso de autos, queda patente por qué con la proyección del parque en un monte catalogado.

Enlace web: [Sentencia STSJ CANT 332/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 31 de marzo de 2025](#)

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de junio de 2025

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 16 de abril de 2025 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María de la Encarnación Lucas Lucas\)](#)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 1766/2025 - ECLI:ES:TSJCL:2025:1766

Palabras clave: Incendio forestal. Responsabilidad patrimonial. Montes públicos. Titularidad. Gestión forestal. Prescripción de la acción. Daños.

Resumen:

Se plantea en el presente recurso jurisdiccional la impugnación de la desestimación presunta de la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada por la Junta Vecinal de San Andrés de La Regla el 20 de diciembre de 2016 ante la Junta de Castilla y León, al considerar que actuó de forma negligente en su condición de gestora de los montes de utilidad pública 487 y 488 por no haber percibido la indemnización por daños causados al patrimonio forestal de la recurrente.

En apoyo a su pretensión, la Junta Vecinal alega que la Administración autonómica actuaba tanto en su nombre y por su encargo como en calidad de gestora de los montes de utilidad pública cuando formuló la reclamación contra el responsable del incendio forestal acaecido en julio de 2012 del que derivaron unos daños valorados en 2.090.563 euros por el técnico competente del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Palencia. Considera que concurren todos los requisitos previstos legalmente para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración demandada por cuanto dejó transcurrir el plazo prescriptivo para interponer la reclamación judicial a la que venía obligada, lo que le ha privado de la indemnización a la que tenía derecho y que ahora reclama.

A sensu contrario, la demandada entiende que la reclamación de daños declarada prescrita fue realizada en nombre de la Junta de Castilla y León y no de la Junta Vecinal, es decir, se reclaman los daños a los que tenía derecho la Administración autonómica. Añade que de este pronunciamiento judicial desfavorable en modo alguno se desprende su derecho a ser indemnizada, máxime cuando no ha demostrado ni el perjuicio sufrido ni su valoración real; al margen de que podía haber reclamado en la vía civil y no lo hizo. Al mismo tiempo impugna la cantidad reclamada en base a un nuevo informe.

Sobre la base del artículo 106.2 de la Constitución Española, los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la Jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, considerada objetiva o de resultado, siendo lo relevante la antijuridicidad del resultado o lesión; la Sala desestima íntegramente el recurso planteado.

Su argumentación se centra en analizar si era obligación de la Comunidad Autónoma demandar frente al responsable del incendio los daños sufridos por la Junta vecinal recurrente titular de los montes afectados. Y la respuesta es negativa. La Sala entiende que la Administración autonómica, en su condición de gestora de los montes, está obligada a su restauración tras un incendio forestal y legitimada para reclamar al responsable del incendio los costes asociados. Ejercitada esta acción, precisamente la que se ha declarado prescrita, en opinión de la Sala se trataba de una reclamación en beneficio propio de la Administración autonómica, pero de ella no hubiera derivado pago alguno en favor de la Junta Vecinal. Tampoco se ha probado que la Comunidad autónoma hubiera asumido la obligación de reclamar los daños de Junta Vecinal frente al responsable del incendio.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Así lo exponía la Administración autonómica en su demanda en la que indicaba que ostentaba plenas funciones de administración y gestión de las superficies quemadas siendo una de sus obligaciones la restauración forestal (capítulo V del Título V de la Ley 3/2009 de montes de Castilla y León) lo que suponía la asunción directa de la responsabilidad de repoblar las superficies devastadas por el incendio.

En definitiva la Administración reclamaba para sí, y no para la Junta ahora demandante, una indemnización por dicho concepto frente al que consideraba responsable de los daños; esta acción es la que ha sido declarada prescrita y de ella no se derivaba de modo directo el pago de cantidad alguna para la ahora demandante por lo que la inactividad de la Comunidad Autónoma dejando prescribirla ningún perjuicio le ha causado a la recurrente pues ninguna indemnización habría obtenido de haber visto la Administración autonómica estimada su reclamación frente al presunto responsable del accidente.

En segundo lugar, no se ha acreditado, pues ninguna prueba se ha aportado en este sentido a mayores de la propia declaración de la Junta Vecinal, que la Comunidad Autónoma asumiera la obligación de reclamar los daños de la Junta Vecinal frente al responsable del incendio. La Junta Vecinal como perjudicada por el incendio al ser titular de los montes está legitimada para reclamar los daños sufridos y en principio compete a ella dicha reclamación; la única reclamación que consta realizada por la Junta de Castilla y León es a la que hemos referencia anteriormente y como hemos visto no fue realizada en nombre de la titular del monte ni por encargo de esta sino que lo fue en su propio nombre y solicitando una indemnización en concepto de gestora del monte y obligada a su restauración (…).”

Comentario de la Autora:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 3/2009 de 6 de abril de Montes de Castilla y León, la Consejería competente en materia de montes debe asumir la restauración de los ecosistemas forestales y de los hábitats naturales de carácter forestal tras un incendio. Asimismo, previa audiencia de los propietarios, le corresponde determinar las medidas de obligado cumplimiento encaminadas a restaurar los montes afectados por incendios forestales.

La Administración autonómica asume la gestión de los montes públicos que no sean de su titularidad. Lo problemático es determinar si en su condición de gestora de los montes de titularidad de una Junta Vecinal está obligada a reclamar los daños derivados de un incendio forestal en beneficio del titular del monte, o lo que es lo mismo, hasta dónde alcanza el

desempeño de la gestión. De esta sentencia se deduce que es al titular del monte a quien le corresponde reclamar los daños a través del ejercicio de la acción en vía civil, mientras que la Administración autonómica está legitimada para reclamar los costes derivados de la restauración forestal.

Es necesario poner de relieve que, a través de la acción declarada prescrita, la Administración autonómica reclamaba más de 740.000 euros. Y la Junta Vecinal cifraba sus daños en más de dos millones de euros, que en principio también se considerarían prescritos.

Enlace web: [Sentencia STSJ CL 1766/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León \(Valladolid\), de 16 de abril de 2025](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de junio de 2025

[Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia \(A Coruña\), de 31 de marzo de 2025 \(Sala de lo Contencioso, Sección 3, Ponente: Luis Villares Naveira\)](#)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctor del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ GAL 2694/2025 - ECLI:ES:TSJGAL:2025:2694

Palabras clave: Declaración de impacto ambiental (DIA). Evaluación de impacto ambiental (EIA). Paisaje. Protección de especies.

Resumen:

El Concello de Rois (A Coruña), parte recurrente en la sentencia, presentó demanda impugnando la Resolución de la Dirección General de Planificación Energética y Recursos Naturales mediante la cual se publica el acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 4 de agosto de 2022, que autoriza la construcción y declara la utilidad pública de la infraestructura de transporte de energía eléctrica denominada "LAT 220 kV CC Lousame-Tivo", promovida por Red Eléctrica de España SAU. La línea discurre por diversos términos municipales de Galicia, entre ellos el de Rois. Los hechos probados acreditan que el Castro Lupario, el Pazo de Angueira de Castro, una torre medieval, el Pazo do Faramello, varios cruceros y una capilla están catalogados como bienes protegidos tanto en el Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) de Rois como en el Plan Básico Autonómico. Se trata de un conjunto patrimonial de alto valor cultural y paisajístico.

El trazado de la línea de alta tensión (LAT) afecta de manera significativa a este entorno, especialmente entre los puntos T-26 y T-28. La torre T-27 se sitúa a menos de 10 metros del límite sur de la zona de protección del Castro y proyecta su estructura dentro de la misma. La LAT interfiere visualmente con la contemplación del castro desde varias perspectivas, incluyendo el Camino Portugués de Santiago, la aldea de Angueira de Castro y el propio Pazo do Faramello, desde cuyas estancias exteriores se divisan claramente las torres y los cables. Esta afección visual y territorial alcanza tanto bienes catalogados como elementos paisajísticos de alto valor cultural, algunos vinculados a rutas históricas y espacios protegidos.

La demanda del Concello de Rois se fundamentaba en la vulneración de la normativa del patrimonio cultural de Galicia, así como en la vulneración de la normativa de protección del medio ambiente (aspecto en el que se centra el presente análisis). Respecto a la protección del paisaje, la parte actora sostiene que la LAT provoca un impacto paisajístico severo, cuya dimensión social y socioeconómica no fue valorada adecuadamente en el procedimiento de evaluación ambiental. El Consello da Cultura Gallega (CCG) también rechaza el proyecto, basándose en la propia Guía para la protección del Camino de Santiago y en el dictamen del Instituto de Estudos do Territorio (IET), señalando que el Estudio de Impacto e Integración Paisajística (EIIP), y por tanto la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) aprobada en base

a dicho estudio, vulnera el artículo 11 de la [Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia](#). Respecto a la protección del medio ambiente natural, el informe pericial que se adjunta señala la insuficiencia del análisis del medio natural y de la protección de especies catalogadas como en peligro de extinción o vulnerables tampoco se presta atención a hábitats de interés comunitario como los tipos 6220* y 91E0*, algunos de los cuales ni siquiera han sido constatados ni evaluados en la DIA. También se fundamenta la demanda en que ni en el proyecto ni en la DIA se contempla la calidad de los hábitats existentes bajo la catenaria de la línea eléctrica.

