Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 159

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

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

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

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 Sariego
Profesora Titular de Derecho Internacional de la Universidad de Chile

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

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

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

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

Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero
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

SUMARIO

SUMARIO 1

ARTÍCULOS 3

UNA DECISIÓN SORPRENDENTE: LA COMPETENCIA AUTONÓMICA GENERALIZADA PARA LA GESTIÓN DE LOS TÍTULOS DE USO Y OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE (STC 68/2024), Germán Valencia Martín 4

COMENTARIOS 48

DESAFÍOS JURÍDICO-AMBIENTALES DEL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL ANTE LA GESTIÓN DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS: ANÁLISIS CRÍTICO A LA LUZ DEL REGLAMENTO (UE) 2024/1252, Pedro Hernández-Carrillo Martínez-Almeida 103

NUEVA REGULACIÓN DE LOS PERROS DE ASISTENCIA: UNA NECESIDAD PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, Pilar López de la Osa Escribano 138

NOTAS A LA NUEVA LEY 1/2025, DE 1 DE ABRIL, DE PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO, Érica María Ferreira Teles 159

ANÁLISIS Y COMENTARIO DE LA STSJ DE GALICIA 84/2025 DE 28 DE FEBRERO DE 2025, María del Pilar Utrera Cotán 181

LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2011/92/UE A EXAMEN: LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL TSJ DE GALICIA (STJUE DE 1 DE AGOSTO DE 2025, C-4671/24), Teresa Roa Martínez 188

RECENSIONES 233

RECENSIÓN: MORALES ORTIZ, JAVIER. LA HAMBURGUESA QUE DEVORÓ EL MUNDO: UN PANFLETO ECOANIMALISTA. MADRID: PLAZA Y VALDÉS, 2025. 174 PÁGS, Joan B. Brull Barco 234

LEGISLACIÓN AL DÍA 240

Nacional 241

Autonómica 255

Andalucía 255

Canarias 257

Islas Baleares 260

La Rioja 263

Iberoamérica 265

Portugal 265

JURISPRUDENCIA AL DÍA 270

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) 271

Tribunal Supremo (TS) 286
Tribunal Superior de Justicia (TSJ) 290
Andalucía 290
Castilla y León 295
Extremadura 304
Galicia 310
ACTUALIDAD 316
Noticias 317
Agenda 327
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA 329
MONOGRAFÍAS 330
PUBLICACIONES PERIÓDICAS 334
Números de publicaciones periódicas 334
Artículos de publicaciones periódicas 336
Legislación y jurisprudencia ambiental 347
Recensiones 351
NORMAS DE PUBLICACIÓN 354

ARTÍCULOS

Germán Valencia Martín

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 8 de septiembre de 2025

UNA DECISIÓN SORPRENDENTE: LA COMPETENCIA AUTONÓMICA GENERALIZADA PARA LA GESTIÓN DE LOS TÍTULOS DE USO Y OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE (STC 68/2024)

A SURPRISING DECISION: GENERALIZED AUTONOMOUS COMPETENCE FOR THE MANAGEMENT OF TITLES OF USE AND OCCUPATION OF THE MARITIME-TERRESTRIAL PUBLIC DOMAIN (STC 68/2024)

Autor: Germán Valencia Martín, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante

Fecha de recepción: 09/07/2025

Fecha de aceptación: 31/07/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00430

Resumen:

En este trabajo se hace una crítica de la STC 68/2024, sobre la Ley gallega 4/2023, de ordenación y gestión integrada del litoral, en línea con el voto particular que la acompaña, por pretender derivar su conclusión (la competencia autonómica generalizada para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, sin necesidad de nuevas reformas estatutarias) de una supuesta evolución en este sentido de la doctrina constitucional anterior, en lugar de presentarla como una construcción propia, confrontando directamente el planteamiento de la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas. También se analizan los desarrollos ulteriores: la "rectificación" parcial llevada a cabo por la STC 119/2024, a propósito de las concesiones

compensatorias, y los últimos traspasos de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral en favor de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Galicia.

Abstract:

This article critiques Constitutional Court Judgment (STC) 68/2024, on Galician Law 4/2023 on integrated coastal planning and management, in line with the accompanying dissenting opinion, for attempting to derive its conclusion (generalized regional jurisdiction to manage titles of use and occupation of the maritime-terrestrial public domain without the need for new statutory reforms) from a supposed evolution in this regard of previous constitutional doctrine, rather than presenting it as its own construction, directly confronting the approach of Constitutional Court Judgment (STC) 149/1991 on the Coastal Law. It also analyzes subsequent developments: the partial "rectification" carried out by Constitutional Court Judgment (STC) 119/2024, regarding compensatory concessions, and the recent transfers of functions and services in the area of coastal planning and management in favor of the Autonomous Communities of the Basque Country and Galicia.

Palabras clave: Competencia para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre. Concesiones compensatorias. Traspasos de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral.

Keywords: Competence for the management of titles for the use and occupation of the maritime-terrestrial public domain. Compensatory concessions. Transfer of functions and services in the area of coastal planning and management.

Sumario:

1. Introducción: el discutible apoyo de la STC 68/2024 en la doctrina constitucional anterior
2. La STC 149/1991, sobre la Ley de Costas
3. La STC 31/2010, sobre el Estatuto catalán
4. La STC 18/2022, sobre la Ley catalana de ordenación del litoral
5. Un olvido injustificado: la STC 6/2016, sobre la Ley 2/2013
6. El argumento ambiental de refuerzo
7. Autorizaciones y concesiones en el mar
   7.1. STC 149/1991
   7.2. STC 31/2010

7.3. La STC 68/2024
7.4. Un caso testigo: los parques eólicos marinos
8. Balance provisional
9. Adenda I: Las concesiones compensatorias (STC 119/2024)
10. Adenda II: Los últimos traspasos de funciones y servicios en materia de ordenación y gestión del litoral
11. Bibliografía

Summary:

1. Introduction: The questionable basis of STC 68/2024 based on previous constitutional doctrine
2. STC 149/1991 on the Coastal Law
3. STC 31/2010 on the Catalan Statute
4. STC 18/2022 on the Catalan Coastal Planning Law
5. An unjustified oversight: STC 6/2016 on Law 2/2013
6. The reinforcing environmental argument
7. Authorizations and concessions at sea
   7.1. STC 149/1991
   7.2. STC 31/2010
   7.3. STC 68/2024
   7.4. A case study: offshore wind farms
8. Provisional assessment
9. Addendum I: Compensatory Concessions (STC 119/2024)
10. Addendum II: The latest transfers of functions and services in the area of coastal planning and management
11. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN: EL DISCUTIBLE APOYO DE LA STC 68/2024 EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL ANTERIOR

Uno de los temas centrales, y el único del que vamos a ocuparnos aquí, del amplio recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno frente a la Ley gallega 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral, era el relativo a la titularidad de la competencia para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones y concesiones en sus porciones terrestre y marina), que dicha ley atribuía en varios preceptos [entre otros, los arts. 1.2, letra d), 11.4 y 5, letras b) y 48.1] a la Administración general

de la Comunidad Autónoma[1], con fundamento principal, según se explicaba en su Exposición de motivos (apartado V), apoyada a su vez en un dictamen del Consejo Consultivo de Galicia[2], en la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral (art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia[3]), y cuya pertenencia al Estado, en el caso gallego, se defendía en el recurso por no formar parte Galicia del grupo de Comunidades Autónomas que habían asumido expresamente esa competencia ejecutiva mediante reforma de sus Estatutos de Autonomía, como hiciera primero Cataluña y después, siguiendo su ejemplo, Andalucía, Baleares y Canarias[4].

La cuestión planteada, por tanto, era en principio simple, y consistía en determinar si el otorgamiento (y demás actos de gestión) de los títulos en ocasiones necesarios (según la tipología de usos de la legislación de costas) para el uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre formaba parte (al menos, en relación con su porción terrestre) de la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio (u ordenación del territorio y del litoral[5]) con que cuentan desde el principio todas las Comunidades Autónomas costeras, entre ellas, Galicia, o se trataba, por el contrario, de una competencia diferente, que

[1] Bien que con efectividad diferida a que se produjera el traspaso por parte del Estado de las funciones y servicios correspondientes (art. 48.1 y Disposición final quinta de la ley); recientemente llevado a cabo por Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, sobre el que volveremos después.

[2] Informe del Consejo Consultivo de Galicia 227/2022, de 20 de julio de 2022, sobre si la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta competencia en materia de gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, disponible en la página web de este órgano: Consello Consultivo de Galicia (knosys.es). Una amplia exposición de la ley, así como de este dictamen, en: A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023)

[3] Aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

[4] Art. 149.3, letra b) del nuevo Estatuto catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio]. En términos idénticos: Andalucía (art. 56.6 del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo) y Canarias [art. 157 b) del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre]. Y similares, pero sustancialmente coincidentes, Illes Balears (art. 32.17 del nuevo Estatuto, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero). Vid., al respecto, con detalle, J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 205 y ss.) y M. ZAMBONINO PULITO (2018). Como bien observa esta última autora, el caso de la Comunidad Valenciana no era comparable, al asumir en su nuevo Estatuto de Autonomía (aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) simplemente "las funciones que sobre la zona marítimo terrestre, costas y playas le atribuye la legislación del Estado" (art. 51.1.9)

[5] Materias equiparadas por la STC 149/1991 [FJ 1 A)] en beneficio de la Comunidades de autonomía gradual, cuyos Estatutos normalmente se limitaban a asumir competencias sobre la ordenación del territorio. Pero equiparación considerada en ocasiones como limitante de las competencias autonómicas. Así, por ejemplo, N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 70-71) y M. GARCÍA PÉREZ (2023: 232 y ss.). Esas Comunidades Autónomas, mediante posteriores reformas estatutarias, pasaron a mencionar todas en sus Estatutos la ordenación del litoral [J.L. BLASCO DÍAZ (2010: 254)]

requería una asunción estatutaria expresa, que por el momento sólo habían llevado a cabo las cuatro Comunidades Autónomas indicadas, manteniéndose en su defecto en manos del Estado en virtud de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, como sostuviera en su momento la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas.

Pues bien, la STC 68/2024, de 23 de abril, va a dar resueltamente la razón a la Comunidad Autónoma de Galicia, apostando por la integración de la referida competencia ejecutiva en la relativa a la ordenación del territorio y del litoral [FFJJ 5 C) y 10 a)], confirmando en consecuencia la constitucionalidad de los preceptos impugnados, y abriendo paso a que el resto de Comunidades Autónomas litorales aprueben leyes de contenido similar, como acaba de hacer la Comunidad Valenciana[6], o aun sin ellas reclamen para sí su ejercicio y el consiguiente traspaso de medios materiales y personales[7].

En principio, nada que objetar a esta decisión, que supera, sin necesidad de nuevas reformas estatutarias, una diferencia de trato entre Comunidades Autónomas tal vez no muy justificada[8], y que en algún momento había sido vista (así, por la Comunidad Valenciana) como un agravio comparativo, debido al rigor con que el Ministerio exigió en su momento el cumplimiento de ciertas disposiciones transitorias de la Ley de Costas en comparación con la actitud más laxa de las Consejerías o Departamentos autonómicos que ocuparon su lugar[9]. Justamente, el voto particular concurrente a la STC 68/2024 de la Magistrada María Luisa Balaguer Callejón advierte del riesgo de que el pronunciamiento del Tribunal se traduzca en una relajación de la observancia de la legislación de costas, que constituye ciertamente la otra cara de la moneda, pero que guardaría relación (esto lo añadimos nosotros) con la titularidad autonómica de la competencia en disputa, obtenida por unas u otras vías, esto es, tanto antes como después de la Sentencia[10].

---

[6] Ley 3/2025, de 22 de mayo, de la Generalitat, de protección y ordenación de la costa valenciana (en particular, art. 43)

[7] Como obtuvo tempranamente, antes incluso que Galicia, la Comunidad Autónoma del País Vasco por Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre, del que también nos ocuparemos más adelante.

[8] El dictamen del Consejo Consultivo de Galicia y las alegaciones de la Xunta de Galicia en el recurso enfatizaban esta cuestión [antecedente 6 B) de la STC 68/2024: "lo contrario supondría tratar de modo desigual a unas comunidades autónomas respecto de otras"]

[9] Vid., por ejemplo, entre otras noticias de esos años, "Valencia cree que el derribo de chiringuitos en Alicante fue pactado tras muchas presiones", El Mundo de 18/01/2011.

[10] Las palabras de la Magistrada, a este respecto, eran las siguientes: "De este mero cambio jurisprudencial [el que se deriva de la Sentencia] no puede deducirse automáticamente una revisión a la baja del estándar de protección del litoral, pero sí genera dudas sobre la integridad y suficiencia de un bloque de la constitucionalidad que no parece contemplar diferencias efectivas entre los estatutos de autonomía que han asumido expresamente y los

Pero el problema del que vamos a ocuparnos aquí no es este, sino el relativo a que, como también se advierte en el mencionado voto particular, dicho pronunciamiento no se compadece con la doctrina constitucional anterior en la materia. Y lo que resulta menos explicable, el de que la STC 68/2024 no lleva a cabo una rectificación expresa de esa doctrina, lo que era perfectamente posible y podría contar a su favor con buenos argumentos[11], sino que opta por presentar la nueva como una simple continuación o consecuencia de la anterior, cuya evolución en un determinado sentido vendría a culminar, aunque sea a costa, a mi entender, de desfigurarla un tanto, con una cita parcial de las Sentencias más relevantes que no hace honor a sus verdaderas decisiones[12].

Es fundamentalmente por ello, no por el contenido de la nueva doctrina y el sentido del fallo, que pueden ser más o menos acertados, por lo que la STC 68/2024, en este concreto apartado, merece, en mi opinión, ser objeto de crítica, porque no representa un modelo ejemplar de argumentación[13].

---

que no, las facultades de gestión de títulos que actúan sobre el dominio público marítimo terrestre" (apartado 2 *in fine* de su voto particular).

[11] Como los que aporta, entre otros, A. BLASCO ESTEVE (2023: 31 y ss.), consistentes en esencia en llevar a sus últimas consecuencias la tesis de que la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no constituye un título atributivo de competencias para el Estado. Buenos, pero no indiscutibles. Antes de la STC 149/1991, M. BELADIEZ ROJO (1991: 3682) defendió también con buenos argumentos que la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE) suponía "una cláusula general de atribución de competencias que [sólo] cedería ante las competencias específicas que sobre esos bienes hayan asumido las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía", entre las que no se encontraba por entonces su "gestión", que por ello mismo la autora consideraba competencia estatal (p. 3688)

[12] Éste era también el parecer de la Magistrada firmante del voto particular (apartado 2), cuyas palabras, con las que coincido plenamente, eran las siguientes: "A mi juicio concurre un cambio de tendencia jurisprudencial evidente en lo que hace a la doctrina sobre el bloque de constitucionalidad en materia de gestión del litoral, y *el Tribunal debería haber hecho expreso ese cambio que se materializa en el fundamento jurídico 5 C)* (…) A pesar de que el Tribunal afirma que modula en este punto su jurisprudencia, a mi juicio *no se trata de modulación alguna, sino de un cambio significativo* que no puede sustentarse en las SSTC 31/2010 o 18/2022 que cita nuestro pronunciamiento, porque ambas se refieren a la gestión del litoral por la Comunidad Autónoma de Cataluña, dándose la circunstancia, que no concurre en el caso de Galicia, de que su estatuto de autonomía, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, había asumido expresamente la competencia ejecutiva en liza" (las cursivas son nuestras)

[13] En un temprano y valioso comentario a la STC 68/2024, R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2024), pese a ponderar su esfuerzo argumentativo ("En esta sentencia el Tribunal realiza un esfuerzo sobresaliente por sintetizar y modular su doctrina sobre la concurrencia de competencias en el dominio público marítimo-terrestre, para establecer su posición definitiva al respecto", p. 9), lo considera también insuficiente y generador de no pocas incertidumbres ("a nuestro entender, ni la justificación de este cambio de posición, ni el

En realidad, nada hay en los razonamientos con los que la Sentencia intenta persuadirnos de la existencia de una "evolución" de la doctrina anterior, que haría lógica y razonable la conclusión, que no estuviera ya presente en el mencionado Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia (en el que, por supuesto, se inspiraban también la propia ley y las alegaciones de sus defensas en el proceso), al que resultaría justo por ello atribuir la paternidad de la nueva doctrina. Pero si de un dictamen, por así decirlo, de parte, no sorprende una cierta reconstrucción interesada de la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que cabría esperar de una Sentencia del propio Tribunal es un tratamiento más fiel de su anterior doctrina, lo que a mi entender no ocurre[14].