En cuanto a la oposición de la Administración demandada, y centrándonos nuevamente solo en los aspectos relacionados con medio ambiente, ésta sostiene que las alegaciones de la parte actora carecen de la concreción necesaria, tanto en lo que respecta a la presencia efectiva de especies protegidas en la zona afectada por la línea de alta tensión como en la identificación precisa de los hábitats que supuestamente se verían perjudicados. Considera que el informe pericial aportado por la actora no acredita de forma suficiente la existencia de afecciones reales al medio natural, y defiende que la evaluación ambiental realizada fue adecuada y conforme a la normativa vigente, sin que se hayan identificado impactos críticos que justifiquen la invalidez de la DIA favorable al proyecto.

Igualmente, la empresa codemandada defiende la legalidad del proyecto argumentando, en lo relativo al medio ambiente, que no existen impedimentos para la construcción de la línea, según se desprende de los informes técnicos emitidos por las Administraciones competentes. Sostiene que los motivos ambientales invocados por la parte actora ya fueron evaluados adecuadamente en la DIA favorable emitida en 2017, la cual afirman que no es objeto directo del presente proceso ni puede impugnarse de forma indirecta. También niega cualquier infracción de la normativa europea o nacional en materia ambiental, ya que no se han acreditado efectos negativos sobre la salud ni sobre el entorno natural.

La Sala rechazó los motivos de inadmisibilidad planteados por la empresa codemandada. En este sentido, se aclaró que la DIA no puede ser impugnada de forma autónoma, conforme al artículo 41.4 de la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental y que el recurso interpuesto contra la resolución que autoriza la obra es el cauce procesal adecuado para cuestionar su legalidad.

La parte demandante sostiene que el trazado de la línea eléctrica entre los apoyos T-26 y T-28 vulnera la Ley 5/2016, de Patrimonio Cultural de Galicia (LPCG), la Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia (LPG), y el [Decreto 238/2020 que aprueba las Directrices del paisaje de Galicia](#), al generar un impacto negativo sobre varios bienes protegidos: el Castro Lupario, el Pazo de Angueira de Castro, el Pazo y el Crucero de Faramello, y el Camino Portugués de Santiago. Aporta como prueba informes periciales arqueológicos y paisajísticos, así como pronunciamientos institucionales, y solicita que se reconozca el conjunto como paisaje cultural vinculado al Camino. Las codemandadas se oponen alegando que las afecciones patrimoniales fueron debidamente evaluadas y corregidas, y aportan informes administrativos (entre ellos, un informe administrativo de la Dirección General de Patrimonio Natural) que avalan la compatibilidad del proyecto con los bienes protegidos.

La Sala considera probado que el tramo de la línea eléctrica comprendido entre los apoyos T-26 y T-28 discurre en las inmediaciones de varios bienes patrimoniales catalogados conforme a la LPCG, como el Castro Lupario, el Pazo de Angueira de Castro, el Pazo do

Faramello y el Camino Portugués de Santiago. Asimismo, constata que la infraestructura eléctrica genera un impacto visual significativo sobre estos bienes y su entorno, al penetrar en la zona de protección del Castro Lupario, sobrevolar tramos del Camino de Santiago y ser claramente visible desde diversos puntos de valor patrimonial y paisajístico, lo que afecta negativamente a la percepción integral del conjunto.

En el tercer fundamento de Derecho, la Sala analiza las infracciones en materia de protección del paisaje en Galicia. En primer lugar, se establece la normativa aplicable en materia paisajística y se realizan precisiones respecto al Derecho transitorio. La normativa paisajística aplicable se basa en el Convenio Europeo del Paisaje y en la Ley 7/2008 de Protección del Paisaje de Galicia (LPG), que reconoce el paisaje como un bien de interés general con dimensiones ambientales, culturales, sociales y económicas, y exige que los proyectos sometidos a DIA incluyan un estudio específico de impacto e integración paisajística (art. 11 LPG). La Ley se desarrolla mediante el Decreto 238/2020, que aprueba las Directrices del paisaje de Galicia, vinculantes para los proyectos en tramitación que no hubieran sido aprobados provisionalmente antes de su entrada en vigor. Sin embargo, la [Ley 18/2021](#) modificó esta disposición transitoria, excluyendo de su aplicación los proyectos que ya hubieran obtenido informe de impacto ambiental o estuvieran en fase de información pública antes del 1 de enero de 2022, como ocurre en este caso. Por tanto, aunque las Directrices fueron invocadas legítimamente por la parte demandante, no resultan jurídicamente aplicables al procedimiento impugnado, lo que impide fundar en ellas una infracción normativa, pese a que, de haber sido exigibles, podrían haber sido incompatibles con el trazado de las torres T-26 y T-27.

En cuanto al impacto negativo sobre el paisaje provocado por el trazado de la LAT a su paseo por el Castro Lupario, el IET (órgano encargado de valorar el impacto paisajístico de los proyectos y que debe tener en cuenta la dimensión global del interés general para la comunidad gallega; art. 1 LPG) dictaminó que la LAT, en su cruce con el Castro Lupario, tenía un impacto negativo sobre el paisaje. En la evaluación realizada por dos informes del IET se denunció que la consultora de la promoción no había realizado simulaciones de impacto visual (junio de 2013), y, tras subsanarlo, se emitió informe definitivo en septiembre de 2013 y, aunque el texto íntegro del informe no consta en el expediente administrativo (omisión censurable que impide su control, según la Sala), sí aparece recogido en resoluciones posteriores que confirman el impacto negativo sobre el Castro Lupario. Tras el informe, la promotora modificó la T-27 unos 30 metros, quedando unos diez metros fuera del perímetro de la zona de protección. La Dirección General de Patrimonio Cultural, con mencionado cambio, consideró en su resolución de 13 de octubre de 2014 corregido el impacto paisajístico negativo. La Sala considera que dicha resolución no es ajustada a Derecho, ya que la modificación no eliminó la ilegalidad del trazado según el IET.

A pesar de que el apoyo se desplazó fuera de la zona protegida, el impacto visual se mantiene, puesto que las torres y los cables siguen interrumpiendo la contemplación desde el Castro Lupario, el Camino de Santiago y la aldea de Angueira de Castro. Los cables de alta tensión sobrevuelan dicha zona casi 400 metros, limitando el crecimiento vegetal y afectando gravemente a las vistas tanto desde el Castro como hacia él, especialmente desde la ladera sur de Angueira de Castro, visualmente partida por las torres y las líneas.

El art. 11 LPG exige que se incluya un diagnóstico de impacto sobre los elementos del paisaje y las medidas necesarias para su integración. El simple cambio en la torre T-27 no cumple este estándar y no atenúa el impacto negativo dictaminado por el IET. Este impacto negativo fue declarado en aplicación del art. 2.b LPG, que exige preservar el paisaje favoreciendo una relación armónica con el entorno. El IET dictaminó que el proyecto no preservaba adecuadamente el paisaje, y la causa de esa calificación no fue corregida (como exige el art. 11.1 y 2 LPG). En este sentido se considera vulnerado el art. 2.b en relación con los arts. 11.1 y 11.2 LPG. Puesto que la evaluación paisajística es parte de la evaluación ambiental del proyecto (arts. 5.1.a y 35.1.c y e de la Ley 21/2013, y arts. 11.1 y 3 LPG), la Sala llega a la conclusión de que el trazado aprobado entre las torres T-26 y T-28 en el entorno del Castro Lupario incurre en infracción de la LPG y de la normativa de evaluación ambiental. Es decir, se estima el recurso en este punto.

En el cuarto fundamento la Sala analiza las infracciones en materia de protección del patrimonio cultural, en este punto el recurso es desestimado.

En el quinto, se analizan las infracciones relativas a la protección del patrimonio natural. La demandante sostiene que el trazado no protege adecuadamente el patrimonio natural, en referencia a la presencia en la zona de especies catalogadas en peligro de extinción o vulnerables, así como de hábitats de interés comunitario, y que la DIA no evaluó adecuadamente la afección a las mismas. La Sala reconoce que algunas observaciones técnicas (como la ausencia de un análisis sistemático sobre los efectos de las podas o talas bajo la catenaria) son pertinentes y podrían justificar medidas cautelares, pero, a su vez, subraya que en la fase de fondo se requiere un mayor esfuerzo probatorio, particularmente dirigido a desvirtuar la suficiencia o idoneidad de las medidas correctoras o del impacto de las obras concretamente ejecutadas. En este sentido la insuficiencia probatoria no se debe al contenido técnico de los informes anexos sino a su deficiente incorporación procesal (presentados como apéndices a un informe firmado por un arqueólogo sin valor pericial en materia ambiental), así como a la falta de conexión directa entre dichos informes y las zonas efectivamente afectadas por las obras. La Sala también aclara que no es suficiente con alegar el riesgo ambiental en abstracto, sino que resulta necesario demostrar cómo y en qué medida las medidas correctoras aprobadas en la DIA son inadecuadas para proteger, de forma concreta, algo que en este caso no se ha acreditado por lo que se desestima el recurso en este punto.

En definitiva, La Sala estima las pretensiones de la parte demandante, y procede a declarar la disconformidad a Derecho del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 4 de agosto de 2022, por el que se autoriza la construcción y se declara la utilidad pública de la infraestructura de transporte de energía eléctrica denominada "LAT 220 kV DC Lousame-Tibo", promovida por Red Eléctrica de España S.A.U. De este modo se anula (artículo 48.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 71.1.a de la LJCA), únicamente en el aspecto relativo al trazado comprendido entre las torres T-26 y T-28, en el entorno del Castro Lupario y el Camino Portugués a Santiago de Compostela, en la aldea de Angueira de Castro, parroquia de Santa María de Ribasar, en el municipio de Rois.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) O órgano encargado de avaliar o impacto dos proxectos de obras no momento da tramitación do procedemento no eido paisaxístico, para verificar a compatibilidade entre a LAT e a paisaxe, é o Instituto de Estudos do Territorio (IET), tendo necesariamente en conta para iso a "dimensión global de interese xeral para a comunidade galega, por canto transcende os eidos ambientais, culturais, sociais e económicos"(art. 1).