En lo que sigue, vamos a repasar, primero, lo que las Sentencias más relevantes que conformaban esa doctrina anterior, esto es, las SSTC 149/1991, 30/2010 y 18/2022, dijeron sobre el particular, y lo que la STC 68/2024 [FJ 5 C)] sostiene en cambio que dijeron (apartados 2 a 4), para pasar después a otras cuestiones complementarias (apartados 5 a 8) y desarrollos ulteriores (apartados 9 y 10).

2. LA STC 149/1991, SOBRE LA LEY DE COSTAS

El problema relativo a la titularidad de la competencia para el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre fue objeto de pronunciamiento temprano por el Tribunal Constitucional, pues el precepto de la Ley de Costas (Ley 22/1988, de 28 de julio) que atribuía dicha titularidad al Estado [art. 110, letra b)], sobre cuya (in)constitucionalidad resultante de la nueva doctrina, dicho sea de paso, la STC 68/2024 no advierte[15], fue uno de los impugnados por los gobiernos de varias Comunidades Autónomas en los

alcance de lo que comporta, tienen la claridad que sería deseable, con la consecuencia de que se proyectan dudas sobre su incidencia en la Ley de Costas", p. 3)

[14] Hay que reconocer, no obstante, que las dudas creadas por las SSTC 31/2010 y 18/2022 no fueron patrimonio exclusivo del referido Dictamen, sino compartidas también por un amplio número de excelentes trabajos doctrinales, como los de A. BLASCO ESTEVE (2023: 39 y ss.), N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 84-85), F.J. SANZ LARRUGA (2023: 188), J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 219-220), M. GARCÍA PÉREZ (2023: 236 y ss.), R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2023) y A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023)

[15] Art. 110 de la Ley de Costas, que sigue diciendo: "Corresponde a la Administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley: (…) b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, *las autorizaciones en las zonas de servidumbre* y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo" (el inciso resaltado en cursiva sí fue declarado inconstitucional por la STC 149/1991)

recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a aquella y resueltos de forma acumulada por la STC 149/1991, de 4 de julio, aduciendo (de forma coincidente con la nueva doctrina) la improcedencia de su retención por la Administración General del Estado en tanto que encuadrable, ante todo, a su juicio, en la competencia autonómica relativa a la ordenación del territorio y del litoral[16].

Pues bien, la STC 149/1991 [FJ 4 A)] desestimó en este punto el recurso y confirmó la constitucionalidad del precepto[17], rechazando en primer término expresamente y con toda claridad que, frente a lo pretendido por los recurrentes, la referida función fuera un componente de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y del litoral, no sólo en relación con la parte marina de ese demanio, pues dicha competencia, como también se precisó, no se extiende al mar, sino también en relación con su porción terrestre[18].

En efecto, la STC 149/1991 vinculó claramente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones con la titularidad (estatal) del dominio público marítimo-terrestre, a la que no asignó un papel meramente normativo (delimitación de ese demanio y establecimiento de un régimen general encaminado a la protección de su integridad y garantía de su uso público), sino comprensivo también, en principio, de dicha competencia ejecutiva[19]. No entendió esto último como contradictorio con la idea (derivada de doctrina anterior y que la STC 149/1991 hizo suya) de que la titularidad del dominio público no constituye, en principio, un título atributivo de competencias, porque esto no autorizaba a entenderla sin más absorbida en la ordenación del

[16] STC 149/1991, FJ 4 A): "En concreto, los recurrentes vienen a sostener, con unos u otros argumentos, que el otorgamiento de los títulos requeridos para la utilización del demanio que no sea la común y pública (autorizaciones), o para su ocupación (concesiones), no corresponde al Estado, sino a las propias Comunidades Autónomas *en virtud, sobre todo, de la competencia asumida por éstas para la ordenación del territorio y del litoral*, pero también en razón de otros títulos específicos…" (la cursiva es nuestra)

[17] A excepción, como se ha dicho, de las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección [FJ 3 D) d)].

[18] También advierte recientemente de ello, R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2024: 15)

[19] En sus alegaciones en el proceso [antecedente 6 C) de la STC 68/2024], la Xunta de Galicia insistía en que lo derivado de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre no serían competencias, sino simples "facultades", que es ciertamente el término que utilizaba la STC 149/1991. Ya lo advirtió también en su día I. BORRAJO INIESTA (1993: 152): "En esos terrenos la Administración del Estado no ejerce, en la condición de *dominus* que le reconoce la Ley de Costas, competencias en sentido estricto, sino facultades inherentes a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre (STC *costas* I, FJ 4.G.a)". De todas formas, no deja de ser una cuestión, en mi opinión, en buena medida nominal, que no resuelve por sí sola los problemas.

territorio o en otras competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con proyección sobre el dominio público marítimo-terrestre, planteando, por el contrario, el asunto como un supuesto de concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico entre estas últimas y la estatal ligada a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre y orientada a los indicados fines[20].

Concedió, no obstante, la Sentencia que la retención por el Estado del ejercicio de dicha competencia ejecutiva, que era lo que resultaba del precepto impugnado [el art. 110, letra b) de la Ley de Costas], aun siendo por lo dicho perfectamente constitucional, no era la única opción posible, pues, valiéndose del ejemplo de las adscripciones de tramos de costa para puertos de competencia autonómica (arts. 49 y 50 de la Ley de Costas[21]), consideró que podría serlo igualmente que el Estado conservara únicamente el nudo dominio, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación, aunque sin precisar la vía para la traslación de esta competencia, dando a entender que haría falta una modificación de la ley de costas, pero sin descartar tampoco la suficiencia de una reforma estatutaria, lo que encajaría con el planteamiento del abogado del Estado en aquel proceso, el cual apelaba a la cláusula residual del art. 149.3 CE como fundamento de la retención por parte del Estado de la competencia para otorgar autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre[22].

> "Esa técnica [la simple retención del nudo dominio] no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de

[20] "Una cosa es (…) la necesidad de que la concesión o autorización no se otorguen contra las previsiones ordenadoras [de la ordenación territorial] y otra bien distinta la de que (…) para asegurar esta conformidad (…) haya de encomendarse a la Administración competente para la ordenación también la facultad de otorgar los títulos que facultan para la utilización u ocupación de un dominio cuya titularidad no ostentan (…). La necesidad de llegar hasta esta última consecuencia se argumenta a partir del principio de que el dominio público no es un criterio utilizado para la delimitación competencial (…). Como es evidente, tal modo de razonar incurre en una *injustificada identificación entre las competencias de los entes públicos territoriales y las facultades dominicales que el Estado tiene como titular del dominio público estatal*" [FJ 4 A)]. Y, de nuevo, en el FJ 4 G) a), a propósito de las concesiones: "La Ley de Costas ha configurado la concesión demanial como título de ocupación del dominio público, no como medida de intervención en garantía de las leyes sectoriales que recaigan sobre la actividad, la obra o incluso la misma zona a la que se refiere la concesión (…). Esta caracterización legal de las concesiones del dominio público marítimo-terrestre permite ahuyentar los temores de invasión competencial que fundan los alegatos de las Comunidades Autónomas recurrentes (…). Es obvio, por tanto, que a través de la concesión demanial la Administración del Estado hace valer, exclusivamente, su condición de *dominus* de las costas…" (la cursiva es nuestra)

[21] Supuesto en el que corresponde a las Comunidades Autónomas la "utilización y gestión" de la porción de dominio público adscrita (art. 49.1)

[22] Antecedentes 7 y 10 b) de la STC 149/1991.

> las Comunidades Autónomas (puertos y vías de comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que *el legislador puede seguir*, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público del Estado" [STC 149/1991, FJ 4 A)] (la cursiva es nuestra).

La conclusión y los razonamientos de la Sentencia, en los términos que se acaban de exponer, compartidos o no, eran claros y comprensibles[23].

Pues bien, frente a ello, la Sentencia que ahora comentamos (la STC 68/2024), en la única cita que hace en los FFJJ 5 C) y 10 a) de la STC 149/1991, se limita a transcribir un párrafo que no forma parte de su argumentario principal ni de la conclusión, sino del planteamiento en el que, a efectos puramente dialécticos, se expone la opinión de los recurrentes, dando a entender que con ello la propia STC 149/1991 estaría "aventurando" o abriendo paso a la mutación doctrinal que, siempre a juicio de la STC 68/2024, se produciría después, aunque como veremos inmediatamente esto resulte discutible.

> "Precisamente, ya la STC 149/1991, había *aventurado* el fundamento de la competencia autonómica para el otorgamiento de títulos para la ocupación y uso privativos del dominio público en la competencia para la ordenación del territorio, incluido el litoral, al indicar que la capacidad de ordenación territorial condiciona el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación. Así señalamos que es <<sobre todo, la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, la que más sólidamente puede fundamentar la oposición de las comunidades autónomas a la retención en manos de la administración del Estado, de las facultades relativas a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, pues es incuestionable que, formando parte éste de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación>> [FJ 4 A)]" [STC 68/2024, FJ 5 C) -la cursiva es nuestra]

3. LA STC 31/2010, SOBRE EL ESTATUTO CATALÁN

El primer paso de esa supuesta mutación doctrinal se produjo, para la STC 68/2024 y también para las defensas de la constitucionalidad de la ley gallega[24],

[23] Vid., al respecto, entre otros, Á. MENÉNDEZ REXACH (2013: 332-333). Crítico con el planteamiento de la STC 149/1991, es decir, con la derivación de competencias, tanto normativas como ejecutivas, de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, A. BLASCO ESTEVE (2023: 29 y ss.)

[24] Antecedentes 5 y 6 E) de la STC 68/2024.

con la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo Estatuto de Autonomía catalán, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio[25].

Tomando debida cuenta de la STC 149/1991, el nuevo Estatuto [art. 149.3, letra b)] incorporó en el enunciado de las competencias catalanas sobre "ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo" una referencia expresa a la competencia que nos ocupa, con una redacción claramente inspirada en el art. 110, letra b) de la Ley de Costas:

> "Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: (…) b) *La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar*, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición" (la cursiva es nuestra)

Los Diputados recurrentes consideraban que el precepto no se ajustaba a la doctrina establecida por la STC 149/1991 al "desconocer *en términos absolutos* la titularidad estatal sobre las concesiones y autorizaciones sobre el dominio público marítimo terrestre" (la cursiva es nuestra). El abogado del Estado también lo consideraba en principio contrario a la referida doctrina, que, en su opinión, exigía una modificación de la ley de costas, pero proponía una interpretación conforme que supeditara la efectividad de esta nueva competencia a su reconocimiento por la legislación de costas, encargada de establecer el "régimen general" de este dominio público que el mismo precepto se comprometía a respetar. Por fin, el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento catalán defendían la constitucionalidad de la asunción estatutaria de esta competencia ("meramente ejecutiva") por no venir constitucionalmente reservada al Estado, sino ejercida por él hasta ahora en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE (con un planteamiento similar, pues, al de la abogacía del Estado en los recursos que dieron lugar a la STC 149/1991), advirtiendo que esta Sentencia se dictó bajo un marco competencial distinto al faltar una atribución competencial como la que ahora hacía el Estatuto[26].

La STC 31/2010, de notabilísima extensión, hubo de pronunciarse, como es sabido, sobre muchos y graves asuntos que planteaba el recurso en relación con el nuevo Estatuto catalán, y a la cuestión que aquí nos concierne, de relevancia comparativamente menor, le dedica apenas dos párrafos dentro del FJ 92 (uno

[25] Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
[26] Pareceres expuestos en el antecedente 84 de la STC 31/2010.

relativo a la parte terrestre y el otro a la parte marina del demanio), tras los que concluye desestimando la impugnación y confirmando la constitucionalidad del precepto impugnado. El primero de dichos párrafos, pues del segundo nos ocuparemos después, decía lo siguiente:

> "Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el art. 149.3.b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio (…). El precepto impugnado asigna (…) una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que –a un lado ahora «las concesiones de obras fijas en el mar», que examinaremos a continuación–, aquélla no resulta vulnerada. *La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del <<régimen general del dominio público>>, lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración*" (la cursiva es nuestra)

De este párrafo puede decirse todo menos que sea un dechado de claridad, pero lo que no está justificado, en mi opinión, es extraer del mismo, como hace la STC 68/2024 [FJ 5 C)] y pretendían las defensas de la ley gallega, una rectificación o un principio de rectificación (pues el cambio, en realidad, se atribuye a la STC 18/2022, de la que luego hablaremos) de la doctrina establecida por la STC 149/1991, en el sentido de dejar ancladas sin más las facultades controvertidas en la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral, lo que, de ser cierto, hubiera requerido un pronunciamiento más explícito y una rectificación expresa de la doctrina anterior[27].

[27] De otra opinión, R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2023: 198) y A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023: 23), recordando ambos (aunque con valoraciones diferentes), junto con el Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia, una frase de la STC 57/2016, de 17 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2013, de modificación de la Ley de costas, en la que se decía que "la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, introdujo un *matiz* en [el] reparto competencial [derivado de la STC 149/1991]" [FJ 2 a) -la cursiva es nuestra)]. Pero, en mi opinión, no era una frase especialmente relevante, sino una simple manera de introducir la reproducción parcial que luego se hacía de dicho FJ 92, sin mayores desarrollos ni relevancia para la resolución del caso.

Del señalado párrafo caben, en efecto, distintas interpretaciones. Una primera es que deja las cosas exactamente como estaban, que es lo que sugiere su referencia final a la "libertad de configuración" del legislador estatal como titular del demanio, expresión muy utilizada por la STC 31/2010 al enjuiciar (y salvar) previsiones competenciales del nuevo Estatuto en materias de competencia exclusiva estatal[28]. Es decir, que sería la legislación de costas, con "libertad de configuración", la que habría de determinar el si y el cómo del ejercicio de las facultades controvertidas, en línea con las alegaciones del abogado del Estado.

Otra segunda, que añado ahora, es que la STC 31/2010 se limitó en este punto a dar respuesta a los argumentos de los recurrentes, y en particular al alegato de que el precepto impugnado venía a desconocer "en términos absolutos" las facultades que se derivan de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre. Hay que tener en cuenta que, por entonces, aunque la STC 31/2010 no haga referencia a ellos, ya se habían aprobado los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral relativos a esta nueva competencia estatutaria[29], y que en ellos la primera se reservaba funciones de informe (preceptivo y en ocasiones vinculante) en relación con el otorgamiento y demás actos de gestión de concesiones (no de meras autorizaciones), para velar por "la garantía tanto de la integridad física como del uso público de dominio público marítimo-terrestre"[30], por lo que no podía decirse que en la práctica quedaran desconocidas "en términos absolutos" la facultades del Estado como titular del demanio marítimo-terrestre[31].

---

[28] Yo mismo defendí esta interpretación en: "Jurisprudencia constitucional: sobre las implicaciones ambientales de las sentencias del *Estatut* y las decisiones cautelares en los casos del *cabanyal* y el *parany*", en: F. López Ramón (Coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 209 y ss.

[29] Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas), y Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados por Real Decreto 1404/2007 (en relación con las concesiones).

[30] El Real Decreto 1387/2008 distinguía a estos efectos tres tipos de concesiones demaniales: (1) en las requeridas para vertidos y explotaciones de acuicultura, bastaba la mera solicitud de informe, (2) en las concesiones para instalaciones desmontables, pero de larga duración, el apartamiento del informe habría de ser motivado, y (3) en las restantes, el informe era vinculante, pues sin "acuerdo" entre ambas Administraciones, la Generalitat no podría otorgar la concesión.

[31] Los demás Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, considerablemente demorados, han seguido el mismo esquema. Para el andaluz hubo que esperar a 2011 (Real Decreto 62/2011, de 21 de enero), y en el caso de las Illes Balears, nada menos que a 2022 (Real Decreto 994/2022, de 29 de noviembre), después incluso del canario (Real Decreto 713/2022, de 30 de agosto). También advierte de este retraso, Á. LOBO RODRIGO (2023: 144-145)

En mi opinión, hubiera sido preferible que la STC 31/2010 reconociera expresamente la legitimidad de la asunción estatutaria de esta competencia ejecutiva[32], con o sin las limitaciones plasmadas en los referidos Reales Decretos de transferencia, zanjando el debate sobre la necesidad o no de modificación de la ley de costas[33], pero lo que no cabe deducir de ella es una rectificación de la doctrina establecida por la STC 149/1991 en el sentido de que, a partir de ese momento, todas las Comunidades Autónomas costeras pudieran considerarse titulares de la misma con el solo apoyo de su competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral[34].

---

[32] También lo apuntaba así en el trabajo antes citado del *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*.

[33] Sigue mostrándose partidaria de esta vía (la reforma de la ley de costas) M. ZAMBONINO PULITO (2018), por la rigidez que provoca la asunción estatutaria de estas funciones, impidiendo su reversión al Estado (salvo mediante nueva reforma estatutaria) en caso de incumplimiento, aunque concede que la práctica (y la STC 31/2010) han ido por otros derroteros. En parecido sentido, y sin desconocer tampoco esta práctica, para Á. MENÉNDEZ REXACH (2009: 120) la "libertad de configuración del legislador [estatal] se encuentra aquí limitada", y "ante una opción legislativa que pretendiese ampliar las competencias de otras esferas territoriales en detrimento de las de la Administración del Estado, sería imprescindible introducir las cautelas necesarias para salvaguardar las competencias irrenunciables de este último", porque (de acuerdo con la STC 149/1991) "la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es (…) una mera forma vacía de contenido".

[34] Dicho sea de paso (y pese a las razonables advertencias de los autores citados en la nota anterior), la referida reserva de informe (contenida en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios), especialmente en los casos de informe vinculante, que supone una competencia compartida, resulta dudosamente compatible, en mi opinión, con los términos de la competencia estatutariamente asumida por algunas Comunidades Autónomas, y con la doctrina derivada de la STC 149/1991, que inspiró esas modificaciones estatutarias y dio lugar a esos traspasos, pues el objeto de dichos informes, según señalan los Reales Decretos, esto es, velar por "la garantía tanto de la integridad física como del uso público de dominio público marítimo-terrestre", coincide con la función de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, cuyo otorgamiento, según admitía la STC 149/1991, podía pasar, de un modo u otro, a corresponder a las Comunidades Autónomas, a las que, con ello, se viene a negar la plena disponibilidad de la competencia. En parecido sentido, R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2023: 205) y F.X. VERGA VAYREDA (2023: 100). Es más, en su espléndido estudio sobre la aplicación práctica de estos Reales Decretos en Cataluña, este último autor denuncia la interpretación extensiva que la Administración General del Estado viene haciendo de esa función de informe, pronunciándose sobre todo tipo de cuestiones relevantes para el otorgamiento de las concesiones.

Es evidente, por otro lado, que la Administración General del Estado siempre se ha mostrado reticente a perder el control de esta materia. Así lo demuestran los considerables retrasos en aprobar los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, el propio contenido de éstos y su práctica aplicativa, como acabamos de mostrar, y, lo que resulta aún más sorprendente, el absoluto silencio del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, en relación con el supuesto de competencia autonómica

4. LA STC 18/2022, SOBRE LA LEY CATALANA DE ORDENACIÓN DEL LITORAL

Pero la Sentencia que, a decir de la STC 68/2024 y de las defensas de la ley gallega, completa la "evolución" de la doctrina del Tribunal en el sentido indicado, sería la STC 18/2022, de 8 de febrero, sobre la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, lo que, a tenor de lo que veremos a continuación, tampoco resulta convincente[35].

El presidente del Gobierno impugnó en aquel recurso los preceptos de la ley catalana [arts. 20.1 b) y 30 d)] que atribuían a los ayuntamientos la competencia para otorgar autorizaciones (no concesiones) en el dominio público marítimo-terrestre para las actividades (distintas de los servicios de temporada, cuya explotación por gestión directa o indirecta ya se reconocía como otra competencia propia de los mismos) previstas en los también novedosos planes de uso del litoral y de las playas, de ámbito y elaboración municipal, pero con aprobación definitiva autonómica.

El temor que latía en el recurso era que los ayuntamientos, solicitantes tradicionales en Cataluña de la mayor parte de las autorizaciones para esta clase de actividades, descuidaran la observancia de los límites legales al pasar a ser los competentes para aprobarlas sin intervención de la Generalitat[36]. Pero los motivos alegados eran concretamente dos. El primero, que dicha atribución excedía de la competencia asumida en el art. 149.3, letra b) del Estatuto catalán, que, por su naturaleza estrictamente ejecutiva, no ampararía previsiones normativas de signo descentralizador en favor de los municipios. Y el segundo, que iba en contra de lo dispuesto en el art. 115 de la Ley de Costas (inconstitucionalidad mediata), que contendría un catálogo exhaustivo de competencias municipales en la materia, que incluía la explotación de los

(habiendo ya varios Estatutos aprobados en este sentido) para el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

[35] Sobre esta ley, en general, J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 207 y ss.), quien también explica con detalle (217 y ss.) cómo las iniciales dudas de constitucionalidad, mucho más amplias, quedaron mayoritariamente resueltas por acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2021)

[36] Así se desprende de las alegaciones del abogado del Estado en el recurso [antecedente 1 b) de la STC 18/2022]: "Según información del Ministerio para la Transición Ecológica, de las 1980 autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo terrestre distintas de los servicios de temporada que se han otorgado en Cataluña desde que la Generalitat tiene la competencia para su otorgamiento, en unas 900 el beneficiario es un ayuntamiento. De modo que, de no establecerse esa separación, los ayuntamientos <<serían competentes para atribuirse el título del que ellos mismos se beneficiarían>>"

servicios de temporada de las playas, pero no el otorgamiento de autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre.

El Gobierno y el Parlamento de Cataluña defendieron la constitucionalidad de esos preceptos con argumentos contrarios a los anteriores. En primer lugar, que el fundamento de la traslación competencial no se hallaría en dicha competencia ejecutiva, sino en la exclusiva en materia de ordenación del litoral, enunciada en el encabezamiento del art. 149.3 del Estatuto y, más concretamente, en la letra a) del mismo artículo, referente a "la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas". Y, en segundo lugar, que el art. 115 de la Ley de Costas no tendría carácter agotador, siendo así, además, que la atribuida por los preceptos impugnados conectaba con una de las materias en las que, de acuerdo con el Estatuto (y de forma validada por la STC 31/2010, FJ 37), los municipios han de contar con competencias propias, concretamente, "la regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas…" [art. 84.2 n)]. Por fin, también se destacaba que la competencia municipal se ceñía a actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas y, por lo tanto, de algún modo ya autorizadas por la Generalitat[37].

Pues bien, la STC 18/2022 (FFJJ 2 y 3) desestimó el recurso, dando la razón a las defensas de la ley catalana, pero con argumentos en parte diferentes y de interés en nuestro contexto.

Así, por lo que se refiere al primero de los motivos de impugnación, el que aquí más importa, la Sentencia (FJ 2) reconoce la competencia de la Generalitat de Cataluña para trasladar (parcialmente) a los ayuntamientos la función estatutariamente asumida para la "gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre" [art. 149.3, letra b)], pero sin recurrir para ello, como proponían las defensas de la ley, a otros títulos de alcance evidentemente normativo [la competencia (exclusiva) sobre ordenación del litoral o la letra a) del art. 149.3], sino en base a una interpretación de ese propio título competencial, hasta entonces tenido como portador de simples funciones ejecutivas[38], como un título de alcance también normativo, que permitiría amparar dicho traslado.

[37] Antecedentes 4 y 5 de la STC 18/2022.

[38] Así, el propio sentido del término "gestión" en el art. 110, letra b) de la Ley de Costas, cuya redacción imitaba el art. 149.3, letra b) del Estatuto catalán. O, también, el nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, que aloja esta competencia (apartado 17) en el art. 32, relativo a las "competencias ejecutivas".

Es verdad que para llevar a cabo esa novedosa interpretación "sistemática y teleológica del art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña", la Sentencia [FJ 2 b)] se apoya en la "integración" de esa competencia dentro de la relativa a la ordenación del litoral, derivada, a su vez, de su incardinación dentro de esta última en el Estatuto catalán y, supuestamente, de la STC 31/2010 (FJ 92), pese a que esta, como vimos, no era tan clara al respecto.

> "Según se desprende del tenor literal del art. 149.3 y de la sentencia transcrita [la STC 31/2010 (FJ 92)], *esta competencia sobre la <<gestión>> de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral*…" [STC 18/2022, FJ 2 b)] (la cursiva es nuestra)

Pero no de manera exclusiva, sino como argumento "sistemático" que, junto con otros, en particular, la contraposición del significado de la palabra "gestión" en dicho precepto con el de la misma expresión en otros títulos competenciales, permitiría alcanzar la conclusión del alcance normativo de la "gestión" prevista en el art. 149.3, letra b) del Estatuto catalán[39]. La cita, aunque larga, es pertinente.

> "De este encuadramiento estatutario y de la doctrina constitucional citada [la STC 31/2010, FJ 92] se desprende entonces que el término <<gestión>> empleado en el art. 149.3 b) no agota las facultades o funciones que puede ejercer la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre expresamente asumida[s] en el Estatuto (…) *Una interpretación sistemática y teleológica de este art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (…) impide otorgar al término <<gestión>> el significado restrictivo y excluyente que asume el escrito de interposición*. De acuerdo con la función de los estatutos de autonomía en nuestro ordenamiento, que es atribuir a la comunidad autónoma sus competencias propias dentro del marco establecido en la Constitución (…), *el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el art. 110 b) de la Ley de costas de 1988* (…), y no como una reserva absoluta y excluyente que prohíba la atribución por ley autonómica de esa potestad a los ayuntamientos, como entiende el recurso. No puede equipararse la mención a la <<gestión>> de las autorizaciones de dominio público marítimo terrestre del art. 149.3 b) EAC con el empleo de los términos <<gestión>> o <<ejecución>> en la Constitución misma para excluir la asunción y ejercicio de facultades normativas por las comunidades autónomas (por ejemplo, la <<ejecución>> de la <<legislación laboral>> estatal, art. 149.1.7 CE). El propio tenor literal del art. 149.3 b) abona esta conclusión, ya que dentro de la <<gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre>> incluye <<especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las

[39] También lo destaca, J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 219)

> concesiones de obras fijas en el mar>>, sucesivas salvedades (<<especialmente el otorgamiento>>, <<en todo caso las concesiones de obras fijas en el mar>>) que evidencian que la <<gestión>> inicial no se limita al otorgamiento" [STC 18/2022, FJ 2 d)] (las cursivas son nuestras)

En segundo lugar, y aunque aquí importe menos, la STC 18/2022 (FJ 3) descartó también que el listado de posibles competencias municipales del art. 115 de la Ley de Costas pudiera suponer un obstáculo para la atribución a los ayuntamientos de competencia para el otorgamiento de ciertos títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el marco de la competencia (normativa) antes referida, recordando el examen llevado a cabo en su momento de dicho precepto por la STC 149/1991 [FJ 7 C], que no le atribuyó un carácter agotador, limitándose a avalar su constitucionalidad por la conexión de las competencias mencionadas con materias de competencia municipal según la legislación básica de régimen local, sin invadir tampoco ninguna competencia autonómica [FJ 3 b)]. Y, para concluir, la Sentencia [FJ 3 c)] destacó también, como hacían las defensas de la ley, lo reducido de la función atribuida a los municipios, ceñida a la autorización de actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas, es decir, a autorizaciones (no concesiones) y de carácter esencialmente reglado[40].

Esto es, en resumen, lo que decidió la STC 18/2022. Algo, en mi opinión, bien distinto de la imagen que proporciona de ella la STC 68/2024. Pues, en efecto, una cosa que es la STC 18/2022 reconociera, como hizo, una dimensión normativa, trascendente a la simple ejecución de la legislación estatal, a la

[40] Con motivo del análisis de la compatibilidad de los preceptos impugnados de la ley catalana con el art. 115 de la Ley de Costas, la STC 18/2022 [FJ 3 c)] hace una afirmación ["Así pues, desde el Estatuto de 2006 *la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE* debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la <<utilización del dominio público>> (…) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (…), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento" -la cursiva es nuestra], que lleva a R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2023: 199-200) a proponer una interpretación de la STC 18/2022 distinta de la que aquí se defiende, al no poner ya el Tribunal como fundamento de las competencias del Estado sobre el dominio público marítimo-terrestre (ni siquiera en el plano normativo) su titularidad, sino simplemente la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), de lo que se derivaría la competencia ejecutiva autonómica. Pero, a mi juicio, no cabe dar tanta importancia a esa afirmación, que contiene una tesis sin precedentes en la doctrina constitucional, que ni siquiera hace suya la STC 68/2024, para la cual el fundamento de la competencia estatal (normativa) para establecer el régimen del dominio público marítimo-terrestre sigue residiendo principalmente en su titularidad [FJ 5 B) a)]. Aun despojándola de la referencia al art. 149.1.23 CE, como hacen A. BLASCO ESTEVE (2023: 40-41) y N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 84-85), sigue siendo una afirmación vinculada al examen de un concreto Estatuto de Autonomía ("desde el Estatuto de 2006…") no trasladable sin más, como sugiere esta segunda autora (aunque es justamente lo que hará la STC 68/2024), a todas las Comunidades Autónomas costeras.

competencia asumida por Cataluña para "la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre" [art. 149.3, letra b) de su nuevo Estatuto] con fundamento, entre otros, en su incardinación dentro de la competencia relativa a la ordenación del litoral, y otra diferente afirmar que esta última competencia conlleva sin más aquélla sin necesidad de atribución por legislación de costas ni asunción estatutaria, que es lo que, en opinión de la STC 68/2024 [FJ 5 C), que ahora transcribiremos] se desprendería de la STC 18/2022, consumando así, "definitivamente", la evolución de la doctrina constitucional, pues para ello hubiera sido precisa, a mi entender, una rectificación expresa de la doctrina establecida por la STC 149/1991, que afirmaba justamente lo contrario, y que desde luego la STC 18/2022 no contiene, pese a sus abundantes citas (ninguna en sentido rectificador) de la STC 149/1991[41].

> "Mas recientemente, al resolver el recurso presentado por el Estado contra la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, hemos indicado con referencia al art. 149.3 b) EAC, que <<la competencia sobre la 'gestión' de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral […] como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, 'dado que' la Generalitat es competente en materia de ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE>> [STC 18/2022, FJ 2 b)]
> (…)
> *Consiguientemente cuando en la STC 18/2022 avalamos la constitucionalidad del referido precepto, porque el mismo no invadía competencias estatales, modulamos así –definitivamente– nuestra doctrina, al entender que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales al tener su encaje en la competencia sobre ordenación del litoral.* Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las

[41] En esto coincidía R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2023: 201): "En la STC 18/2022 no hay un mínimo esfuerzo argumentativo al respecto". Sin embargo, para A. BLASCO ESTEVE (2023: 40) "supone toda una novedad conceptual por parte del TC"; que, como ya hemos dicho, N. PARÍS DOMÈNECH (2023: 84-85) consideraba "trasladable" a todas las Comunidades Autónomas costeras, anticipando, hay que reconocer, el sentido de la STC 68/2024. Ahora, tras la STC 68/2024, R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2024: 14 y 16) vuelve a insistir, a mi juicio con razón, en la falta de explicación del apartamiento de la doctrina tradicional derivada de la STC 149/1991 ["no es la primera vez que el Tribunal Constitucional cambia su criterio, pero (…), en nuestro caso, es especialmente relevante, no sólo porque (…) se aparta de una posición que había sostenido durante veinte años (…), sino porque contradice literalmente sus propias palabras textuales – las de la STC 149/1991, FJ 4 A- sin dar una razón para ello" (p. 14) y "lo que no dice esta STC 68/2024 y, a nuestro juicio sería relevante que lo hiciera, es por qué ahora la titularidad estatal del demanio deja de ser válida como fundamento de la potestad de otorgamiento de esos títulos, cuando antes sí lo era" (p. 16)].