Pois ben, o IET ditaminou que a LAT no seu encontro co Castro Lupario tiña un impacto negativo para a paisaxe.

(…) En efecto, o IET emite un informe negativo de impacto paisaxístico que en opinión da Sala non foi corrixido adecuadamente co cambio de ubicación da T-27, xa que se ben se despraza uns metros cara o sur-surleste e pasa a estar materialmente fóra da zona de protección, o desvalor visual, e polo tanto o impacto paisaxístico en que consiste o paso da liña polo lugar, se mantén incólume. (...) Por outra banda, aínda que é certo que o apoio xa non está na zona de protección do Castro Lupario (algo que atinxe máis á valoración da protección do patrimonio cultural que á paisaxe), os cables da LAT entre os puntos T-26 e T-27 discorren por riba do mesmo, nun van de case 400 metros, afectando o voo na zona de protección e en consecuencia limitando o crecemento da vexetación que puidese darse doutro xeito, pero sobre todo, afectando a contemplación, tanto a vista panorámica do val dende o Castro, como a vista do mesmo dende o Camiño e dende toda a ladeira sur, singularmente impactante nas inmediacións de Angueira de Castro, que resulta completamente cortada en dous polas liñas e as torres

(…) Posto que o apartado e) obriga a determinar os criterios e as medidas que se deben adoptar para acadar a integración paisaxística do proxecto, que foi o que o IET diferiu á DXPC e dado que o que deu por bo foi un simple cambio na T-27 que en nada reduciu o impacto visual e mantivo o paso aéreo sobre a zona de protección, é evidente que esta medida non permite levantar a cualificación de impacto negativo dada polo IET, xa que a alteración do trazado non permitiu unha mellor integración paisaxístico do proxecto.

Esta cualificación emitíuse tendo en conta os principios inspiradores da Lei, entre eles (art. 2.b. LPG) "Defender e preservar a paisaxe, favorecendo unha relación harmónica e respectuosa entre a xente e o seu contorno, e promovendo un uso racional e ordenado do territorio, que teña en conta os valores naturais e culturais das paisaxes".

Parece claro que co trazado sometido a informe ao IET este ditaminou un impacto negativo porque o proxecto non preservaba a paisaxe adecuadamente, e as razóns desa decisión non foron corrixidas (como esixe o art. 11.1 e 2 LPG), á vista de toda a proba pericial, pola modificación do trazado aceptada pola DXPC o 13/10/2014, polo que debemos considerar infrinxido o art. 2.b. en relación ao art. 11.1. e 11.2. LPG.

Dado que a avaliación paisaxística integra a avaliación ambiental á que se debe someter o proxecto (arts. 5.1.a. e 35.1.c. e e. da Lei 21/2013, de avaliación ambiental e 11.1. e 3. LPG), debemos concluír que o trazado definitivo aprobado no entorno do Castro Lupario,

comprendido entre as T-26 e T-28 incorreu en infracción da LPG e con ela a normativa da avaliación ambiental. (...)”.

“(…) Con carácter preliminar, non podemos deixar de facer notar a deficiente técnica procesual, coa merma probatoria que ten que implicar, de introducir achegas de carácter técnico-ambiental simplemente como anexos dun informe asinado por un arqueólogo.

Entende a Sala que con seren pertinentes as observacións que se fan nos Anexos ao informe da demandante sobre as insuficiencias na sistemática da análise que o promotor fai do impacto da LAT, non abundan para concluír unha infracción neste apartado.

(…) En efecto, a crítica consistente na falta dunha aproximación sistemática ao impacto que sobre o ecosistema nun punto concreto ten a poda ou tala de especies arbóreas ou arbustivas baixo a catenaria é certa, xa que isto pode afectar á calidade dos hábitats, tanto no tramo afectado como polo corte que pode suponer na continuidade do entorno. Agora ben, se ben en sede cautelar como indicio probatorio podería admitirse a afectación a hábitats ou especies protexidos para a concorrencia dun perigo de dano que se puidese materializar a nivel ambiental, no exame do fondo do asunto cómpre un maior esforzo probatorio neste sentido, particularmente dirixido a desacreditar a insuficiencia ou idoneidade das medidas correctoras ou do impacto das obras concretamente realizadas. (...) Constando o alcance da intervención -á que se lle impoñen unhas limitacións na forma de execución derivadas das medidas correctoras que constan na DIA- correspondía á demandante a carga de acreditar en que medida o contido desa intervención resultaba igualmente relevante para os valores ambientais protexidos, sexa en relación ás especies, sexa en relación aos hábitats, algo que non se chegou a concretar, incorrendo nunha insuficiencia probatoria derivada xa de principio da falta de idoneidade do asinante do informe (arqueólogo) para ocuparse das cuestións ambientais. A insuficiencia probatoria non derivaba en ningún caso do contido dos informes anexados (de aí a inutilidade das declaracións testemuñais inadmitidas no trámite de proba), senón de non terse proxectado sobre os aspectos concretos que acabamos de referir, e a imposibilidade de converter ás testemuñas en peritos de informes periciais que non se realizaron. (...)”.

Comentario de la Autora:

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia supone un pronunciamiento relevante en lo referido al valor jurídico otorgado al paisaje como bien colectivo y un componente fundamental integrante de los proyectos que deban someterse al procedimiento de Declaración de Impacto Ambiental. De acuerdo con el art. 11 de la LPG, las entidades promotoras deben incorporar en el estudio de impacto ambiental un estudio de impacto e integración paisajística (documento específico en el que se evaluarán los efectos e impactos

que el proyecto pueda provocar en el paisaje y las medidas de integración paisajística propuestas por dichas entidades).

La Sala afirma que, en el presente caso, la alteración mínima del trazado eléctrico desplazando la torre T-27 no atenúa el impacto visual negativo previamente determinado por el Instituto de Estudios del Territorio. Es decir, la decisión subraya que no basta con ajustes meramente espaciales cuando existe una alteración sustancial en la contemplación del entorno, especialmente en lugares con una relevante dimensión natural, cultural e, incluso, simbólica como el Castro Lupario o el Camino Portugués. Igualmente, la sentencia considera vulnerado

el artículo 2.b de la LPG, que impone el deber de defender y preservar el paisaje, teniendo en cuenta los valores naturales y culturales del mismo. En este sentido, y en conexión con la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental](#), la sentencia evidencia que la exigencia de estudiar el impacto paisajístico requiere de un estudio riguroso y técnicamente sólido.

No obstante, la sentencia también muestra las limitaciones de la prueba pericial aportada en relación con la protección del patrimonio natural. Se reconoce la pertinencia de críticas técnicas, pero se concluye que la carga probatoria no fue cumplida de forma suficiente. La eficacia jurídica de los informes periciales en materia ambiental depende de su contenido técnico, pero también de la adecuada formalización y que hayan sido realizados por un especialista en la materia. Es decir, se refuerza la idea (si es que era preciso reforzarla) de la necesidad de abordar el medio ambiente como disciplina absolutamente autónoma.

Enlace web: [Sentencia del STSJ GAL 2694/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia \(A Coruña\) de 31 de marzo de 2025](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de junio de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 23 de diciembre de 2024 (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª. Ponente: María José Margareto García)

Autora: María Pascual Núñez, Doctora en Derecho y Sociedad por la Universidad a Distancia de Madrid. Asesora y consultora jurídico-ambiental

Fuente: ROJ: STSJ AS 3306/2024 - ECLI:ES:TSJAS:2024:3306

Palabras clave: Urbanismo. Contaminación acústica. Evaluación ambiental. Principio de no regresión.

Resumen:

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Oviedo, dictada el 11 de marzo de 2024, estimó el recurso interpuesto por la Asociación Recuperar Noriega contra la resolución del Ayuntamiento de Ribadedeva de 30 de marzo de 2023. Esta resolución había iniciado un expediente para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto a las actividades de una mercantil, pero denegó la paralización de dicha actividad. La sentencia declaró nula la resolución por no ajustarse a Derecho y ordenó la clausura inmediata de la actividad hasta que se concediera la licencia correspondiente.

Tanto el Ayuntamiento de Ribadedeva como la mercantil afectada apelaron esta decisión. El Ayuntamiento argumentó que la sentencia se centró indebidamente en la paralización de la actividad, cuando la resolución recurrida se basaba en el artículo 241 del TROTUA. Este precepto establece que la paralización es una facultad de la Administración, no una obligación, y que se ejerció valorando el principio de proporcionalidad. En su defensa, el Ayuntamiento consideró el impacto económico y social de la actividad, que ha estado operando desde 1988, proporcionando empleo y estando arraigada en la comunidad local. A su vez, indicó que el artículo 93 de la [Ley 1/2023, de Calidad Ambiental del Principado de Asturias](#), no era aplicable, dado que la norma entró en vigor con posterioridad a la resolución impugnada.

Por su parte, la mercantil alegó error en la valoración de la prueba, destacando su larga presencia en la economía local y la posibilidad de legalización de su actividad según el Plan General de Ordenación (PGO) de Ribadedeva. También argumentó que no existía riesgo para el medio ambiente ni para la población, y que la paralización acarrearía consecuencias económicas negativas. Finalmente, cuestionó la legitimación activa de la Asociación Recuperar Noriega.

La Asociación Recuperar Noriega se opuso a las apelaciones, defendiendo la desestimación del recurso.