> finalidades antes dichas, quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral, *posicionamiento constitucional que es proyectable a las comunidades autónomas que tengan reconocida dicha competencia en sus estatutos de autonomía*" [STC 68/2024, FJ 5 C)] (las cursivas son nuestras)

La suficiencia de la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral para amparar la gestión autonómica de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre es el salto que da, con mayor o menor acierto, la STC 68/2024, y como propio tendría, a mi juicio, que haberlo planteado, sin atribuirlo a la STC 18/2022, cuyo examen nunca aparece desligado de la existencia de una referencia estatutaria expresa a esa gestión, como acertadamente sostenía el voto particular[42]. Dicho de otro modo, no parece acertado valerse de la STC 18/2022 para sostener la pertenencia de esas "funciones ejecutivas" al campo de la ordenación del litoral sin necesidad de una específica previsión estatutaria, cuando la preocupación de esa Sentencia era simplemente demostrar que esa previsión estatutaria específica del Estatuto catalán no encerraba funciones meramente ejecutivas.

Por fin, el argumento supuestamente decisivo que utiliza la STC 68/2024 para defender la tesis de la "evolución" en la doctrina constitucional, y que también proviene del mencionado Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia[43], es que la asunción estatutaria de esas funciones en el marco de la competencia sobre ordenación del litoral, avalada por las SSTC 31/2010 y 18/2022, no hubiera sido posible si no formaran parte ya de esta competencia, pues de lo contrario hubieran sido necesarias leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE)

> "De este modo *debe entenderse que el art. 149.3 b) EAC* cuando precisa que la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de ordenación del litoral incluye en todo caso, <<[l]a gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones>> *se limita a concretar una competencia propia, ya asumida antes de la reforma de 2006, pues no hubiera podido ser asumida si no formara parte de la ordenación del litoral, al no existir ley estatal por la que se le haya transferido*

[42] Apartado 2: "A pesar de que el Tribunal afirma que modula en este punto su jurisprudencia, a mi juicio no se trata de modulación alguna, sino de un cambio significativo que no puede sustentarse en las SSTC 31/2010 o 18/2022 que cita nuestro pronunciamiento, porque ambas se refieren a la gestión del litoral por la Comunidad Autónoma de Cataluña, dándose la circunstancia, que no concurre en el caso de Galicia, de que su estatuto de autonomía, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad, había asumido expresamente la competencia ejecutiva en liza".

[43] Consideración sexta del Dictamen.

o delegado dicha gestión conforme al art. 150.2 CE (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 5)" [STC 68/2024, FJ 5 C)] (las cursivas son nuestras)

Pero, en mi opinión, no es tal. Valga recordar que en ningún momento hubo por parte de las SSTC 31/2010 y 18/2022 una confrontación directa con la doctrina de la STC 149/1991, conforme a la cual la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forma parte de la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral, sino que deriva de la propia titularidad de dicho dominio público, aunque con posibilidad de traslado a las Comunidades Autónomas. Que el nuevo Estatuto catalán asumiera esas funciones y las alojara bajo el manto de esa competencia, y que las SSTC 31/2010 y 18/2022 dieran por buena una cosa y otra, no significa una refutación de aquella tesis inicial, es decir, una afirmación de la contraria, que es lo que, a mi juicio, debiera haber hecho, si lo creía, como parece, oportuno, la STC 68/2024 en lugar de apoyarse en ellas. Más sencillamente, las SSTC 31/2010 y 18/2022 se limitaron a aceptar la posibilidad de asunción estatutaria de dichas funciones[44], descartando como única alternativa posible su atribución por la legislación de costas, y a no objetar su emplazamiento en la competencia sobre ordenación del litoral, esforzándose, como vimos, la segunda, a los efectos del problema que tenía que resolver, por asignarles un alcance también normativo, sin conformarse con el que podría derivar de dicho emplazamiento.

5. UN OLVIDO INJUSTIFICADO: LA STC 6/2016, SOBRE LA LEY 2/2013

Si lo que se pretendía era mostrar la evolución en un determinado sentido de la doctrina constitucional sobre la competencia para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, sorprende que tanto el dictamen del Consejo Consultivo de Galicia como la STC 68/2024 omitieran incluir en la relación la STC 6/2016, de 21 de enero, sobre la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas; aunque tal vez no fuera un olvido inocente, porque esta sentencia no jugaba a favor de la tesis pretendida. Pongámosla en su contexto.

Sobre la Ley 2/2013 recayó, en primer lugar, la importante STC 233/2015, de 5 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso,

[44] En línea con el planteamiento antes indicado de M. BELADIEZ ROJO (1991: 3682 y ss.), que contemplaba la asunción estatutaria de ciertas competencias relacionadas con el dominio público marítimo-terrestre (por ejemplo, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura) como motivo de detracción de las que, en principio, corresponden al Estado como titular.

de contenido esencialmente sustantivo. Pero tras ella vinieron otras cuatro, las SSTC 6/2016, de 21 de enero, 28/2016, de 18 de febrero, 57/2016, de 17 de marzo, y 100/2016, de 25 de mayo, en los recursos presentados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Canarias y del Principado de Asturias, respectivamente, con predominio en todos ellos de las cuestiones de tipo competencial y, en relación con uno de los preceptos de la Ley 2/2013, el que aquí importa, adicionalmente de una supuesta vulneración de la autonomía local.

En efecto, todos estos recursos (a excepción del asturiano) impugnaron el nuevo apartado 2 del art. 119 de la Ley Costas, introducido por la Ley 2/2013 y conocido habitualmente como "cláusula anti-Algarrobico", que habilita a los Delegados del Gobierno, a instancia del Ministro competente en materia de costas, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 67 de la Ley 7/1985, de bases del régimen local, para "suspender los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales que afecten a la integridad del dominio público marítimo terrestre o de la servidumbre de protección o que supongan una infracción manifiesta de lo dispuesto en el artículo 25 de la presente Ley [régimen de dicha servidumbre]", por supuesta vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 137 CE) y de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

La STC 6/2016 [FJ 4 d)], la primera que se ocupa del asunto y a la que luego se remiten las demás[45], rechaza ambos motivos de impugnación con argumentos contundentes, que se pueden resumir como sigue. El relativo a la autonomía local, porque la facultad atribuida al Delegado del Gobierno por el mencionado precepto cumple con todas las exigencias impuestas por la doctrina constitucional (desde la STC 4/1981, de 2 de febrero) para garantizar el respeto a dicha autonomía, "al estar prevista la suspensión en norma con rango de ley, acotado su objeto con precisión suficiente e incidir claramente en intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal".

Y el referente a la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo (el que aquí importa), recordando, con apoyo en la STC 149/1991, el contenido competencial ¡de carácter ejecutivo! que se deriva de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE). A este respecto, la Sentencia (seis años posterior a la que supuestamente iniciaba un cambio de rumbo) no se conforma con apelar a la STC 149/1991, sino que hace una relación completa de las funciones ejecutivas que esta sentencia vinculó con

[45] STC 28/2016 (FJ 5) y STC 57/2016 (FJ 7)

dicha titularidad, incluidas las que ahora la STC 68/2024 ha desligado de la misma. La cita, aunque larga, es pertinente:

> "Dado que lo que ahora está en disputa es la potestad de suspensión de actos locales que se atribuye al Delegado del Gobierno, de lo entonces decidido por este Tribunal [STC 149/1991] resulta pertinente recordar que, sin menoscabo de las competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, el *Estado retiene un amplio haz de facultades ejecutivas derivadas de su condición de dominus de las costas*, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público: en esencia, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita. Así: (i) *las autorizaciones para llevar a cabo actividades que utilizan el demanio costero con circunstancias especiales o por medio de instalaciones desmontables o bienes muebles, incluyendo los servicios de temporada en las playas [FJ 4 e.b)]; (ii) la potestad de otorgar el derecho a determinados usos del demanio marítimo-terrestre mediante concesiones* [FJ 4 G) a)]; (iii) la tutela y policía del dominio público o de sus servidumbres respecto de las actividades que afecten a la integridad de aquél, orientadas por la necesidad de asegurar la protección del dominio público y garantizar su libre utilización [FJ 7 A) c)]; y (iv) siendo las Comunidades Autónomas litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del medio ambiente habrán de ser ellas, en principio, las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad del demanio o el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso [FJ 6 a)]" [STC 6/2016, FJ 4 d)] (las cursivas son nuestras)

Por último, a modo de argumento adicional, la Sentencia subrayaba el carácter extraordinario y simplemente cautelar de la facultad debatida[46]:

> "Estamos en definitiva ante una potestad, con la connotación de excepcionalidad que deriva del art. 67 LBRL, que *no cuestiona, sustituye o altera las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral, sino que responde, como las que ya fueron objeto de enjuiciamiento en la STC 149/1991*, no tanto a la facultad como a la *obligación estatal* de impedir que la naturaleza de estos bienes y sus características sean destruidas o alteradas" (la cursiva es nuestra)

En fin, no parece que en 2016 hubiera cambiado tanto la doctrina constitucional como consecuencia de la STC 31/2010, en la que luego se apoyará, por mediación de la STC 18/2022, la STC 68/2024 para afirmar lo contrario.

[46] La única referencia que contiene el Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia (consideración cuarta) al FJ 4 de la STC 6/2016 (por ninguna la STC 68/2024) vuelve a ser fragmentaria, en el sentido de que "el Tribunal Constitucional se ha referido a <<competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral>> (por todas, SSTC 6/2016…)". Cierto, pero también y sobre todo a las del Estado.

6. EL ARGUMENTO AMBIENTAL DE REFUERZO

Volvamos al argumentario de la STC 68/2024.

Como es sabido, la STC 149/1991 [FJ 3 D) d)] sí que estimó los recursos interpuestos frente a la Ley de Costas en el extremo relativo a la retención por parte del Estado de la competencia para autorizar usos en la zona de servidumbre de protección [art. 110, letra b)], pues, al hallarse fuera del dominio público marítimo-terrestre, decaían las razones de titularidad, dejando expedito el camino para la entrada en juego de las competencias autonómicas, invocadas aquí por la Sentencia conjuntamente, en materia de ordenación del territorio y del litoral, por un lado, y de protección del medio ambiente, por otro, comprensivas ambas de las funciones ejecutivas[47].

Remedando esta manera de proceder, la STC 68/2024 [FJ 5 C)], tras afirmar con rotundidad, como ya nos consta, que el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre forma parte de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y del litoral, añade como argumento *ex abundantia* su pertenencia a las Comunidades Autónomas como tarea meramente ejecutiva enmarcada dentro del ámbito de la protección del medio ambiente, recordando a continuación la conocida doctrina sobre la titularidad autonómica de la ejecución "sin fisura alguna" del entero bloque normativo en materia ambiental[48].

En mi opinión, la invocación aquí de la materia "protección del medio ambiente", con sus conocidas reglas de reparto competencial, resulta mucho menos pertinente que en el caso de la servidumbre de protección[49], pues, desde el punto de vista normativo, el régimen de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre tiene como fundamento competencial específico, desde la

[47] "La previsión debe reputarse contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pues se trata de una competencia de carácter ejecutivo ajena a las constitucionalmente reservadas al Estado y que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas" [STC 149/1991, FJ 3 D) d)]

[48] "Finalmente, no está demás apuntar, aun cuando nos separemos de la ordenación del territorio y del litoral, que hemos reconocido la competencia autonómica de gestión en materia de protección del medio ambiente, que también puede servir de sustento para la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones…" [STC 68/2024, FJ 5 C)]

[49] De parecida opinión, R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2024: 17)

STC 149/1991, la titularidad estatal del mismo, cosa que reitera la STC 68/2024 discute [FJ 5 B) a)], aunque integrando, entre otras, las consideraciones ambientales, mientras que el apoyo competencial del régimen de la servidumbre de protección, con su condicionamiento de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se encuentra, también según la STC 149/1991 [FJ 3 D)], y así lo reafirma la STC 68/2024 [FJ 5 B) b)], muy principalmente en la legislación básica en materia de protección del medio ambiente[50].

En cualquier caso, a la adición por la STC 68/2024 de un fundamento ambiental para la competencia ejecutiva ahora reconocida a las Comunidades Autónomas cabría hacerle el mismo reproche que a la invocación de la ordenación del territorio y del litoral, esto es, que tendría que haberse hecho con expresa rectificación de la doctrina anterior, que no utilizaba ninguno de los dos.

7. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES EN EL MAR

Hasta ahora nos hemos centrado en el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre, pero la controversia se extendía también a la parte marina. Conviene, de nuevo, recapitular lo que venía diciendo al respecto la doctrina del Tribunal, antes de pasar al decepcionante tratamiento de esta cuestión por la STC 68/2024.

7.1. STC 149/1991

La STC 149/1991 partió, como vimos, de la consideración del otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre como un título competencial distinto y concurrente con las competencias sectoriales sobre las actividades que las requirieran, vinculado a la titularidad estatal de ese demanio y, por lo tanto, de legítima retención por la Administración General del Estado, sin perjuicio de su posible atribución por una u otra vía a las Comunidades Autónomas.

Las cosas no cambiaban en relación con su porción marina, con el único matiz de la mayor debilidad en este caso de los títulos competenciales autonómicos concurrentes, al no formar parte el mar del territorio de las Comunidades

[50] De ahí también la interpretación que hiciera esta Sentencia del reparto de competencias normativas en materia ambiental, que permitía amparar como legislación básica la regulación detallada que contenía la Ley de Costas del régimen de la servidumbre de protección, incluidas sus llamadas al desarrollo reglamentario. En similar sentido, A. BLASCO ESTEVE (2023: 50)

Autónomas ni extenderse a él en consecuencia la competencia sobre la ordenación del territorio y del litoral[51].

Por eso, frente a la impugnación del inciso del art. 110, letra b) de la Ley de Costas relativo a "las concesiones de obras fijas en el mar", la STC 149/1991 [FJ A) b)], dando por supuesto lo anterior, se limitó a advertir de la improcedencia de la ordenación del territorio y del litoral, así como de otras competencias sectoriales también invocadas por alguno de los gobiernos autonómicos recurrentes, como la acuicultura, que simplemente entrarían en concurrencia con esa competencia estatal, pero sin absorberla.

> "Resta considerar, por último, la licitud de la previsión concerniente a las concesiones de obras fijas en el mar (…) respecto de la cual resulta poco dudosa la existencia de competencia estatal. Es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar y que (…) las restantes competencias sectoriales asumidas por las Comunidades Autónomas (pesca, agricultura, etc.), no dispensa[n] a quienes realizan estas actividades de la necesidad de obtener la correspondiente concesión demanial cuando la realización de las mismas implica la ocupación del dominio público marítimo-terrestre y *a fortiori,* la del mar territorial"

7.2. STC 31/2010

Cuando Cataluña asumió expresamente en su nuevo Estatuto de Autonomía la competencia para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre [art. 149.3, letra b)] lo hizo no solo con fidelidad al tenor literal del art. 110, letra b) de la Ley de Costas, sino de modo coherente también, más allá del alojamiento del precepto bajo el marco de la ordenación del litoral, con la mencionada doctrina de la STC 149/1991, en lo relativo a la desvinculación de aquella de las sectoriales concurrentes, como demuestra precisamente el caso de las "concesiones de obras fijas en el mar", cuyo

[51] Como es sabido, el legislador estatal quiso hacerse eco de esta doctrina constitucional añadiendo al art. 113 de la Ley de Costas (relativo a las competencias de las Comunidades Autónomas), por medio de la Ley 53/2002, un segundo párrafo del siguiente tenor: "La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores", que fue declarado inconstitucional por la STC 162/2012, de 20 de septiembre (FJ 7), no por su contenido ("no mereciendo el precepto impugnado reproche alguno en atención a la regulación que incorpora"), que se atenía a la doctrina constitucional en la materia, sino por la sencilla razón "de carácter formal" de que, conforme a reiterada doctrina constitucional, "sin una expresa previsión constitucional o estatutaria", el legislador estatal no puede llevar a cabo "una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas", pues "ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente".

otorgamiento por la Administración catalana no se circunscribe a las actividades de competencia sustantiva autonómica que las requieran[52].

Bajo ese mismo entendimiento de las cosas se aprobó el traspaso de las funciones y servicios correspondientes a la Comunidad Autónoma de Cataluña[53]. El Real Decreto en cuestión traspasó las relativas al otorgamiento de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre, en general, y al otorgamiento de concesiones para obras fijas en el mar, en particular, sin limitarlas a actividades de competencia sectorial catalana, bien que, como dijimos, reservando al Estado una función de informe, en algunos casos vinculante[54].

En el proceso que condujo a la STC 31/2010 no se hicieron consideraciones particulares en relación con el inciso del art. 149.3, letra b) del Estatuto relativo a las "concesiones de obras fijas en el mar", ni por parte de los recurrentes ni del abogado del Estado, bastando las generales efectuadas por ambos sobre dicho precepto. En cambio, la STC 31/2010 sí consideró oportuno dar una respuesta específica a este problema que parecía apartarse de la doctrina establecida por la STC 149/1991, pero sin reconocimiento expreso de ello.

Dentro del laconismo característico de la STC 31/2010 sobre algunos extremos, como el que nos ocupa, y su consiguiente difícil inteligencia, esta Sentencia parece vincular la competencia (catalana) para el otorgamiento de "concesiones de obras fijas en el mar" con la disponibilidad por la Comunidad Autónoma de Cataluña de competencia sobre las actividades que las requieran, absorbiendo en tales casos esta última (la sectorial o sustantiva) la competencia demanial. Es por ello, porque Cataluña cuenta con competencia sectorial sobre algunas actividades que pueden requerir obras fijas en el mar, por lo que este inciso del art. 149.3, letra b) del Estatuto sería (para la Sentencia) constitucional, dentro del respeto a la normativa de usos de la legislación de costas.

> "A propósito de la atribución a la Generalitat «en todo caso [de] las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que pueden

[52] Art. 110, letra b) de la Ley de Costas: "La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento (…) *y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar*…". Art. 149.3, letra b) del nuevo Estatuto catalán: "La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones *y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar*…" (las cursivas son nuestras)

[53] Real Decreto 1387/2008, de 1 de agosto, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, en materia de ordenación y gestión del litoral.

[54] Apartado B.1, letra d) del Real Decreto: "las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar".

establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición», los recurrentes invocan la STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 7 A b)], que declaró la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de costas, que reserva a la Administración del Estado la concesión de las obras fijas en el mar: criterio que debe ser integrado necesariamente con nuestra propia doctrina sobre <<lo que hemos dado en llamar la territorialidad de las competencias autonómicas>> (por todas STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3), conforme a la cual hemos afirmado que, si bien los puertos y la zona marítimo-terrestre forman parte del territorio autonómico, es distinto el caso del mar territorial, en el que sólo <<excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario (vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo…), bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero)>> (STC 38/2002, de 14 de febrero, FJ 6). Por tanto no es posible descartar la existencia de obras fijas situadas en el mar que se proyecten sobre las aguas de la zona marítimo-terrestre (territorio autonómico) o sobre el mar territorial (que no tiene tal condición) y *que tengan como referencia, en ambos casos, competencias de las Comunidades Autónomas en los términos estrictos antes señalados*, siendo entonces legítima la previsión del precepto estatutario impugnado que atribuye la competencia ejecutiva a la Generalitat, pero sometiéndola, como reza el encabezamiento del precepto, al <<régimen general del dominio público>>, cuyo establecimiento corresponde al Estado, y a <<las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición>>, excepciones estas últimas que también deben ser fijadas por el Estado ex art. 149.1.23 CE" (STC 31/2010, FJ 92) (la cursiva es nuestra)

7.3. LA STC 68/2024

Desgraciadamente, pese a su parca argumentación y falta de contraste con la doctrina anterior, el planteamiento a este respecto de la STC 31/2010 parece haber hecho fortuna.

Así, la Ley gallega 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral, se remite en su Preámbulo a las competencias sectoriales autonómicas sobre el medio marino (marisqueo y acuicultura, etc.) para justificar de modo genérico todas las previsiones de la ley con proyección sobre el mar[55], lo que

[55] "Este es el punto de partida de la ordenación contenida en la presente ley, amparada competencialmente en el título de ordenación del territorio y del litoral (artículo 27.3 del EAG) con respecto a los espacios del litoral que indiscutiblemente forman parte del territorio autonómico, *y en otros títulos competenciales cuando se proyecte la competencia sobre el mar*: la competencia exclusiva sobre la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura (artículo 27.15 del EAG) y sobre los puertos autonómicos (artículo 27.9 del EAG)…" (Preámbulo de la ley, apartado II -la cursiva es nuestra)

podría entenderse afecta también a la competencia de su Administración para el otorgamiento de títulos de uso y ocupación en la porción marina del dominio público marítimo-terrestre[56], aunque lo cierto es que el articulado de la ley, que recoge esta competencia expresamente [especialmente, los arts. 11.5, letra b) y 48.1], no introduce este matiz ni efectúa limitación alguna relacionada con las actividades sobre las que la Comunidad Autónoma cuente con competencia sustantiva[57].

En el recurso de inconstitucionalidad, el abogado del Estado no hizo especial hincapié en este asunto, pues bastaba el fundamento común de la impugnación de la competencia prevista para el otorgamiento de títulos de uso y ocupación en el conjunto del dominio público marítimo-terrestre, que era, como ya sabemos, su falta de asunción en el Estatuto de Autonomía[58]. Y la postura de las defensas de la ley sobre el particular, esto es, del Parlamento y la Xunta de Galicia, dista de ser clara[59].

Pues bien, a este respecto, el análisis que lleva a cabo la STC 68/2024 no puede ser más insatisfactorio. En uno de los apartados del fundamento jurídico en el que recapitula la doctrina constitucional aplicable a todas las cuestiones planteadas en el recurso, el relativo a las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el mar territorial [FJ 5, apartado D)], la Sentencia hace una breve síntesis de dicha doctrina, con cita literal, por lo que aquí importa, del párrafo relativo a las concesiones de obras fijas en el mar del FJ 92 de la STC 31/2010, que ya conocemos. Nada más. Ninguna otra consideración se añade al examinar más adelante la constitucionalidad de los arts. 11.5, letra b) y 48.1

[56] Luego, cuando se trata esta cuestión en el Preámbulo (apartado V), ya no se hace referencia al mar.

[57] Art. 11: "5. Corresponden a la consejería con competencias sobre el mar las siguientes atribuciones y funciones: (…) b) El otorgamiento de los títulos de intervención, para la utilización de los espacios intermareales y marinos del dominio público marítimo-terrestre, cuando corresponda en virtud de lo previsto en el artículo 48". Y art. 48.1: "Respetando el régimen general establecido en la normativa de costas, las autorizaciones y concesiones del dominio público marítimo-terrestre serán otorgadas por las consejerías competentes en materia de ordenación del territorio o de mar, según proceda, en el momento en que se produzca el efectivo traspaso de funciones y servicios de la Administración general del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral". A.A. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ (2023: 29), interpretando estos artículos, entiende, no obstante, que la Consejería con competencias sobre el mar "solo podrá otorgar las autorizaciones que otras competencias, distintas de la general de ordenación del litoral, le permitan".

[58] Antecedente 1, apartados C) y E) de la STC 68/2024.

[59] El Parlamento de Galicia [antecedente 5, apartado E) de la STC 68/2024] tampoco hacía consideraciones particulares al respecto. Y la Xunta de Galicia [antecedente 6, apartado E) e) de la STC 68/2024] invocaba los precedentes, ya mencionados, de los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a ciertas Comunidades Autónomas.

de la ley: el art. 11.5, letra b) ni siquiera llega a analizarse por supuesto incumplimiento de la carga de argumentación[60], y el examen del art. 48.1 se circunscribe al ámbito terrestre[61].

Vale, pues, decir que la STC 68/2024 deja en pie, siquiera sea de esta triste manera, la eventual doctrina que se desprende de la STC 31/2010 sobre la vinculación de la competencia ejecutiva autonómica para el otorgamiento de títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el mar con las actividades de competencia sustantiva o sectorial también autonómica[62], desmentida, sin embargo, como sabemos, por los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en la materia[63].

7.4. UN CASO TESTIGO: LOS PARQUES EÓLICOS MARINOS

De acuerdo con lo señalado, cabría preguntarse, a título de ejemplo, quién ostenta la competencia para otorgar los títulos de uso y ocupación (concesiones) del dominio público marítimo-terrestre (aguas marinas españolas) necesarios para la construcción de los "parques eólicos marinos" que la actual política comunitaria y española en los ámbitos de la energía y clima y de la ordenación de los espacios marítimos pretende impulsar[64].

Si nos atenemos a la doctrina resultante de la STC 31/2010, y ahora también de la STC 68/2024, no cabe duda de que la competencia sería estatal, pues al seguir aquella competencia la misma suerte que la competencia sustantiva para la autorización de estas instalaciones, y ser esta última inequívocamente estatal, también lo sería la primera.

En efecto, la competencia estatal para la autorización de instalaciones de generación eléctrica en el medio marino viene reconocida, además de en la

[60] STC 68/2024 [FJ 3 a)], lo cual no se entiende bien, porque el incumplimiento de la carga argumental del recurrente sólo se había alegado en relación con la letra a) del art. 11.5, no en relación con la letra b)
[61] STC 68/2024 [FJ 10 a)]
[62] Vid., al respecto, con detalle, M. GARCÍA PÉREZ y F.J. SANZ LARRUGA (2012: 300 y ss.)
[63] No obstante, para J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 208) ésa (la que decimos resulta de la STC 31/2010) sería también la posición que resultaría del acuerdo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, ya citado, sobre la Ley catalana 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral.
[64] Baste citar el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, con su delimitación de "zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica marina".

propia Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico[65], en el Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, por el que se regula la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar[66], y fue en su día refrendada por las SSTC 3 y 25/2014, de 16 de enero y 13 de febrero, respectivamente, en sendos conflictos positivos de competencia planteados por la Xunta de Galicia y el Gobierno canario frente a su predecesor, el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, que se expresaba en los mismos términos (variando sólo las referencias orgánicas)[67], con el sencillo argumento de la extraterritorialidad autonómica del mar y la no concurrencia de ninguna de las circunstancias que permiten, conforme a la doctrina constitucional en la materia, la "excepcional" proyección al mar de las competencias autonómicas (previsión estatutaria expresa, etc.)[68]

Pero otra podría ser la respuesta si nos atenemos a la doctrina procedente de la STC 149/1991, que es la que aparece reflejada en los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía, Baleares y Canarias, en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a estas Comunidades Autónomas, y hasta cierto punto también, como vimos, en la Ley gallega 4/2023, si nos atenemos a su articulado.

Según este planteamiento, el otorgamiento de títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre (aquí, en el medio marino) es una facultad distinta y concurrente con la competencia sustantiva para la autorización de las actividades que los requieren (en nuestro caso, la autorización de parques eólicos marinos, de competencia estatal), que en principio corresponde al Estado como titular de ese dominio público, pero que puede ser asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas, como así ha ocurrido en el caso de las cuatro conocidas, y que, en virtud del "principio de nación más favorecida", que, valga la analogía, subyace a la STC 68/2024, podría

[65] Art. 3.13, letra c): "instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial".
[66] Art. 4, letra a), que señala como competente a la Dirección General de Política Energética y Minas de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
[67] El art. 3.1 del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre (para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales), señalaba como competente al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Dirección General de Política Energética y Minas.
[68] En el mismo sentido, la STC 121/2014, de 17 de julio, en un nuevo conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Canarias contra el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre.

corresponder también a Galicia y al resto aun sin una previsión estatutaria específica.

No sería disparatado, en mi opinión, defender esta tesis aun después de la STC 68/2024, dada su oscuridad, ya comentada, en este punto.

Es verdad que el mencionado Real Decreto 1028/2007 atribuía la competencia para el otorgamiento de la concesión demanial a un órgano estatal, tanto antes como después de la actualización de sus referencias orgánicas en 2012[69], extremo este que no fue enjuiciado por las SSTC 3, 25 y 121/2014, antes mencionadas, pero es obvio que una simple previsión reglamentaria no puede (no podía) prevalecer sobre lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía. Como también es cierto que los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios a las cuatro Comunidades Autónomas ya conocidas no mencionan expresamente los parques eólicos marinos, pero su relación de las concesiones demaniales a las que se extiende el traspaso de funciones y servicios es virtualmente completa, y no permite entenderlas excluidas.

Este planteamiento, que, como digo, me parece defendible, ofrece una imagen pintoresca, pero tal vez más sólida que la resultante del otro. A saber: la autorización de parques eólicos marinos es competencia estatal porque el mar no es territorio autonómico y las competencias autonómicas en materia energética no se proyectan sobre el mar, pero la concesión demanial que requieren dichos parques sí es competencia de las Comunidades Autónomas, desde luego de las que la han asumido expresamente en sus Estatutos, y tal vez también de las demás en virtud del tratamiento igualitario para todas que inspira la STC 68/2024.

De hecho, el nuevo reglamento en la materia, el ya mencionado Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, asume esta solución al señalar que corresponde "A la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Dirección General de la Costa y el Mar, otorgar las concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre que resulten exigibles, *salvo en las comunidades autónomas que tengan transferida dicha competencia, en*

[69] Art. 3.2 del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre: "Es competencia del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar, otorgar las autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre precisas para la instalación de un parque de generación eléctrica marino".

cuyo caso será el órgano competente de dicha administración autonómica" [art. 4, letra e) - la cursiva es nuestra]

8. BALANCE PROVISIONAL

La STC 68/2024 ha decidido reconocer a todas las Comunidades Autónomas del litoral español la competencia ejecutiva para la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, que hasta ahora venía ejerciendo la Administración General del Estado en aquellas que no habían asumido expresamente ese título competencial en sus respectivos Estatutos de Autonomía, como, por ejemplo, Galicia; y esto sin necesidad de nuevas reformas estatutarias, considerando suficiente fundamento para ello (al menos por lo que respecta a la parte terrestre de ese dominio público) la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral con la que estatutariamente cuentan todas desde un principio.

El problema, más allá del acierto o no de esta decisión, es que la Sentencia la presenta como una consecuencia lógica de la "evolución" que habría experimentado la doctrina constitucional en la materia desde la inicial STC 149/1991 (motivadora de esas expresas menciones estatutarias) por medio de otras más recientes (las SSTC 31/2010 y 18/2022), cuando, como hemos querido mostrar en estas páginas, cabe dudar de que las decisiones adoptadas en estas otras Sentencias, por su parquedad y contexto o por la diferente naturaleza de las cuestiones planteadas, supusieran realmente un apartamiento del aquella doctrina inicial o, cuando menos, un apartamiento consciente y motivado. En suma, la nueva doctrina constitucional requería, en mi opinión, como en la del espléndido voto particular que acompaña a la STC 68/2024, una argumentación más directa y un contraste frontal con la de la STC 149/1991, que, atinada o no, se encontraba bien fundamentada.

Por lo demás, si bien la decisión de la STC 68/2024 sobre la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre, aun con esos reparos, resulta cuando menos clara en cuanto a su alcance (en principio, todos los títulos de uso y ocupación) y fundamento (la competencia en materia de ordenación del territorio y del litoral), no puede decirse lo mismo de la relativa a la parte marina, a la que aquella dedica mucha menor atención, y en relación con la cual parece, sólo parece, como también hemos querido mostrar, que la competencia de las Comunidades Autónomas quedaría limitada a los títulos de uso y ocupación para actividades de su competencia sectorial y con fundamento en ella, lo que resulta desmentido por el reciente Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, relativo a los parques eólicos marinos, y precisará aclaración.