En cuanto a la cuestión de la legitimación activa, la Sala avaló la capacidad procesal de la Asociación Recuperar Noriega. Con respecto al desarrollo de la actividad mercantil, reconoció que desde 1988 se han otorgado diversas licencias para la construcción y ampliación de las naves. Sin embargo, remitiéndose a la doctrina del Tribunal Supremo, la

Sala recordó que el ejercicio de una actividad debe atenerse a los límites del ordenamiento jurídico, y que la falta de licencia convierte la actividad en clandestina e irregular, permitiendo su paralización en cualquier momento. Por ello, determinó que, en el caso de autos, nos encontramos ante un expediente orientado a restablecer la legalidad urbanística, en el que se requiere a la mercantil realizar determinadas actuaciones. Si bien se constató que parte de las infraestructuras son legalizables, el Ayuntamiento optó por no paralizar la actividad basándose en el principio de proporcionalidad, valorando su impacto económico y social.

En este sentido, la Sala recordó que la medida de paralización tiene naturaleza provisional, conforme al artículo 56 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, lo que permite la adopción de medidas para asegurar la eficacia de la resolución final, basándose en los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad. Considerando la buena fe y la confianza legítima de la empresa, la ausencia de peligro para la seguridad o salubridad, y el impacto negativo que la paralización generaría en la actividad comercial y laboral, el Tribunal decidió permitir que la actividad continúe bajo ciertas condiciones.

Extractos Destacados:

“(…) Por lo que se refiere al primer motivo de recurso articulado por Maderas Camacho, S.L. relativo al error en la valoración de la prueba, cabe tener en cuenta que como ha señalado esta Sala, entre otras, en sentencias de fechas 14-10-2014, 30-5-16 y 31-10-16 "conviene recordar la reiterada doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (SSTS, entre otras muchas, de 3 de junio de 1982, 13 de enero de 1992, 11 EDJ 1996/4477 y 25 de junio 1996/5809 y 24 de julio 1996/6642)”.

“(…) Sentado cuanto antecede, cabe tener en cuenta que la parte apelante Maderas Camacho, S.L. como invoca la misma y recoge la resolución recurrida viene desarrollando la actividad desde el año 1988 y cuenta con las siguientes licencias que le han sido otorgadas a lo largo de los años (…)

“(…) El Tribunal Supremo ha señalado en sentencia de fecha 21 de septiembre de 1988 que el ejercicio de este derecho de actividad ha de atenerse a los límites configurados por el ordenamiento jurídico y con cita de las sentencias de 18 de julio de 1986, 5 de mayo de 1987, 4 de julio de 1995 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, conceptuándose la actividad ejercida sin licencia como clandestina e irregular que no legitima el transcurso del tiempo, pudiéndose acordar la paralización o cese de tal actividad por la autoridad municipal en cualquier momento, - Sentencias de 20 de diciembre de 1985, 20 de enero de 1989, 9 de octubre de 1979, 31 de diciembre de 1983, 4 de julio de 1995 etc".

Por lo que ha de partirse que la regla general, jurídica y lógica es que la medida de paralización de la actividad es ineludible ante una situación de falta de licencia de la actividad. Ahora bien, también hemos de puntualizar que es lo cierto que en este caso, como ya dijimos anteriormente, estamos ante una resolución de incoación del expediente para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, en que se le requiere a Maderas Camacho, S.L. para la realización dentro del plazo que señala de las actuaciones contenidas en el apartado 2. de la resolución recurrida y de las que se desconoce su estado, señalando al propio tiempo en la resolución recurrida que parte de sus infraestructuras son legalizables y que por ello, en base a los razonamientos que contiene la resolución recurrida, en el apartado

tercero de la misma el Ayuntamiento apelante resolvió que "No procede la paralización de la actividad en atención al principio de la proporcionalidad aducido".

De ahí se desprende que la medida de paralización impugnada participa de la naturaleza de medidas provisionales a que alude el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común (...).

“(…) Teniendo en cuenta estos excepcionales factores concurrentes que incorporan poderosos elementos de buena fe y equidad, y sin que las conclusiones aquí alcanzadas puedan extenderse a otros casos o situaciones distintas, consideramos que la medida de paralización adoptada y tratándose del inicio del presente procedimiento es desproporcionada por los razonamientos expuestos.

Y en consecuencia, hemos de estimar las pretensiones interesadas por los apelantes, si bien cabe precisar que dicha estimación es parcial, pues debemos advertir que ello no comporta ni la licencia de actividad, ni que tal autorización provisional implícita sea indefinida o incondicionada. Y ello porque la falta de paralización dispuesta en la resolución recurrida no está privada de las siguientes condiciones que establecemos a continuación”.

Comentario de la Autora:

La sentencia autos pone de relieve la importancia de equilibrar el desarrollo económico con la protección ambiental. Al permitir que la actividad continúe bajo ciertas condiciones, se subraya la necesidad de establecer medidas provisionales que garanticen la seguridad y salubridad mientras se resuelven las cuestiones legales.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 3306/2024, del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de 23 de diciembre de 2024](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de junio de 2025

[El País Vasco modifica la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de caza](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial del País Vasco, número 65 de 3 de abril de 2025

Palabras clave: Caza. Accidente caza. Pieza de caza. Acompañante.

Resumen:

En la actualidad, la caza sigue siendo una actividad que genera importantes recursos en el medio natural. Bien practicada, también supone una actividad compatible con la conservación de especies amenazadas. Sin embargo, la falta de relevo generacional hace que durante las últimas décadas haya disminuido el número de practicantes. En este escenario, es determinadas administraciones como es el caso del Gobierno del País Vasco, consideran necesario impulsar dicha actividad y garantizar su relevo generacional, cuestiones que requieren de una planificación y una estrategia coordinadas, a medio y largo plazo.

Así, en 2011 había en Euskadi 40.138 licencias de caza, frente a las 31.383 de 2022, lo que supone un descenso de casi un 22 %. Frente a ellos, según datos del Centro de Coordinación de Emergencias de Euskadi, en 2011 se gestionaron 6.250 incidentes con animales, mientras que en 2023 ascendieron a 16.006 incidentes. A estos datos debemos añadirles los correspondientes a los daños generados por estos animales en la agricultura, que año tras año van en aumento. Por todo ello, se aborda la modificación de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza. Para ello, la presente proposición de Ley de modificación propone, en su artículo único, la modificación del artículo 2 de la [Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza](#), que hace referencia a la definición de caza.

De este modo, quedan excluidas de la obligación de estar en posesión de la licencia de caza aquellas personas que no participen activamente en la acción cinegética y su participación se limite a acompañar a quienes ejerzan la acción de cazar. Para ello se crea se define y se regula la figura del acompañante. Se incluye también, en último lugar, una disposición final dirigida a la entrada en vigor de la citada modificación.

Artículo único.– Modificación del artículo 2, definición de la caza, de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza. Se define a la acción de cazar la ejercida por las personas mediante el uso de artes, armas, animales o medios homologados apropiados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales, con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por una tercera.

Otra cuestión que define la caza es que delimita que solo podrán cazarse los animales declarados piezas de caza. No se considerará acción de caza la ejercida por acompañantes, entendidas como tales las personas cuya participación se limite a acompañar a quienes ejerzan

la actividad conforme a lo establecido en el párrafo anterior. Estas personas no podrán portar armas ni participar activamente en la acción de caza y no será necesario que dispongan de licencia de caza. En cualquier caso, las personas que ejerzan la acción de la caza serán responsables de la seguridad y de las consecuencias de los eventuales incumplimientos por parte de las personas que les acompañen durante el lance de caza.

Por consiguiente, en base a lo establecido, a estos efectos, no se considerarán acompañantes las personas que asistan de cara a levantar las piezas de caza, las llamadas batidoras u ojeadoras, ni las personas que ejercen la acción de cazar por medio de perros de caza, conocidas como perreras.

Enlace Web: [Ley 1/2025, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza del País Vasco](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de junio de 2025

Inclusiones, exclusiones y modificaciones en los Listados y Catálogos de Especies

Autora: Dra. Eva Blasco Hedó. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Orden TED/452/2025, de 5 de mayo, por la que se modifican los anexos 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; del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras; y por la que se declara la situación crítica de «*Fulica cristata*» y «*Galemys pyrenaicus*» en España. (BOE n. 114, de 12 de mayo de 2025)

Palabras clave: Biodiversidad. Especies de flora y fauna. Especies en peligro de extinción. Especies vulnerables. Especies invasoras.

Resumen:

Tanto el Listado y el Catálogo de especies amenazadas como el Catálogo de especies invasoras son herramientas dinámicas sujetas a actualización permanente. Dicha actualización responde a nuevos conocimientos sobre el estado de conservación de especies, subespecies y poblaciones, a las modificaciones que pudieran existir en los anejos de las diferentes normas de la Unión Europea y tratados internacionales ratificados por España, así como a la necesidad de incluir nuevas especies exóticas invasoras en el correspondiente instrumento legal.

Para actualizar al conocimiento científico y técnico el Listado y el Catálogo de especies amenazadas, el Catálogo de especies invasoras y las especies que deben considerarse en situación crítica en España, la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha recibido diferentes propuestas de un conjunto de administraciones y otras entidades.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 56.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Ministerio debe llevar a cabo de oficio la inclusión, cambio de categoría o exclusión en el Listado, previa notificación a la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, de taxones o poblaciones protegidas en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea o en los instrumentos internacionales ratificados por España.