Con esto no se agota la lista de cuestiones pendientes, que incluye la revisión del art. 110, letra b) de la Ley de Costas, sobre cuya inconstitucionalidad (prácticamente completa) a resultas de la nueva doctrina no cabe albergar dudas[70], aunque la STC 68/2024 no advierta de ello[71]; la del vigente Reglamento General de Costas, que, sorprendentemente, habida cuenta del año de su aprobación (2014), sólo contempla el otorgamiento de autorizaciones y concesiones en el dominio público marítimo-terrestre por la Administración General del Estado[72]; y la de la plantilla hasta ahora utilizada por los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, que podría resultar discutible en algunos aspectos (informes de la Administración General del Estado, en especial, los de carácter vinculante; autorizaciones y concesiones en el mar), y no servir de modelo para los futuros, de lo que nos ocuparemos después porque dos de ellos ya han sido recientemente aprobados (País Vasco y Galicia)[73]

Por fin, buena muestra de las incógnitas creadas por la aparentemente terminante y clara STC 68/2024 es la poco posterior STC 119/2024, que aborda la cuestión, no anticipada por aquélla, relativa a la competencia para el

[70] Lo advierte también, R. EGUINOA DE SAN ROMÁN (2024: 21-22), quien no obstante apunta como posible justificación para su mantenimiento la espera a que se completen los traspasos de funciones y servicios en favor de todas las Comunidades costeras.

[71] Bien es verdad que el legislador estatal nunca se tomó la molestia de revisar la redacción del art. 110 de la Ley de Costas (competencias de la Administración del Estado) para eliminar los incisos ya declarados inconstitucionales por la STC 149/1991 [de la propia letra b), en cuanto incluye las autorizaciones en la zona de protección; de la letra h), en cuanto referido a los vertidos de tierra a mar; y de la letra 1), en cuanto se refiere a la inspección y coordinación del cumplimiento de los tratados internacionales por las Comunidades Autónomas]

[72] En efecto, el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, guarda un silencio absoluto en relación con los supuestos de competencia autonómica para el otorgamiento de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, habiendo ya en la fecha de su aprobación tres Estatutos que la asumían y estando ya traspasadas las funciones y servicios a dos Comunidades Autónomas [Cataluña (Reales Decretos 1404/2007 y 1387/2008) y Andalucía (Real Decreto 62/2011)]. Baste como prueba de ello el art. 131.3 del Reglamento: "La competencia para el otorgamiento de concesiones de ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre corresponde al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, salvo lo previsto en el artículo 223 de este reglamento [supuestos de competencia de otros Ministerios]. La de otorgamiento de concesiones en el dominio público adscrito a una comunidad autónoma corresponderá a ésta". No alcanza a paliar ese silencio el art. 224 del Reglamento (competencias de las comunidades autónomas), que se limita a reproducir el art. 114 de la Ley ("Las comunidades autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la Ley 22/1988, de 28 de julio, tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía")

[73] *Infra*, adenda II.

otorgamiento, prórroga y extinción de las llamadas "concesiones compensatorias", y que por ello merece ser tratada como adenda, más que como componente de la nueva doctrina.

9. ADENDA I: LAS CONCESIONES COMPENSATORIAS (STC 119/2024)

En efecto, un magnífico contrapunto de los déficits de argumentación en que, a mi juicio, incurre la Sentencia que acabamos de comentar (la STC 68/2024, de 23 de abril), lo ofrece la cercana y de apariencia humilde STC 119/2024, de 25 de septiembre, que "recupera" para la Administración General del Estado la competencia para el otorgamiento, prórroga y extinción de las concesiones llamadas "compensatorias", previstas por la Disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas[74].

Puede decirse que al calor de la STC 68/2024, de 23 de abril, aunque realmente el inicio de la controversia (requerimiento de incompetencia) fuera un poco anterior, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias planteó un conflicto positivo de competencia frente a la Resolución de 27 de febrero de 2024 del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que declaraba la caducidad de una concesión del tipo indicado, otorgada y prorrogada tiempo atrás en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura)[75], reclamando la titularidad de esa "función ejecutiva" en virtud de la competencia asumida en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018 para "la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones" [art. 157, letra b)], teniendo en cuenta que la por entonces recientísima STC 68/2024, al vincular la referida competencia con la relativa a la ordenación del territorio y del litoral, no establecía distinción alguna (y, en efecto, así era) según el tipo de concesiones (compensatorias o no)

[74] Vid., sobre estas concesiones y con esa denominación, E. DESDENTADO DAROCA (2014: 46 y ss.)

[75] Resolución que, entre otros extremos, declara la caducidad de la concesión otorgada por orden ministerial de 8 de julio de 2003 a la entidad mercantil Geafond Número Uno Lanzarote, S.A., para la ocupación y aprovechamiento del dominio público al amparo de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en relación con los terrenos sobre los que se ubican los establecimientos hoteleros "Hotel Oliva Beach" y "Apartamentos Oliva Beach", incluidos en el dominio público marítimo-terrestre en virtud del deslinde aprobado por la Orden Ministerial de 22 de mayo de 1992, en el término municipal de La Oliva (Fuerteventura)

Sin entrar en polémicas con la STC 68/2024, el abogado del Estado defendió la titularidad estatal de la competencia controvertida subrayando la diferente naturaleza de las concesiones compensatorias, que suponen el "justiprecio" por la expropiación legislativa llevada a cabo en su día por la Ley de Costas, y que, como la potestad de deslinde, de la que a menudo derivan, constituyen manifestaciones inherentes a la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE), sin guardar relación alguna con la competencia (autonómica) para la ordenación del litoral ni con la función ejecutiva anudada a ella y objeto de asunción expresa en el nuevo Estatuto canario[76].

La STC 119/2024, de 25 de septiembre, dictada en tiempo récord (cuatro meses), va a dar en este caso la razón, punto por punto, a la abogacía del Estado.

Bien estructurada y de amena lectura, la Sentencia (FJ 3) comienza exponiendo pormenorizadamente la evolución normativa de las concesiones compensatorias (desde su regulación inicial en la Ley de Costas de 1988 y en el Reglamento de 1989, pasando por la Ley 2/2013 y el nuevo Reglamento de 2014, hasta llegar al art. 20 de la Ley 7/2021, su confirmación por STC 90/2022, de 30 de junio, y la modificación del referido Reglamento, de 2022, anulada por el Tribunal Supremo), para concluir que, pese a la progresiva aproximación de su régimen con el de las llamadas ordinarias, subsisten diferencias relevantes (en relación con el canon, los usos amparables, etc.) expresivas de su peculiar naturaleza, de la que se desprenderían también consecuencias en el orden competencial.

[76] Sostenía, además, la abogacía del Estado [antecedente 3 c) de la STC 119/2024] que "las comunidades autónomas de Cataluña, Andalucía e Illes Balears nunca han reclamado ni ejercido función alguna (ni de otorgamiento ni de modificación, prórroga o extinción) en relación con las concesiones de la disposición transitoria primera". Afirmación esta que no se compadece con lo que expone sobre Cataluña F.X. VERGA VAYREDA (2023: 98-99): "Desde un primer momento se entendió que no se había traspasado [el otorgamiento] de las denominadas concesiones compensatorias (…). *Sí se entiende traspasada la gestión posterior de la concesión y, por lo tanto, la posible renovación, prórroga, modificación y extinción*" (la cursiva es nuestra). Ciertamente, la redacción de los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios, con su puntualización en materia de concesiones (todos, el andaluz, el balear y el canario, salvo el relativo a Cataluña) "a las [que] se refiere el artículo 64 de la Ley de Costas", había suscitado opiniones diversas en la doctrina. Para Á. LOBO RODRIGO (2023: 155) dicha referencia podía hacer pensar que no se hallaban incluidas, entre otras, las concesiones de la Disposición transitoria primera. Para J.M. AGUIRRE I FONT (2023: 206), ésta era una diferencia significativa del Real Decreto catalán, que, al no mencionar el art. 64 de la Ley de Costas, permitía entender que "se traspasaron formalmente todas". A. DOMÍNGUEZ VILA y G. PÉREZ SÁNCHEZ (2024: 82 y ss.) defendían, en cambio, la irrelevancia de la alusión al artículo 64 de la Ley de Costas en los mencionados Reales Decretos frente al tenor de los Estatutos que no hacían ninguna distinción.

Así, y en línea con lo defendido por el abogado del Estado, para la Sentencia (FFJJ 4 y 5) las concesiones compensatorias no guardarían relación con la ordenación del litoral, que era la competencia de la que la STC 68/2024 hacía derivar la relativa al otorgamiento y demás vicisitudes propias de las concesiones (que a partir de ahora hay que entender "ordinarias") sobre el dominio público marítimo-terrestre, sino con las facultades inherentes a la titularidad (estatal) de este demanio, y por lo tanto de competencia de la Administración General del Estado.

No obstante, en una muestra de consideración hacia la STC 68/2024, y dado que esta parecía enfatizar el carácter estrictamente "normativo" de esas facultades[77], la STC 119/2024 [FFJJ 4 c) y 5], a mi juicio de manera innecesaria, propone una interpretación en clave normativa de la tarea (en principio, ejecutiva) de otorgamiento, prórroga y declaración de caducidad de tales concesiones, poniendo como ejemplo la valoración que hizo en su día la STC 149/1991 de la facultad del Consejo de Ministros para autorizar, de manera excepcional, cierta clase de usos (inicialmente prohibidos) en la zona de servidumbre de protección (art. 25.3 de la Ley de Costas)[78]

La diferencia, en mi opinión, es que entonces se trataba de espacios situados más allá del dominio público (servidumbre de protección), sobre los que el Estado no podía invocar, como sí ahora, una titularidad que debiera ser suficiente para amparar competencias no sólo normativas, sino también las ejecutivas (ya suficientemente recortadas por la STC 68/2024) aquí discutidas[79].

[77] "Por tanto, la competencia estatal debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico del dominio público para atender a las finalidades antes dichas [garantizar su integridad física y jurídica y asegurar su libre utilización], quedando sustraídas del mismo la facultad de otorgar las autorizaciones para la utilización y ocupación del demanio, al pertenecer dichas facultades de ejecución a la competencia exclusiva de ordenación del litoral" [STC 68/2024, FJ 5 C)]

[78] FJ 3, apartado D) c): "La atribución concedida al Consejo de Ministros no es, en consecuencia, un acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido de la norma total". Crítico al respecto, A. BLASCO ESTEVE (2023: 53), que lo califica como un "exceso injustificado".

[79] La STC 119/2024 omite, en cambio, la cita de otra Sentencia que hubiera sido pertinente, la STC 6/2016, de 21 de enero, a la que ya hemos hecho referencia con anterioridad (*supra*, apartado 5), en la que se afirmaba lo siguiente [FJ 4 d)]: "sin menoscabo de las competencias que *ratione materiae* corresponden a las Comunidades Autónomas, *el Estado retiene un amplio haz de facultades ejecutivas derivadas de su condición de dominus de las costas*, y en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público: en esencia, asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita" (la cursiva es nuestra)

Con el mismo argumento, habría que afirmar el carácter "normativo" de los actos de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, lo que no parece se haya defendido nunca[80].

En fin, la STC 119/2024, que obviamente desestima el conflicto, matiza (que no corrige), en un sentido razonable, la doctrina de la STC 68/2024 o, si se prefiere, resuelve una de las dudas (no la única) que planteaba esta última.

De ello ha tomado buena nota el legislador valenciano en la recientísima Ley 3/2025, de 22 de mayo, de protección y ordenación de la costa valenciana, cuyo art. 43 (autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre), en su apartado primero, dispone lo siguiente: "Con respeto al régimen general establecido en la normativa de costas, las autorizaciones y concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre, *excluidas las correspondientes a las concesiones compensatorias previstas en la disposición transitoria primera de La ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, serán otorgadas por la conselleria competente en materia de costas" (la cursiva es nuestra)

10. ADENDA II: LOS ÚLTIMOS TRASPASOS DE FUNCIONES Y SERVICIOS EN MATERIA DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL LITORAL

Con posterioridad a las SSTC 68 y 119/2024 se han aprobado dos nuevos Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral. El primero, tempranamente, en favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Real Decreto 1310/2024, de 23 de diciembre[81]), y el segundo, el más esperado a raíz del desenlace de la STC 68/2024, pero demorado unos meses, en favor de la Comunidad Autónoma de Galicia (Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo[82]). Ya son, pues, seis Comunidades Autónomas las que tienen hechos los traspasos, restando, pues, solamente cuatro por recibirlos (Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Principado de Asturias y Cantabria)

Estos dos últimos Reales Decretos, idénticos entre sí, presentan muchas analogías, pero también algunas diferencias con los anteriores. De unas y otras conviene advertir porque reflejan el estado actual de la interpretación del

[80] Por ejemplo, en materia de impugnación. Vid., al respecto, entre otros, M. GARCÍA PÉREZ (2009: 182), Á. MENÉNDEZ REXACH (2013: 302-303), F. LÓPEZ RAMÓN (2012: 191 y ss.) y R.J. SANTAMARÍA ARINAS (2022: 198 y ss.)
[81] BOE de 30 de diciembre de 2024.
[82] BOE de 19 de mayo de 2025.

reparto de competencias en la materia por las Administraciones implicadas, lo que no significa, en mi opinión, que hayan desaparecido todas las dudas que plantea la nueva doctrina constitucional, de las que hemos advertido en páginas anteriores.

Así, y ciñéndonos a las cuestiones de las que nos hemos ocupado en este trabajo, los principales contenidos (novedosos o no) de dichos Reales Decretos serían los siguientes.

(1) Llama, en primer lugar, la atención que los Reales Decretos no hagan referencia alguna en su introducción a las Sentencias del Tribunal Constitucional que los han motivado, contentándose con una muy escueta mención de las normas constitucionales y estatutarias (sin reformar) de cobertura.

(2) La relación de autorizaciones y concesiones a las que se extiende el traspaso de funciones y servicios es, como en los anteriores Reales Decretos, virtualmente completa, y no presenta ninguna diferencia de redacción con ellos. Se trata de las siguientes[83]:

> "Autorizaciones de usos de temporada en las playas y *en el mar territorial* (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos)", "de actividades en las que concurran circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad" y "de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles".
> "Concesiones demaniales *a las que se refiere el artículo 64 de la Ley 22/1988*, de 28 de julio, de Costas, [que] son las siguientes:
> a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura.
> b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que, por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a cuatro años.
> c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos.

[83] Apartados B) 1 y 3 de los Reales Decretos 1310/2024 (País Vasco) y 394/2025 (Galicia); enteramente coincidentes con los mismos apartados de los Reales Decretos 62/2011 (Andalucía), 713/2022 (Canarias) y 994/2022 (Illes Balears), con la sola diferencia de la adaptación al nuevo plazo máximo de las autorizaciones de cuatro años (antes era uno), introducido en la Ley de Costas (art. 52.4) por la Ley 2/2013, que curiosamente no recogía el Real Decreto canario, aunque sí ya el balear. Los Reales Decretos relativos a Cataluña [1404/2007 (autorizaciones) y 1387/2008 (concesiones)], que sirvieron de modelo a los demás, ofrecían como principal diferencia, como ya nos consta, la falta de referencia, en relación con las concesiones, al art. 64 de la Ley de Costas.

> d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de *obras fijas en el mar* y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo" (las cursivas son nuestras).

Así pues, la exclusión de las concesiones compensatorias de la Disposición transitoria primera de la Ley de Costas, ahora confirmada con la STC 119/2024, parece quedar cubierta, como en los anteriores, a excepción del catalán, con la simple referencia, en relación con las concesiones cuya gestión se traspasa, al art. 64 de la Ley de Costas.

Y, por otro lado, como ya advertimos ocurría en los anteriores, el traspaso afecta a toda clase de títulos de uso y ocupación (autorizaciones y concesiones) necesarios para la realización de actividades en la parte marina del dominio público marítimo-terrestre, a despecho de la doctrina constitucional más reciente (SSTC 31/2010 y 68/2024) que parece, aunque no de manera concluyente, querer limitar la competencia autonómica a los que resulten instrumentales de otras competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.