Con estos antecedentes, se procede a la inclusión en el Catálogo de especies amenazadas, en la categoría «En peligro de extinción» de las siguientes especies: en cuanto a la flora, el Nomevés (*Gyrocarium oppositiflorum*), el Pico paloma gomero (*Lotus gomerythus*) y el Dragoncito de la Sierra de Gádor (*Gadoria falukei*); y en cuanto a los artrópodos, la Gambilusa (*Linderiella baetica*), las mariposas Manto violeta (*Lycena helle*) y Veloz balear (*Gegenes pumilio*). Se incluye en la categoría «Vulnerable» el molusco Caracol chato de Arguineguín (*Monilearia arguineguinensis*).

Respecto al Listado, se procede a la inclusión de las siguientes especies: en cuanto a la flora, el Peralillo espino (*Gymnosporia cryptopetala*); en cuanto a la fauna invertebrada de artrópodos: las mariposas Alpina de Sierra Nevada (*Agriades zulichii*), Ajedrezada haltera (*Pyrgus cinarae*) y Ajedrezada amarilla (*Pyrgus sidae*); y, por último, se incluye un ave, la Graja (*Corvus frugilegus*). Asimismo, se incluyen de oficio en el Listado las poblaciones del Mediterráneo de cuatro especies de cnidarios: el Coral amarillo (*Dendrophyllia cornigera*), el Coral naranja (*Dendrophyllia ramea*), el Coral cresta de gallo (*Desmophyllum dianthus*) y el Coral bambú (*Isidella elongata*); en relación a los peces, se incluyen de oficio las poblaciones del Mediterráneo de cuatro especies de peces cartilagosos o condriictios: la Raya toro (*Aetomylaeus bovinus*), la Raya marrón (*Bathytoshia lata*), la Pastinaca (*Dasyatis pastinaca*) y el Gavilán lusitánico (*Rhinoptera marginata*), así como todas las poblaciones del Tiburón toro (*Carcharias taurus*), cuya población del Mediterráneo ya se encontraba incluida en el Listado.

En cuanto a especies que cambian de categoría dentro del Catálogo, pasan a «En peligro de extinción» el resto de las poblaciones del mamífero Desmán Ibérico (*Galemys pyrenaicus*), que se encontraban en la categoría «Vulnerable» (con excepción de la población del Sistema Central, que ya estaba en la categoría «En peligro de extinción»). Por otra parte, dos especies de flora cambian desde la categoría «En Peligro de Extinción» a «Vulnerable»: la Silene de Ifach (*Silene hifacensis*) y la Saladilla de Peñíscola (*Limonium perplexum*), dado que su estado de conservación ha mejorado. Por último, una especie de artrópodo se excluye del Catálogo y del Listado: la Cochinilla de los Jameos (*Halophiloscia canariensis*), al haberse constatado que su distribución es mucho más extensa de lo que se suponía tras corregirse un error de determinación taxonómica.

En relación a las modificaciones que afectan al Catálogo de especies invasoras, se incluyen en el mismo los siguientes taxones: en cuanto a invertebrados, la Polilla del boj (*Cydalima perspectalis*) y el Avispón oriental (*Vespa orientalis*); en cuanto a vertebrados, el pez Hypostomus plecostomus y las especies de galápagos o tortugas acuáticas de los géneros *Pseudemys* y *Mauremys*, con excepción del Galápagos leproso (*Mauremys leprosa*), que es una especie autóctona y recogida en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Por último, se declaran dos nuevas especies «En situación crítica»: la Focha moruna (*Fulica cristata*) y el Desmán ibérico (*Galemys pyrenaicus*).

Enlace web: [Orden TED/452/2025, de 5 de mayo, por la que se modifican los anexos 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; del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras; y por la que se declara la situación crítica de «Fulica cristata» y «Galemys pyrenaicus» en España](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de junio de 2025

[La Rioja aprueba el Plan Regional de Adaptación al Cambio Climático 2023-2030. Resolución 631/2025, de 8 de mayo](#)

Autor: Dr. Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados. IESA-CSIC

Fuente: Boletín Oficial de La Rioja de 12 de mayo de 2025, número 89

Palabras clave: Cambio Climático. Clima. Cambio Global. Adaptación. Riesgos climáticos.

Resumen:

En el actual contexto de pérdida de biodiversidad y cambio climático, las administraciones han de adaptar sus actividades sectoriales al nuevo escenario establecido por el Cambio Climático. En ese contexto nace el presente Plan, el cual se estructura en 11 capítulos, que comienzan con una presentación del marco climático y el análisis de las perspectivas de futuro en la materia. A continuación, se presenta un primer análisis de la situación del clima actual en La Rioja, que incluye la situación climática histórica y las proyecciones futuras de la región, así como un análisis inicial de las principales amenazas climáticas a las que se enfrenta. A continuación, se aborda el contexto socioeconómico a partir de datos económicos y demográficos. El capítulo 6 contiene el marco estratégico (Misión, Visión, Principios y objetivos). Si bien, el objetivo global es el impulso de la prevención y la adaptación proactiva a las consecuencias derivadas del cambio climático, acompañadas de políticas y herramientas que permitan esa adaptación, de forma particularizada los objetivos son:

Por un lado, reforzar la observación sistemática del clima, la elaboración y actualización de proyecciones regionalizadas de cambio climático para La Rioja y el desarrollo de servicios climáticos. Generar de forma continua y acumulativa el desarrollo de conocimiento sobre impactos, riesgos y adaptación en La Rioja y facilitar su transferencia a la sociedad, reforzando el desarrollo de metodologías y herramientas para analizar los impactos potenciales del cambio climático.

Identificar los principales riesgos del cambio climático para La Rioja, teniendo en cuenta su naturaleza, urgencia y magnitud, y promover y apoyar la definición y aplicación de las correspondientes medidas de adaptación.

Integrar transversalmente la adaptación en las políticas públicas de la región. Promover la participación de todos los actores interesados, incluyendo los distintos niveles de la Administración, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía en su conjunto, para que contribuyan activamente a la construcción de respuestas frente a los riesgos derivados del cambio climático. Fomentar la adquisición y el fortalecimiento regional de las capacidades para la adaptación. Y por último, asegurar la coordinación administrativa y reforzar la gobernanza en materia de adaptación.

Enlace Web: [Resolución 631/2025, de 8 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan Regional de Adaptación al Cambio Climático de La Rioja 2023-2030](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de junio de 2025

Cambio climático:

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.); ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María (Dir.); TAVARES DA SILVA, Suzana (Coord.). *Digitalización del sector público al servicio de la neutralidad climática*. Barcelona: Atelier, 2025. 390 p.

OLIVARES, Alberto. *El derecho de la energía: para la neutralidad climática*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 400 p.

Desarrollo sostenible:

ESTRADA MARGARETO, María José. *Las políticas europeas sobre transporte: equilibrio entre sostenibilidad y competencia*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 300 p.

Energía:

OLIVARES, Alberto. *El derecho de la energía: para la neutralidad climática*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 400 p.

Fiscalidad ambiental:

MONTORO LÓPEZ, Ana. *Derecho fiscal y medio ambiente*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 276 p.

ZVALETA ALVAREZ, Michael. *Green taxation: diagnóstico y propuestas de soluciones a la problemática del Medio Ambiente desde el Derecho Tributario y el análisis institucional*. Santiago de Chile (Chile): Ediciones Jurídicas Olejnik, 2025. 168 p.

Responsabilidad Social Empresarial (RSE):

BRIONES PEÑALVER, Antonio Juan. *Responsabilidad Social Corporativa (RSC) para estrategias de sostenibilidad de las oportunidades de negocio: estudio sobre las estrategias de sostenibilidad y su impacto en la II estrategia de RSC en la Región de Murcia*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 120 p.

Salud:

BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (Dir.); ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (Coord.); GAMALLO CARBALLUDE, Paula (Coord.). *La repercusión de la actividad pública urbanística y*

ambiental sobre la salud y la calidad de vida. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 550 p.

CARNICERO GIMÉNEZ DE AZCÁRATE, Javier (Coord.). *Sostenibilidad del Sistema de Salud: Red de excelencia*. Madrid: Díaz de Santos, 2025. 432 p.

EGUSQUIZA BALMASEDA, M^a Ángeles; JORQUI AZOFRA, María; LUQUIN BERGARECHE, Raquel; VIDÁN PEÑA, Javier. *Régimen jurídico de protección de datos de salud en el Espacio Europeo de Datos de Salud (EEDS)*. A Coruña: Colex, 2025. 264 p.

Transportes:

ESTRADA MARGARETO, María José. *Las políticas europeas sobre transporte: equilibrio entre sostenibilidad y competencia*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 300 p.

SIERRA NOGUERO, Eliseo. *Conducción autónoma y seguridad jurídica del transporte desde la perspectiva europea e internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 986 p.

Urbanismo:

BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (Dir.); ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia (Coord.); GAMALLO CARBALLUDE, Paula (Coord.). *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 550 p.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de junio de 2025

Se han publicado los siguientes 16 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Blog de Derecho Ambiental, Consejo General de la Abogacía Española, <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/>
- Derecho Ambiental y Ecología, año 21, n. 95, enero-abril 2025, https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAyE_95.pdf
- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 10712, n. 10722; 2025
- Environmental Law Reporter, vol. 55, n. 3, mayo 2025
- Environmental Law Review, vol. 27, n. 1, marzo 2025
- Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 43, n. 2, 2025
- Journal of Environmental Law, vol. 37, n. 1, marzo 2025
- Review of European, Comparative & International Environmental Law, vol. 34, n. 1, abril 2025
- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 60, 2025
- Revista de Administración Pública, n. 226, enero-abril 2025, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-226-eneroabril-2025>
- Revista de Derecho Comunitario Europeo, n. 80, enero-abril 2025, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-80-eneroabril-2025>
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 377, 2025
- Revista General de Derecho de los Sectores Regulados, n. 15, marzo 2025
- Revista Vasca de Administración Pública, n. 131, 2025, <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.131.2025>
- Revue Juridique de l'Environnement, vol. 50, n. 1, marzo 2025

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en *Actualidad Jurídica* el 20 y 27 de junio de 2025

Acceso a la justicia:

FERGUSON, Erin C. Transparency after Fish Legal: Private actors and access to environmental information in the United Kingdom. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 10-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241295605> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Agricultura:

CAVALLIN, Elisa. Farming and biochar in the EU and the road to sustainability: Drawing connections through the Common Agricultural Policy and the regulation of organic and carbon farming. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 109-123. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12592> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

LAGIER, Charles. L'indemnisation des dégâts agricoles causés par le grand gibier. Bilan et perspectives. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 157-163.

Bienestar animal:

GARCÍA URETA, A. El lobo al norte del Duero y el Derecho de la Unión Europea. *Blog de Derecho Ambiental. Consejo General de la Abogacía Española*, 2025. Disponible en: <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/el-lobo-al-norte-del-duero-y-el-derecho-de-la-union-europea/> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

TROUWBORST, Arie. Trapping and re-educating bold wolves in the European Union: Obligatory and illegal at the same time?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 76-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12609> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Bosques:

FIERRO RODRÍGUEZ, Diego. La derogación de la doctrina Chevron y sus efectos sobre la discrecionalidad técnica administrativa en Estados Unidos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10722, 2025

SASSO, Caterina; SAVARESI, Annalisa; VESA, Seita. Piecing together the jigsaw: Forest in the EU's Fit for 55 package. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 23-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12594> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Cambio climático:

DOHERTY, John M.; et al. Assessing Science-Based Decision-Making in US Climate Change Lawsuits. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 117-140. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf002> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

ESSLINGER, Yéléna. La protection stratégique de l'environnement terrestre: les satellites d'observation et la lutte contre les changements climatiques. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 29-38.

FISHER, Elizabeth. Telling Meaningful Stories About Climate Change and Public Law. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae028> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

JOHANSSON, Vilja. Just transition in framework climate laws: between meaningful governance and performative law. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 155-169. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12595> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

JOHNSON, Trip. Climate action's antitrust paradox. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 3, 2025.

KELLEHER, Orla; DALY, Clodagh. Litigating the Fit for 55 Package: Statutory and rights-based challenges to national energy and climate plans as a means of implementing and/or enhancing the ambition of the EU's Fit for 55 Package. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 49-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12587> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

KLERK, Bastiaan E. The ITLOS advisory opinion on climate change: Revisiting the relationship between the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Paris Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 181-193. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12588> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

NING, Xi; YANG, Cuibai. The judicial dimension of climate governance: The role of the International Court of Justice. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 194-209. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12608> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

OBERTHÜR, Sebastian; KULOVESI, Kati. Accelerating the EU's climate transformation: The European Green Deal's Fit for 55 Package unpacked. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 7-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12596> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Caza:

LAGIER, Charles. L'indemnisation des dégâts agricoles causés par le grand gibier. Bilan et perspectives. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 157-163.

Combustibles:

FIERRO RODRÍGUEZ, Diego. La derogación de la doctrina Chevron y sus efectos sobre la discrecionalidad técnica administrativa en Estados Unidos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10722, 2025

COURNIL, Christel. La sortie fossile: la voie juridictionnelle. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 107-122.

Comercio de emisiones:

SANZ RUBIALES, Iñigo. ¿Reducir emisiones? ¡Ampliar mercado! (la propuesta de la UE). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

Competencias:

DAVID, Carine. La répartition des compétences, un frein à une préservation endogène de l'environnement en Nouvelle-Calédonie. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 123-139.

Contaminación atmosférica:

CARPANELLI, Elena. Le tourisme spatial comme forme de pollution? Limites et perspectives du cadre juridique international. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 63-72.

Costas:

MEDINA-MONTOYA ELENA, Paula Cecilia. Los informes estatales en materia de costas en relación con el planeamiento urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 377, 2025, pp. 141-182.

Deforestación:

SANDULLI, Elena. Forest conservation as a common concern: EU Regulation on Deforestation-free Products in the light of public international law. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 89-100. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12597> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Demoliciones:

MEDIAVILLA CABO, José Vicente. Demoliciones urbanísticas y la necesaria e inaplazable protección de los terceros de buena fé. *Revista de Administración Pública*, n. 226, enero-abril

2025, pp. 205-232. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.09> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Derecho ambiental:

ALENZA GARCÍA, José Francisco. Sobre los aparentes derechos reconocidos al Mar menor. A propósito de la STC 142/2004 sobre la ley que reconoce personalidad jurídica al Mar Menor. *Revista de Administración Pública*, n. 226, enero-abril 2025, pp. 155-186. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.07> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

DETRAZ, Stéphane. L'infraction douanière environnementale. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 141-156.

LEES, Emma; PEDERSEN, Ole W. Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 75-96. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae032> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

NEEF, Rachel. The direct application and potential indirect contribution of space law for solar radiation modification governance. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 170-180. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12605> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. La atribución de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca: reflexiones al hilo de la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, y la sentencia del Tribunal Constitucional 142/2024, de 20 de noviembre. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

VIAL BARRIOS, José Ignacio. La protección del ambiente en las constituciones de Chile y España: regulación, jurisprudencia y diferencias entre ambos países. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

Derechos fundamentales:

KOBYLARZ, Natalia. A World of Difference: Overcoming Normative Limits of the ECHR Framework through a Legally Binding Recognition of the Human Right to a Healthy Environment. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 23-43. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae031> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Desarrollo sostenible:

CHEONG, Beng Chester. A Theoretical Framework for Transformative Corporate Intergenerational Equity. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 45-74. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae033> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Economía circular:

KALIMO, Harri; MATEO, Eleanor. A two-directional coherence framework for the environment-trade nexus: A case study on ‘circular’ recycled content requirements and the technical barriers to trade agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 35-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12610> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Economía sostenible:

CHAMORRO DOMÍNGUEZ, M.^a de la Concepción. La financiación de proyectos medioambientales a través de la inversión sostenible: el Reglamento de Bonos Verdes Europeos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10712, 2025

Edificaciones:

SUAY OJALVO, Francisco. El informe de evaluación del edificio, su relación con el deber de conservación: regulación estatal y autonómica en Castilla-La Mancha. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 377, 2025, pp. 33-69.

Energía:

ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. Una valoración sobre los avances, retos y oportunidades en el ámbito de la política energética de la Unión Europea durante 2024. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 15, marzo 2025.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón. Régimen jurídico de la contratación entre los entes locales y las comunidades energéticas. *Revista Vasca de Administración Pública* n. 131, 2025, pp. 23-56. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.131.2025.01> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

KELLEHER, Orla; DALY, Clodagh. Litigating the Fit for 55 Package: Statutory and rights-based challenges to national energy and climate plans as a means of implementing and/or enhancing the ambition of the EU's Fit for 55 Package. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 49-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12587> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Energías renovables:

FORTES MARTÍN, Antonio. El despliegue acelerado de fuentes de energía renovable como cuestión de interés público superior. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 15, marzo 2025.

Evaluación de Impacto Ambiental:

KVĚTOŇ, Viktor; NOSEK, Štěpán. Reinforcing territorial impact assessments in Czechia: policy agendas and future scenarios. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 2, 2025, pp. 102-110.

SCHUH, Bernd; GAUGITSCH, Roland. TIA and the governance context - from planning to decision support. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 2, 2025, pp. 137-147.

Evaluaciones ambientales:

SUAY OJALVO, Francisco. El informe de evaluación del edificio, su relación con el deber de conservación: regulación estatal y autonómica en Castilla-La Mancha. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 377, 2025, pp. 33-69.

Fauna:

FUERTES LÓPEZ, Mercedes; GARCÍA MARTÍN, Lidia. La protección del oso no puede hibernar. SANZ RUBIALES, Iñigo. ¿Reducir emisiones? ¡Ampliar mercado! (la propuesta de la UE). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

GARCÍA URETA, A. El lobo al norte del Duero y el Derecho de la Unión Europea. *Blog de Derecho Ambiental. Consejo General de la Abogacía Española*, 2025. Disponible en: <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/el-lobo-al-norte-del-duero-y-el-derecho-de-la-union-europea/> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

TROUWBORST, Arie. Trapping and re-educating bold wolves in the European Union: Obligatory and illegal at the same time?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 76-88. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12609> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Fiscalidad ambiental:

CHAMORRO DOMÍNGUEZ, M.^a de la Concepción. La financiación de proyectos medioambientales a través de la inversión sostenible: el Reglamento de Bonos Verdes Europeos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10712, 2025

GUO, Shuai. When environment meets bankruptcy: Global lessons for and from China. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 124-135. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12600> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

LIU, Bingyu; AI, Shuyi. Establishing binding climate-change related investor obligation clauses in international investment agreements: obstacles and pathways. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 136-154. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12606> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Industria:

REYNAU SÁNCHEZ, Gema. Coordinación de actividades empresariales en los puertos de interés general. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

Información ambiental:

FERGUSON, Erin C. Transparency after Fish Legal: Private actors and access to environmental information in the United Kingdom. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 10-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241295605> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

FISHER, Elizabeth. Telling Meaningful Stories About Climate Change and Public Law. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae028> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

GARCÍA DE CAL, José Luis. Simplificación de las obligaciones de reporting sobre sostenibilidad: un nuevo enfoque para mejorar la competitividad y eficiencia económica. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 15, marzo 2025.