(3) Pero la principal novedad de estos últimos traspasos consiste en la desaparición del informe vinculante (en relación con la garantía de la integridad física y del uso público del dominio público marítimo-terrestre) que la Administración General del Estado se reservaba hasta ahora en la tramitación (autonómica) del otorgamiento de cierto tipo de concesiones[84]; lo que, a mi juicio, no debería entenderse como una consecuencia de la STC 68/2024, cuyo mérito se circunscribe a hacer posibles los traspasos sin necesidad de reforma estatutaria, sino que probablemente obedezca a la razonable reconsideración de una medida que, ya en relación con las Comunidades Autónomas que habían asumido expresamente la competencia, era de dudosa conformidad con las

[84] Las concesiones de las letras c) y d) del apartado B) de los Reales Decretos, antes reproducidas. Reserva de informe vinculante que se contenía en el apartado C) 3 de los Reales Decretos 1387/2008 (Cataluña), 62/2011 (Andalucía), 713/2022 (Canarias) y 994/2022 (Illes Balears). En realidad, se trataba de un derecho de veto, que impedía el otorgamiento de la concesión en caso de desacuerdo de la Administración General del Estado. Emitido informe no favorable, se abría un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo, sin el cual la concesión no podía otorgarse, "sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa", es decir, de que la Administración autonómica pudiera recurrir el informe estatal desfavorable, como acto de trámite cualificado, o la estatal el otorgamiento (indebido a falta de acuerdo) de la concesión.

previsiones estatutarias y la doctrina constitucional[85]; y que lógicamente habrá que trasladar a estas Comunidades mediante modificación de sus respectivos traspasos.

En realidad, los últimos Reales Decretos han sustituido las distintas variantes de informe que, como "funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado", se contemplaban hasta la fecha en el otorgamiento (y posiblemente el resto de actos de gestión, es decir, renovación, prórroga, modificación y extinción) de unos u otros tipos de concesiones[86], por una única modalidad de informe (expresión que se evita, hablando en su lugar de que la Administración General del Estado "emita por escrito su criterio"), que, ubicada ahora en el apartado de las "funciones concurrentes y formas de cooperación", no tiene ya en ningún caso carácter vinculante, previéndose simplemente que, "en caso de discrepancia", se abra "un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo"[87], pero sin que la falta de acuerdo sea ya (como era antes en algunos supuestos) un factor obstativo para el otorgamiento de la concesión.

Esta solución se complementa en ambos casos (vasco y gallego) con la previsión de la creación sendas "Comisiones de Seguimiento" de los traspasos, de composición paritaria, cuya función es, precisamente, promover "la colaboración en el ámbito de la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre", "abordando los problemas de ejecución que puedan plantearse y resolviendo los conflictos y discrepancias respecto a dicha gestión"[88].

En la práctica, sin embargo, el otorgamiento de las concesiones ha dejado de ser, como decimos, una competencia compartida, pues la intervención de esas Comisiones de Seguimiento, para las que no se prevé un funcionamiento continuado (simplemente, que se reúnan "al menos, una vez al año y adicionalmente a petición de cualquiera de las dos Administraciones"), no es en absoluto (mucho menos, el acuerdo en su seno) condición para que dicho otorgamiento se produzca, aunque la Administración General del Estado haya

[85] Vid., *supra*, nota 32.
[86] Las otras eran: informe preceptivo, pero no vinculante, en el caso de las concesiones de la letra a), y tampoco vinculante, pero del sólo cabía disentir de manera motivada, en el caso de las concesiones de la letra a) del apartado B). Todo ello en los apartados C) 1 y 2 de los Reales Decretos 1387/2008 (Cataluña), 62/2011 (Andalucía), 713/2022 (Canarias) y 994/2022 (Illes Balears). Aunque los apartados C) 2 y 3 de estos Reales Decretos se refieran sólo a los "actos de otorgamiento", cabe entender que dichos informes eran igualmente requeridos para el resto de actos de gestión.
[87] Apartado D) 3 de los Reales Decretos 1310/2024 (País Vasco) y 394/2025 (Galicia)
[88] Apartado D) 8 de los Reales Decretos 1310/2024 (País Vasco) y 394/2025 (Galicia)

"informado" de manera desfavorable, sin perjuicio, claro está, de que esta pueda impugnar las concesiones cuyo otorgamiento considere ilegal.

11. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE I FONT, Josep M. (2023): "Bases jurídicas para una gestión integrada del litoral: el ejemplo catalán", en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 197-222.

BELADIEZ ROJO, Margarita (1991): "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", en: S. Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo IV, Civitas, Madrid, pp. 3671-3704.

BERGA VAYREDA, Francesc Xavier (2023): "Los traspasos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana", en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 87-106.

BLASCO DÍAZ, José Luis (2010): La distribución competencial en materia de costas", *Revista d'estudis autonòmics i federals (REAF)*, núm. 10, pp. 245-285.

BLASCO ESTEVE, Avelino (2023): "Competencias estatales y autonómicas en materia de costas", en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 27-57.

BORRAJO INIESTA, Ignacio (1993): "La incidencia de la Ley de costas en el Derecho urbanístico", *Revista de Administración Pública*, núm. 130, pp. 131-153.

DESDENTADO DAROCA, Eva (2014): "La reforma de la Ley de costas por la Ley 2/2013: ¿una solución adecuada al problema de los enclaves privados?", *Revista de Administración Pública*, núm. 193, pp. 45-81.

DOMÍNGUEZ VILA, Antonio y PÉREZ SÁNCHEZ, Gerardo (2024): "Las superiores competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (en

relación con las demás) como archipiélago atlántico, en materia de costas y el mar territorial", *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 3, pp. 73-128.

GARCÍA PÉREZ, Marta (2009): "El deslinde de las costas", en: en: F.J. Sanz Larruga (Dir.) y M. García Pérez (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, pp. 181-199.

Id. (2023): "Autonomía y dominio público marítimo-terrestre: la problemática competencial sobre el DPMT en el marco del estado de las autonomías", en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 223-256.

GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2012): "La distribución de competencias en el medio marino", en: E. Arana García y F.J. Sanz Larruga (Dir.), *La ordenación jurídica del medio marino en España (Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino)*, Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor, pp. 279-332.

EGUINOA DE SAN ROMÁN, Román (2023): "La gestión del dominio público marítimo terrestre tras las SSTC 31/2010 y 18/2022", *Revista de Administración Pública*, núm. 222, pp. 181-208.

Id. (2024): "La ley de costas y las (nuevas) competencias autonómicas de gestión del dominio público marítimo-terrestre estatal", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 67, 24 pp.

LOBO RODRIGO, Ángel (2023): "Los traspasos de competencias en materia de costas a Canarias: una visión prospectiva", en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 141-166.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2012): *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 317 pp.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2009): "La distribución de competencias en la Ley de costas y la gestión integrada del litoral", en: F.J. Sanz Larruga (Dir.) y M. García Pérez (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión el litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña, pp. 119-129.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2013): "Costas", en: L. Parejo Alfonso y A. Palomar Olmeda (Dir.), *Derecho de los bienes públicos*, Vol. II, 2ª edición, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 251-339.

PARÍS DOMÈNECH, Neus (2023): "La conflictividad en relación con las competencias estatales en materia de costas: la perspectiva autonómica", en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 59-85.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2022): *Curso básico de Derecho Administrativo Patrimonial*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 274 pp.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2023): "La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre las competencias autonómicas", en: J.M. Trayter (coord.), *Autonomía, costas y litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) e Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de les Illes Balears), Barcelona y Palma, pp. 167-195.

VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Adrián Agustín (2023): "A Lei de ordenación e xestión integrada do litoral de Galicia no réxime constitucional de atribución de competencias entre Estado e comunidades autónomas", *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 66, pp. 5-34.

ZAMBONINO PULITO, María (2018): "Sobre la cesión de la gestión de los títulos de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas", en: F.J. Jiménez de Cisneros Cid (Dir.), *Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Vol. 2, pp. 591-610.

COMENTARIOS

Clara Domínguez Benito
Érica María Ferreira Teles
Pedro Hernández-Carrillo Martínez-Almeida
Pilar López de la Osa Escribano
Teresa Roa Martínez
María del Pilar Utrera Cotán

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de septiembre de 2025

EL CASO VALDECAÑAS: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL Y REFLEXIONES JURÍDICO-AMBIENTALES. UNA HISTORIA INTERMINABLE

THE "VALDECAÑAS" CASE: JURISPRUDENTIAL ANALYSIS AND LEGAL-ENVIRONMENTAL REFLECTIONS. A NEVER-ENDING STORY

Autor: Clara Domínguez Benito, Máster de Abogacía y Procura en la Universidad de Valladolid (España)

Fecha de recepción: 02/06/2025

Fecha de aceptación: 11/06/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00427

Resumen:

Este estudio de investigación narra un análisis jurisprudencial sobre la construcción ilegal de un complejo turístico en la Isla de Valdecañas (Extremadura, España) donde se realiza un amplio repaso sobre las decisiones del proceso a la par que se estudia la normativa medioambiental y administrativa aplicable.

Abstract:

This investigation project includes a jurisprudential analysis of the illegal construction of a tourist complex in the Valdecañas Island (Extremadura, Spain) where a full review is made to study the applicable environmental and administrative regulations to this case.

Palabras clave: Proyecto de Interés Regional. Red Natura 2000. Zona de Especial Protección de Aves.

Keywords: Project of Regional Interest. Red Natura 2000. Special Protection Area for Birds.

Índice:

1. Introducción
2. Contexto
3. La problemática del caso Valdecañas
   3.1. El Proyecto de Interés Regional (PIR) de la Isla de Valdecañas y el Decreto 55/2007 de aprobación
   3.2. La cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, en su modificación dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo y sus efectos.
      3.2.1. Efectos de la cuestión de inconstitucionalidad
   3.3. Los informes ambientales
4. Los problemas derivados de la ejecución
   4.1. Posibles soluciones al problema de la ejecución
5. Conclusiones
6. Bibliografía
7. Jurisprudencia
   7.1. Tribunal Superior de Justicia de Extremadura
   7.2. Tribunal Supremo
   7.3. Tribunal Constitucional

Index:

1. Introduction
2. Context
3. The problem of the Valdecañas case
   3.1. The Project of Regional Interest (PRI) of the Island of Valdecañas and Decree 55/2007 of approval
   3.2. The question of unconstitutionality of art. 11.3.1 b) of Law 15/2001, of 14 december, as amended by Law 9/2011, of 29 march and its effects
      3.2.1. Efects of question of unconstitutionality

3.3. Environmental reports
4. The problems arising from the execution
4.1. Possible solutions to the execution problem
5. Conclusions
6. Bibliography
7. Jurisprudence
7.1. High Court of Justice of Extremadura
7.2. Supreme Court
7.3. Constitutional Court

1. INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se realizará un análisis jurisprudencial exhaustivo del conocido "Caso Valdecañas" que afecta a una pequeña Isla y a un embalse situados en Extremadura. Se estudiará con detalle el proceso desde el inicio del litigio hasta su situación actual, poniendo especial atención a las particulares circunstancias que rodean el caso.

El Derecho Administrativo abarca numerosas ramas, no obstante, son dos de ellas las que se ponen de manifiesto durante las siguientes páginas: la normativa Medioambiental y la Urbanística. Tradicionalmente han sido dos campos muy interrelacionados, especialmente en España dadas las privilegiadas características medioambientales de nuestro territorio. Por desgracia, esta relación pocas veces ha estado marcada por la armonía, pues son muchos los casos que encontramos en esta particular hemeroteca.

Las especiales circunstancias que rodean este suceso han sido determinantes a la hora de estudiar el mismo, puesto que no solo entran en juego las normativas Estatales y Autonómicas, veremos como la regulación Europea es sin duda una de las piezas angulares que define la causa. Igualmente, factores como el importante papel de la acción pública o los problemas derivados de los cada vez más dilatados pleitos, ponen de manifiesto las luces y sombras de un sistema que ha marcado el caso de autos.

No solo se tratará de clarificar los grandes y complejos asuntos del procedimiento, también se aportarán muy diversos puntos de vista y nuevas soluciones a la vista de la relevancia y numerosidad de casos a los que nuestro ordenamiento debe hacer frente con mayor frecuencia.

2. CONTEXTO

El comienzo de este gran desastre medioambiental tiene su origen en el año 2007 cuando la Junta de Extremadura aprueba mediante el Decreto 55/2007 de 10 de abril[1] lo que sería el Proyecto de Interés Regional (PIR) impulsado por "Marina de Valdecañas, S.A.", consistente en la recalificación y ordenación de terrenos del Embalse de Valdecañas, destinados a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en la provincia de Cáceres, concretamente en los municipios de El Gordo y Berrocalejo.

Marina Valdecañas S.A. definió el proyecto como un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios, el cual se desarrollaría en una isla situada en el Pantano de Valdecañas de 134,5 hectáreas. En dicha superficie se pretendía construir más específicamente: 310 viviendas unifamiliares; 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados, 250 bungalós y dos hoteles de 150 habitaciones. Todo ello acompañado de equipamientos deportivos y de ocio los cuales consistían en: pistas de tenis, squash, pádel; un campo de golf de 18 hoyos, piscinas, playa artificial, embarcadero, pesca, circuito de bicicletas, marina seca, campo de futbol y atletismo y pistas deportivas. Para la viabilidad del complejo sería igualmente necesario dotar a la isla de una red viaria con carretera de acceso de 1.800 metros; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas, planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; y dique para instaurar una playa artificial.

Todo este maremágnum de construcciones e instalaciones que prácticamente tenían como resultado una ciudad, habían sido localizados en la isla del Embalse de Valdecañas, situada en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA), denominada "Embalse de Valdecañas", así como en una masa de agua declarada de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) "Márgenes de Valdecañas", todo ello a su vez integrado en la Red Ecológica Europea de Zonas Especiales de Conservación conocida como Red Natura 2000, creada en el IV Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente 1987/1992[2].

Inmediatamente las asociaciones Ecologistas en Acción y la Asociación para la defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (ADENEX) ponen en marcha las vías judiciales a su disposición impugnando el Decreto 55/2007 y solicitado la restauración de los terrenos a su estado original. No obstante, no impide que en 2010 ya abra parte del complejo, concretamente uno de los

[1] DOE núm. 44, 17 abril de 2007
[2] DOUE, 7 diciembre de 1987

hoteles, 185 chalés, un club social, un campo de golf y algunas zonas de baño acompañadas de ciertas instalaciones deportivas; es decir, ya habían sido vendidas parte de las construcciones y el hotel comenzaba a funcionar.

La historia continúa y en el año 2011 el Tribunal de Superior de Justicia de Extremadura declara nulos tanto el Decreto como el PIR[3], obligando a la promotora a paralizar el resto de las obras y a la Junta a reponer todos los terrenos a su estado original. No conforme con dicha resolución, la Junta de Extremadura recurre, pero, de otra parte, modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, concretamente su art. 11.3.1.b), párrafo segundo, para tratar de dar encaje legal al PIR y eludir así las decisiones judiciales.

Las intenciones de las recurrentes quedan frustradas cuando el Tribunal Supremo ratifica en el año 2014[4] la decisión ya tomada, por consiguiente, los terrenos debían ser repuestos a su estado original. Es en este punto cuando surgen serias dudas sobre la viabilidad de esa restauración, puesto que la Junta alega la imposibilidad material de ejecutarlo y resultan más que evidentes las dificultades para recuperar la buena salud medioambiental de la zona. Tanto es así, que en el año 2015 la Junta de Extremadura solicita la elaboración de un informe independiente en el cual se valorase la solución más oportuna, poniendo de manifiesto las desventajas de una demolición total y la posible viabilidad de lo ya edificado. El Tribunal Superior de Justicia Extremeño accede, dadas las evidentes dimensiones del complejo y a fin de encontrar la solución de menor impacto medioambiental. La entidad encargada de elaborar el mencionado informe finalmente será la Estación Biológica de Doñana, perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

En el año 2019 el TC resuelve la cuestión de inconstitucionalidad[5] presentada contra la reforma del art. 11.3.1.b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, declarándola nula e inconstitucional, suponiendo un enorme varapalo para la Junta de Extremadura. No obstante, al año siguiente el Tribunal Superior de Justicia[6], una vez emitido el informe ambiental de la Estación Biológica de Doñana, estima como solución más conveniente la demolición parcial del complejo, es

[3] STSJ EXT 450/2011, de 9 de marzo de 2011 y STSJ EXT 451/2011, de 9 de marzo de 2011
[4] STS 189/2014, de 29 de enero de 2014 y STS 190/2014, de 29 de enero de 2014
[5] STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019
[6] ATSJ EXT 60/2020, de 30 de junio de 2020 y ATSJ EXT 61/2020, de 21 de septiembre de 2020

decir, derribar todo lo que estaba a medio edificar, pero mantener lo ya finalizado prohibiendo además cualquier tipo de nueva construcción en la zona.