Instrumentos de mercado:

BUTLER, Graham. Deposit return schemes of EU Member States and the EU's internal market. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 101-108. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12591> (Fecha de último acceso 04-06-2025)

Instrumentos y protocolos internacionales:

CHAMORRO DOMÍNGUEZ, M.^a de la Concepción. La financiación de proyectos medioambientales a través de la inversión sostenible: el Reglamento de Bonos Verdes Europeos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10712, 2025

FAMÀ, Rosalba. Beyond 'Fit for 55': The emergence of the 'Do No Significant Harm' principle in EU law and EU funding mechanisms. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 62-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12603> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

KELLEHER, Orla; DALY, Clodagh. Litigating the Fit for 55 Package: Statutory and rights-based challenges to national energy and climate plans as a means of implementing and/or enhancing the ambition of the EU's Fit for 55 Package. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 49-61. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12587> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

OBERTHÜR, Sebastian; KULOVESI, Kati. Accelerating the EU's climate transformation: The European Green Deal's Fit for 55 Package unpacked. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 7-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12596> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

PEREIRA, Eduardo G. The implications and challenges of the IMO 2020 regulation: Exploring options for compliance. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 246-261. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12593> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

SASSO, Caterina; SAVARESI, Annalisa; VESA, Seita. Piecing together the jigsaw: Forest in the EU's Fit for 55 package. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 23-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12594> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

VOIGT, Christina; NEMITZ, Dirk; FERREIRA, Felipe; et al. The Paris Agreement and the importance of the Warsaw Framework for REDD+ (WFR). *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 228-245. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12590> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

WELSH, Joseph A. A Paris for plastics? Fragmentation and sustainability in global plastic treaty negotiations. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 3, 2025.

Medio marino:

BEURIER, Jean-Pierre. L'avis consultatif du tribunal international du droit de la mer sur le changement climatique et le droit international: une clarification importante de la portée des articles de la Convention de Montego Bay sur la protection du milieu marin. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 97-106.

Migración ambiental:

JIANG, Xiaoyi; HUANG, Zipeng; ZHAO, Xiaobo. Climate-related migration practices from the Cancun Adaptation Framework to the Australia-Tuvalu Falepili Union treaty: Implications for the international legal regime. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 210-227. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12608> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Minería:

LÓPEZ FRAILE, Luis. Adaptación del ordenamiento minero español al nuevo Reglamento europeo de materias primas fundamentales. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

ORDÓÑEZ DELGADO, Salvador. Litio y compuestos de litio en el sector energético: generación y almacenamiento. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

Ordenación del territorio:

BORIES, Clémentine. L'environnement des corps célestes et de l'espace extra-atmosphérique: une protection rudimentaire? *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 39-49.

ESSLINGER, Yéléna. La protection stratégique de l'environnement terrestre: les satellites d'observation et la lutte contre les changements climatiques. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 29-38.

PEDRAZZI, Marco; IPPOLITO, Francesca. L'intérêt d'un droit environnemental de l'espace: la "responsabilisation" des activités spatiales. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 85-96.

ROBERT, Sabrina. Les atouts d'un droit international de l'environnement spatial: consolidation et extension des normes environnementales?. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 75-84.

RUNAVOT, Marie-Clotilde. Exploration juridique aux confins de l'espace et de l'environnement rapport introductif. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 15-26.

Organismos públicos:

NING, Xi; YANG, Cuibai. The judicial dimension of climate governance: The role of the International Court of Justice. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 194-209. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12608> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Pesca:

FERGUSON, Erin C. Transparency after Fish Legal: Private actors and access to environmental information in the United Kingdom. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 10-30. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529241295605> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Planeamiento urbanístico:

MEDINA-MONTOYA ELENA, Paula Cecilia. Los informes estatales en materia de costas en relación con el planeamiento urbanístico. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 377, 2025, pp. 141-182.

Plásticos:

WELSH, Joseph A. A Paris for plastics? Fragmentation and sustainability in global plastic treaty negotiations. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 3, 2025.

Productos químicos:

ČAVOŠKI, Aleksandra; et al. The Place of Law in Technology Transitions: A Case Study from Chemical Risk Assessment. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 97-116. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae030> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Protección de especies:

FUERTES LÓPEZ, Mercedes; GARCÍA MARTÍN, Lidia. La protección del oso no puede hibernar. SANZ RUBIALES, Iñigo. ¿Reducir emisiones? ¡Ampliar mercado! (la propuesta de la UE). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

Puertos:

REYNAU SÁNCHEZ, Gema. Coordinación de actividades empresariales en los puertos de interés general. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

Reciclaje:

KALIMO, Harri; MATEO, Eleanor. A two-directional coherence framework for the environment-trade nexus: A case study on ‘circular’ recycled content requirements and the technical barriers to trade agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 35-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12610> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Régimen local:

FUENTES I GASÓ, Josep Ramón. Régimen jurídico de la contratación entre los entes locales y las comunidades energéticas. *Revista Vasca de Administración Pública* n. 131, 2025, pp. 23-56. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.131.2025.01> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Reparación del daño ecológico:

CENTURIÓN CÁRDENAS, Ximena Cecilia. El papel del poder judicial en la reparación del daño ambiental. Un estudio comparativo entre España y Paraguay. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

FAMÀ, Rosalba. Beyond ‘Fit for 55’: The emergence of the ‘Do No Significant Harm’ principle in EU law and EU funding mechanisms. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 62-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12603> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

OLMOS CARBONELL, Elena. Hacia un futuro más sostenible: la restauración de la naturaleza en el Reglamento (UE) 2024/1991. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

Residuos:

CLERC, Philippe. Les débris spatiaux: prévention et réduction. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 50-61.

Responsabilidad por daños:

FIERRO RODRÍGUEZ, Diego. La derogación de la doctrina Chevron y sus efectos sobre la discrecionalidad técnica administrativa en Estados Unidos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10722, 2025

LAGIER, Charles. L'indemnisation des dégâts agricoles causés par le grand gibier. Bilan et perspectives. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 157-163.

Salud:

BOMRAD, Carley. Granting presumption of service connection for PFAS exposure in veterans. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 3, 2025.

ČAVOŠKI, Aleksandra; et al. The Place of Law in Technology Transitions: A Case Study from Chemical Risk Assessment. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 97-116. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae030> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Transportes:

ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús. La liberalización y las obligaciones del servicio público en el sector ferroviario. *Revista de Administración Pública*, n. 226, enero-abril 2025, pp. 291-322. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.12> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Urbanismo:

CANO MURCIA, Antonio. Urbanismo e inteligencia artificial. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 377, 2025, pp. 107-140.

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de junio de 2025

Acuicultura:

COLSON, Renaud; et al. The Shrimp, the Judge and the Amendment: Court's Contribution to Aquaculture Regulation in India. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 151-158. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf001> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Aguas:

FARINETTI, Aude. Chronique “droit de l'eau” (seconde partie). *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 183-192.

Aves:

NAIK, Abhayraj; KUMAR, Parul. Endangered Birds, Renewable Energy, and India's New Constitutional Climate Right. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 159-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf003> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Biodiversidad:

LELIEVRE, Maud. COP16 biodiversité: l'urgence d'agir face à une ambition insuffisante. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 11-14.

MISHRA, Pallavi. The Biological Diversity (Amendment) Act 2023: A gateway to sustainable access?. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 31-41.

Cambio climático:

ALAFITA VÁSQUEZ, Héctor. Herramientas para la acción climática en zonas costeras. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 15-32. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

JOHANNSEN, Bengt; KOTZÉ, Louis J.; MACCHI, Chiara. An empty victory? Shell v. Milieudefensie et al 2024, the legal obligations of carbon majors, and the prospects for future climate litigation action. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol.

34, n. 1, abril 2025, pp. 270-278. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12604> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

SAVARESI, Annalisa. Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate change litigation history. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 279-287. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12612> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

TEJADO GALLEGOS, Mariana. Gobernanza ambiental y derechos de acceso: hacia una justicia climática efectiva. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 55-58. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Construcción:

FLORES RAMÍREZ, Alfonso. La ampliación del puerto de Manzanillo y sus efectos ambientales. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 15-24. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

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 (Convenio de Aarhus):

AUGUSTYNIAK, Łukasz. Deutsche Umelthilfe eV: Implementing the Aarhus Convention in EU law. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 262-269. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12589> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Costas:

ALAFITA VÁSQUEZ, Héctor. Herramientas para la acción climática en zonas costeras. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 15-32. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Derecho ambiental:

BLASCO HEDO, Eva. Legislación estatal y autonómica (septiembre-diciembre 2024). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

BLASCO HEDO, Eva. Reseñas de jurisprudencia (septiembre-diciembre 2024). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. 60, 2025.

CANALI, Laura; BOUCHERIFFI, Tatiana; DELCROIX, Valentine; et al. Panorama de la jurisprudence de la cour de justice de l'union européenne. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 225-239.

CRESPY-DE CONINCK, Marie. Chronique “démocratie environnementale”. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 165-181.

HARIHARAN, Jeevan. Private Law, Statutory Powers and Environment Disputes: Manchester Ship Canal Company v United Utilities (No 2). *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 141-150. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqae029> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

SOHNLE, Jochen. Jurisprudence étrangère - droits de la nature. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 213-224.

Derecho constitucional:

NAIK, Abhayraj; KUMAR, Parul. Endangered Birds, Renewable Energy, and India's New Constitutional Climate Right. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 159-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf003> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

ESCAMILLA CANO, Alma O. A diez años del Acuerdo de París, avances en México sobre el compromiso de medir, reportar y verificar la mitigación de emisiones de GYCEI, desde los gobiernos subnacionales. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 39-44. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

MAYER, Benoit; SLOWIK, Mateusz. A duty to assess an oil project's downstream greenhouse gas emissions: The UK Supreme Court in Finch. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 288-294. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12607> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Energía:

ALEJANDRE RODRÍGUEZ-ARANA, Marcos Raúl. Reestructuración del sector energético en México: implicaciones del nuevo marco. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 59-64. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

ROBLES MARTÍN-LABORDA, Antonio; GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. Energía. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 15, marzo 2025.

Energías renovables:

NAIK, Abhayraj; KUMAR, Parul. Endangered Birds, Renewable Energy, and India's New Constitutional Climate Right. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 1, marzo 2025, pp. 159-

167. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jel/eqaf003> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Fiscalidad ambiental:

AGUIRRE SANTANA, Irving. Transparencia en el financiamiento climático: una historia de amor y esperanza para el planeta que se ve muy lejana de la realidad. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 33-38. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

DOVE, Andrew; LEE, Robert; FARAG, Hisham; et al. Promoting the use of recycled plastics: a taxing issue. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 42-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529251328783> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Información ambiental:

AGUIRRE SANTANA, Irving. Transparencia en el financiamiento climático: una historia de amor y esperanza para el planeta que se ve muy lejana de la realidad. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 33-38. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Instrumentos y protocolos internacionales:

ESCAMILLA CANO, Alma O. A diez años del Acuerdo de París, avances en México sobre el compromiso de medir, reportar y verificar la mitigación de emisiones de GYCEI, desde los gobiernos subnacionales. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 39-44. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

GODINEZ ROSALES, Rodolfo. Opciones para fortalecer el proceso de toma de decisiones bajo la CMNUCC y el Acuerdo de París. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 51-54. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Movilidad sostenible:

PUETZ, Achim; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Transporte y movilidad. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 15, marzo 2025.

Organismos públicos:

ALEJANDRE RODRÍGUEZ-ARANA, Marcos Raúl. El nuevo reglamento interior de la SEMARNAT y el fortalecimiento de la justicia ambiental en México. *Derecho Ambiental y*

Ecología, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 45-50. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Plásticos:

DOVE, Andrew; LEE, Robert; FARAG, Hisham; et al. Promoting the use of recycled plastics: a taxing issue. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 42-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529251328783> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Protección de especies:

MAKOWIAK, Jessica; MICHALLET, Isabelle. Chronique “droit de la protection de la nature”. *Revue Juridique de l'Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 193-212.

Puertos:

FLORES RAMÍREZ, Alfonso. La ampliación del puerto de Manzanillo y sus efectos ambientales. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 95, enero-abril 2025, pp. 15-24. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/04/DAYE_95.pdf (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Reciclaje:

DOVE, Andrew; LEE, Robert; FARAG, Hisham; et al. Promoting the use of recycled plastics: a taxing issue. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 42-50. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14614529251328783> (Fecha de último acceso 30-05-2025).

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de junio de 2025

Bienestar animal:

MONTES FRANCESCHINI, Macarena. Recensión: “The legal recognition of animal sentience: Principles, approaches and applications , Jane Kotzmann, MB Rodriguez Ferrere (Eds.), Hart. 2024”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 305-307. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12602> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

MAKOWIAK, Jessica. Recensión: “Isabelle DOUSSAN, Droit et animal. Pour un droit des relations avec les humains, Quae, 2024”. *Revue Juridique de l’Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 242-243.

Cambio climático:

EZEIZABARRENA SÁENZ, Xabier. Recensión: “PEÑALVER I CABRÉ, A. (dir.), Litigación climática: el papel de la ciudadanía y los jueces. Edicions de la Universitat de Barcelona, 2024”. *Revista Vasca de Administración Pública* n. 131, 2025, pp. 290-297. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.131.2025.11> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

TALENTI, Roberto. Recensión: “Climate change, cattle, and the international legal order By Rebecca Williams, London: Hart. 2024”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 301-304. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12601> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Costas:

GARCÍA TORRES, Jesús. Recensión: “ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH: Compendio de Derecho de costas. Atelier, 2024”. *Revista de Administración Pública*, n. 226, enero-abril 2025, pp. 474-479. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-226-eneroabril-2025/angel-menendez-rexach-compendio-de-derecho-de-costas> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Derecho ambiental:

HADJIYIANNI, Ioanna. Recensión: “Environmental liability and the interplay between EU law and international law. By Emanuela Orlando, London: Routledge. 2024”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 295-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12599> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

LAKHLEF, Fouzia. Recension: “Christel COURNIL, Anne-Sophie DENOLLE (dir.), Le droit, une arme au service du vivant ? Plaidoyers et contentieux stratégiques, Éditions A. Pedone, 2024”. *Revue Juridique de l’Environnement*, vol. 50, n. 1, marzo 2025, pp. 241-242.

Desarrollo sostenible:

LARREA, Gonzalo. Recensión: “Reimagining prosperity: Toward a new imaginary of law and political economy in the EU by Marija Bartl, Cambridge University Press, 2024”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 298-300. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12598> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Espacios naturales protegidos:

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor Rafael. Recensión: “FERNANDO LÓPEZ RAMÓN. Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2024”. *Revista de Administración Pública*, n. 226, enero-abril 2025, pp. 470-473. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-226-eneroabril-2025/fernando-lopez-ramon-regimen-de-areas-naturales-protegidas-e-hidrocarburos-en-peru> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Ganadería:

TALENTI, Roberto. Recensión: “Climate change, cattle, and the international legal order By Rebecca Williams, London: Hart. 2024”. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 1, abril 2025, pp. 301-304. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/reel.12601> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Hidrocarburos:

ENCINAR ARROYO, Nuria. Recensión: “ÍÑIGO DEL GUAYO CASTELLA. Régimen jurídico de los gasoductos e hidroductos internacionales en la Unión Europea y en España. Madrid: Marcial Pons, 2023”. *Revista de Administración Pública*, n. 226, enero-abril 2025, pp. 466-469. Disponible en:

<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-226-eneroabril-2025/inigo-del-guayo-castiella-regimen-juridico-de-los-gasoductos-e-hidroductos-internacionales-en-la> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor Rafael. Recensión: “FERNANDO LÓPEZ RAMÓN. Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2024”. *Revista de Administración Pública*, n. 226, enero-abril 2025, pp. 470-473. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-226-eneroabril-2025/fernando-lopez-ramon-regimen-de-areas-naturales-protegidas-e-hidrocarburos-en-peru> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

OKARA, Goodtime. Recensión: “Upstream Oil and Gas in Africa, by Eduardo G Pereira and Damilola S Olawuri (eds)”. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 1, marzo 2025, pp. 80-82.

Ordenación del territorio:

LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, Carmen. Recensión: “Ceuta y Melilla: La Unión Europea en la Orilla Sur del Mediterráneo / Inmaculada González García (dir.) Árbol académico, José Alejandro del Valle Gálvez (dir.) UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia, Centro Asociado de Ceuta, 2023”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 80, enero-abril 2025, pp. 288-294. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-80-eneroabril-2025/inmaculada-gonzalez-garcia-y-alejandro-del-valle-galvez-dirs-ceuta-y-melilla-la-union-europea-en-la> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

Participación:

EZEIZABARRENA SÁENZ, Xabier. Recensión: “PEÑALVER I CABRÉ, A. (dir.), Litigación climática: el papel de la ciudadanía y los jueces. Edicions de la Universitat de Barcelona, 2024”. *Revista Vasca de Administración Pública* n. 131, 2025, pp. 290-297. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.131.2025.11> (Fecha de último acceso 04-06-2025).

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiental (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 30 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos a analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; biblioteca@cieda.es

3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, “double blind peer review”): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

- **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
- **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
- **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
- **Contenido** del artículo.
- **Referencias bibliográficas**.

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
 - 2.1.
 - 2.1.1.
3.
 - 3.1.
 - etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)..., o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., [La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013**. Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías:** APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : www.URL.com (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá “, et al.”.

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- “El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en...”
- “Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación...”

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- [Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690](#). Universidad Autónoma de Madrid.
- [Norma ISO 690:2013](#). Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/>

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado “Publicar” de nuestra [página web](#).

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el [cuestionario de valoración](#).

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 157 Junio 2025

“Actualidad Jurídica Ambiental” es una publicación on-line innovadora y gratuita, de periodicidad continuada, que se caracteriza por su inmediatez y que aspira a llegar al mayor número posible de técnicos de la administración, investigadores, profesores, estudiantes, abogados, otros profesionales del mundo jurídico y demás interesados en la protección ambiental.

Conscientes del papel fundamental que en la actualidad desempeña el Derecho Ambiental, el *CIEDA-CIEMAT* considera *“AJA”* un instrumento imprescindible para la divulgación del conocimiento de esta rama del ordenamiento jurídico, materia dinámica, compleja y no suficientemente conocida.

La publicación se estructura en seis apartados: *“Actualidad”*, con noticias breves; *“Legislación al día”*, que incluye el análisis de las disposiciones legales aprobadas en cualquier ámbito (internacional, europeo, estatal y autonómico); *“Jurisprudencia al día”*, donde son comentadas resoluciones judiciales de los distintos tribunales; *“Referencias bibliográficas al día”*, que revisa las publicaciones periódicas y monografías más relevantes de la materia; *“Comentarios breves”* y *“Artículos”*, que analizan con una finalidad divulgativa e investigadora aspectos innovadores de la materia jurídica ambiental.

“AJA” es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.