Lo que parecía una decisión definitiva en la cual se preveía un derribo ordenado y acorde a las necesidades medioambientales de la zona, vuelve a verse alterado en el año 2022, cuando un nuevo auto del Tribunal Supremo[7] determina la demolición completa del complejo. Cuando parecía resuelta la cuestión, el TC[8] decide paralizar el derribo como medida cautelar, a consecuencia de tres recursos de amparo pendientes de resolución planteados por la Junta de Extremadura, las comunidades de propietarios del complejo y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo.

En definitiva, este caso nace de la especulación urbanística e inmobiliaria tan característica de la España del año 2007 y sucesivos, donde tanto los promotores como las propias Administraciones Públicas daban rienda suelta a innumerables proyectos urbanísticos que no se sometían a legalidad alguna. Todas las partes responsables sabían de la protección europea, nacional y regional en la que se encontraban dichos terrenos; no obstante, los intereses económicos y la débil justificación de fomento para el turismo ganaron la batalla al medioambiente. Asimismo, el derribo total o parcial es uno de los puntos clave en este asunto, pues si bien es cierto que devolver a su estado original dichos terrenos se nos presenta cada vez más utópico, tampoco se puede recurrir directamente a la solución fácil la cual consistiría en dejarlo todo tal y como está.

Por otro lado, tampoco podemos obviar los efectos positivos que ha tenido el proyecto en la zona, revitalizando una parte de la comunidad de Extremadura gravemente afectada por la despoblación la cual se ha visto reducida dada la relativa cercanía entre esta privilegiada localización y Madrid. Igualmente, la economía local se ha visto beneficiada tanto por las labores de construcción como por el aumento poblacional y turístico.

Los más de 10 años de duración de este proceso judicial ya nos dejan entrever la auténtica complejidad de este tipo de conflictos caracterizados por aunar elementos urbanísticos y medioambientales. ¿Qué pasará ahora con los propietarios de lo construido en la Isla de Valdecañas? ¿Es lo más conveniente demoler totalmente lo construido, o debemos plantearnos soluciones alternativas que contemplen el derribo parcial? ¿Cómo es posible mejorar los controles previos que nos permitan evitar estas situaciones? ¿Cómo podemos

[7] STS 481/2022, de 9 de febrero de 2022
[8] ATC 327/2023, de 20 junio de 2023, ATC 328/2023, de 20 junio de 2023 y ATC 329/2023, de 20 de junio de 2023

articular un sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas más efectivo y disuasorio? Durante el presente artículo trataremos de dar respuesta a estas preguntas y de clarificar tan arduo y prolongado proceso.

3. LA PROBLEMÁTICA DEL CASO VALDECAÑAS

3.1. EL PROYECTO DE INTERÉS REGIONAL (PIR) DE LA ISLA DE VALDECAÑAS Y EL DECRETO 55/2007 DE APROBACIÓN

El caso de la Isla de Valdecañas no es ni mucho menos un suceso aislado, viene siendo práctica habitual de las Administraciones Públicas el uso de tres argucias destinadas a la consecución de sus grandes fines (generalmente de índole económica):

En primer lugar, tal y como se produce en el caso de autos, se recurre a los Proyectos de Interés Regional como instrumento para ejecutar "actividades urbanísticas" aprovechando su faceta de ordenación territorial. De esta forma es la propia administración la que da luz verde a proyectos muy alejados de lo que sería el objeto principal para el que fueron diseñados.

En segundo lugar, tras arduos y dilatados procedimientos judiciales llegamos a soluciones muy similares en las que hay un común denominador: el problema de la ejecución. De nada sirve anular este tipo de macroconstrucciones para las cuales luego existe una absoluta imposibilidad material de ejecución.

En tercer lugar, la Administración acude a las leyes singulares para dar amparo normativo a los sucesos ya condenados por los Tribunales; de esta forma, se consigue evitar la efectividad de las sanciones judiciales.

En una primera fase declarativa, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura evidencia la nulidad de pleno derecho, tanto del Decreto 55/2007 como del PIR en las sentencias 450/2011, y 451/2011, de 9 de marzo de 2011, a la luz de los recursos presentados por dos asociaciones ecologistas (Ecologistas en Acción y ADENEX), las cuales en el ejercicio de la acción pública recogida en el art. 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tratan de poner freno a la continuidad de las construcciones.

Podemos sintetizar los vicios observados por el Tribunal en tres; en primer lugar, la actividad urbanística aprobada, la cual no encaja dentro de los objetivos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura vigente en ese momento. En segundo lugar, se omite el análisis de alternativas tanto en el aspecto urbanístico (puesto que no se razona adecuadamente el planeamiento) y ambiental (tal y como exige la legislación española). En tercer lugar, el cambio de clasificación del suelo, que pasa de ser no urbanizable de especial protección a urbanizable, hecho que es totalmente incompatible con su encaje en la Red Natura 2000.

El Tribunal se detiene en los motivos por los cuales el PIR no resulta un instrumento adecuado para efectuar una transformación urbanística de estas características. Primeramente, matiza que tal y como se recoge en la Ley 15/2001 el PIR entra dentro de los instrumentos de ordenación territorial, teniendo la misma eficacia que los planes urbanísticos; es decir, están perfectamente habilitados para reclasificar el suelo tal y como lo efectuaría un Plan General, no obstante, de forma limitada, pues nunca podrá alterar o perjudicar el planeamiento municipal previamente establecido. Lo que queda sometido a examen es la idoneidad del PIR para este concreto objetivo, es decir, el cambio de clasificación de suelo no urbanizable y de especial protección a un suelo perfectamente urbanizable, teniendo en cuenta su condición de ZEPA (Zona de Especial Protección de Aves) y de LIC (Lugar de Importancia Comunitaria), los cuales condicionaban su inclusión en la Red Natura 2000.

Para que un Proyecto de Interés Regional sea válido, debe cumplir los requisitos establecidos en los arts. 60 y 61 de la Ley 15/2001, refiriéndose a los objetos de necesaria concurrencia y a la justificación de interés público y utilidad social, además del correspondiente interés regional. El Proyecto adquiere la condición de interés regional gracias a la resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de enero de 2006, justificándolo de la siguiente forma:

La justificación del interés social del Proyecto está basada en revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales. (STSJ EXT 450/2011, p. 7).

Si bien se trata de justificar escasamente la realización del proyecto, no se alude a ninguno de los objetos recogidos en el art. 60.2 de la ley, teniendo que llevar a cabo esta labor el propio el Tribunal. Tras un detenido examen parece que tan solo podría encajarse en el apartado b) el cual menciona la posibilidad de insertar el proyecto dentro de las *"dotaciones, equipamientos o establecimientos*

educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga" que recoge el mencionado artículo. No obstante, el Tribunal interpreta que no se puede separar esta referencia del elemento principal del apartado, las viviendas sujetas a protección pública, destino al cual no iba en ningún caso orientado el plan. Por consiguiente, no se estima que el Proyecto quede debidamente justificado en ninguno de los objetos contenidos en el art. 60.2 de la ley, incumpliendo entonces un requisito esencial para su validez.

En lo que al Decreto respecta, también exige de forma ineludible una expresa motivación, a fin de sortear cualquier tendencia a la desviación de poder; además, en nuestro objeto de estudio adquiere una mayor relevancia dado que el PIR actúa como instrumento de ordenación sobre un suelo originalmente calificado de especial protección. En ningún caso se justifica de forma extensa o detallada la realización del mencionado proyecto, tan solo concurren someras referencias al fomento del desarrollo en una zona deprimida; la creación de atractivos turísticos, sociales y económicos, el sostenimiento de la población rural o la creación de nuevas infraestructuras públicas. Estas referencias genéricas no cumplen ni de lejos las exigencias de motivación que dadas las circunstancias requiere el PIR, puesto que no se informa de la posible incidencia económica del proyecto en la zona concreta, así como tampoco se menciona la idoneidad de esos terrenos y no de otros sin especial protección.

En resumen, la justificación que se contiene en el Proyecto y en el Decreto está orientada únicamente al interés social y además de forma insuficiente, pues tan solo se refiere de forma genérica a la revitalización turística, el fomento de una zona altamente deprimida o la creación de actividad económica. Se omite deliberadamente una exposición concluyente de los motivos que aluden a la idoneidad de dichos terrenos para el proyecto de autos, pues no existe una exposición pormenorizada de los elementos de la zona que se pretenden vivificar, al igual que tampoco hay ninguna referencia a la necesidad de efectuar dicho proyecto precisamente en unos terrenos de especial protección, obviando otros posibles destinos en los que existiese un menor impacto ambiental. Por consiguiente, queda manifiestamente quebrantada la exigencia de especial motivación que recae sobre el Decreto y el PIR impidiendo que ambos sean válidos.

Si bien es cierto que la Ley 15/2001 en su art. 62.1 b) obligaba a las promotoras a incluir en sus proyectos la debida justificación junto con los requisitos del art. 61, no obstante, ello no eximía a la Administración correspondiente de llevarlo a cabo. Atendiendo a la justificación de la promotora vemos como también elude su responsabilidad, puesto que tan solo motiva el proyecto en términos

económicos y turísticos sin especial detalle y sin mencionar los verdaderos elementos conflictivos necesitados de concreción.

Igualmente, no debemos olvidar que el PIR en su actuación como planificador debe someterse a los límites legalmente establecidos en este ámbito, lo que supone atender a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, vigente en aquel momento. Dicha ley recogía en su art. 9 una amplia definición de suelo no urbanizable, teniendo carácter de legislación básica y por consiguiente de obligado cumplimiento. El citado artículo recoge que será considerado suelo no urbanizable aquellos territorios

> *"Sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público".*

Los suelos en cuestión no sólo no son urbanizables; también gozan de la especial protección que les otorga su pertenencia a la Red Natura 2000 y, por consiguiente, reúnen los requisitos necesarios que impiden alterar esta característica y convertirlos en suelo urbanizable. En este caso, el planificador no está facultado para efectuar el mencionado cambio, hecho que expresamente realiza con el PIR y que aprueba el Decreto, quedando en última instancia ambos viciados de nulidad.

Sin perjuicio del posterior análisis que efectuaremos sobre las técnicas e informes de impacto ambiental, debemos mencionar en este momento una especial exigencia en los mismos que de nuevo es omitida por la Administración. El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental vigente en el momento de autos y aplicable al mismo, recoge que todos los proyectos deberán ir acompañados de un Estudio de Impacto Ambiental que contenga las exigencias que el propio Decreto estima necesarias, concretamente en su art. 2.1 b). El mencionado precepto deja clara la obligatoriedad de un análisis detallado de las posibles alternativas existentes, motivando debidamente la elección tomada y las razones que obligan a desechar el resto de opciones.

Es cierto que la Directiva 92/43/ CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992, sobre la conservación de hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestre[9] comúnmente conocida como Directiva de Hábitats en la que se regulan los espacios de la Red Natura 2000; no impone la realización del citado informe en todos los supuestos, pues reduce su aplicación a los proyectos de conclusiones

[9] DOCE núm. 206, de 22 de julio de 1992

negativas. No obstante, esta circunstancia no impide que sea de aplicación la normativa interna recogida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986 ya mencionado, por consiguiente, es necesario el estudio de alternativas que en ningún momento se lleva a cabo, puesto que tan solo se hacen someras referencias al impacto ambiental en la zona escogida. No es suficiente con justificar la elección de esos terrenos para la ejecución del proyecto; siguiendo las exigencias legales que son de aplicación a nuestro supuesto, la Evaluación de Impacto Ambiental debe contener todas las candidaturas estudiadas y además sus efectos ambientales, motivando detalladamente la elección final en comparación con el resto de opciones.

La omisión de este aspecto vuelve a incumplir los requisitos a los cuales debe atender un Proyecto de Interés Regional cuando actúa como elemento planificador y urbanístico, quedando nuevamente viciado de nulidad.

Las dos sentencias analizadas que dan comienzo a este dilatado proceso judicial coinciden no solo en sus planteamientos; también lo hacen en la solución adoptada, que posteriormente analizaremos en profundidad: la reposición de los terrenos a su estado original. La Junta de Extremadura reacciona a estas decisiones judiciales no solo por la vía del recurso contra las mismas; también deciden modificar la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura con la Ley 9/2011 de 29 de marzo, cambiando únicamente lo referente al Suelo no urbanizable de especial protección, determinado que su mera inclusión en la Red Natura 2000 no podía determinar firmemente su imposibilidad urbanizadora, siempre y cuando se salvaguardasen los valores ambientales de los territorios en cuestión. Gracias a esta modificación se homologa de nuevo el PIR, circunstancia que también será recurrida por las asociaciones ecologistas ya participantes. Así mismo, dicha reforma legal quedará sometida a una cuestión de inconstitucionalidad que estudiaremos en otro apartado.

Ahora bien, no podemos continuar sin antes hacer referencia a las resoluciones del Tribunal Supremo sobre los recursos de casación presentados por la Junta de Extremadura, Marina Isla Valdecañas S.A. y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo frente a las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura ya comentadas.

El Tribunal Supremo ratifica en las sentencias 189/2014 y 190/2014 de 29 de enero de 2014 y confirma íntegramente las resoluciones del TJS de Extremadura, rechazando las peticiones de las recurrentes. La nulidad en síntesis se sustenta en la falta de motivación del interés regional, la utilidad pública y la protección medioambiental por un lado, seguidamente en la

reclasificación de suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable, incumpliendo la expresa prohibición legal de hacerlo y por último, la omisión del estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental.

El Tribunal no estima ninguno de los motivos alegados por las recurrentes, careciendo estos de planteamientos consistentes o trayendo a colación leyes que ni estaban en vigor en el momento de autos. Incluso se pone en cuestión que la valoración de la prueba efectuada por el TSJ se haya realizado en términos cabales o acertados. Especial mención debemos hacer a dos motivos estrechamente entrelazados y que las tres recurrentes repiten hasta la saciedad: el primero de ellos alude a la existencia de motivación tanto del Decreto 55/2007 como del PIR, y el segundo se centra en afirmar que la mera pertenencia a la Red Natura 2000 no determina la clasificación de los terrenos como suelos no urbanizables de especial protección. Para comprender la relevancia de estas dos alegaciones sobre las que versa en mayor medida la nulidad del Decreto y el PIR, estudiaremos con mayor profundidad la regulación de la Red Natura 2000 y las causas que obligan a la especial motivación de los PIR que afectan a estos terrenos.

La regulación de la Red Natura 2000 tiene su origen en la Unión Europea, concretamente en la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres[10] ordinariamente conocida como Directiva de Hábitats, que se transpone a nuestro derecho interno por 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. No obstante, también nos concierne la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres[11] a través de la cual se determina la Zona de Especial Protección de Aves (ZEPA) localizada en el embalse de Valdecañas.

Primeramente, debemos atender a la Directiva 79/409/CEE puesto que es la norma de mayor antigüedad en lo que a nuestro supuesto se refiere, y recordar que a pesar de sus posteriores modificaciones, nos interesa en su redacción original, pues es la aplicable al caso. En su exposición de motivos justifica la implantación de esta nueva normativa dada la amenaza constante que sufren las aves en el territorio comunitario, poniendo en peligro no solo su supervivencia en el medio, sino la ruptura del equilibrio biológico tan necesario en un medioambiente cada vez más amenazado. Puesto que el territorio europeo no ha hecho más que ampliar su extensión, aumenta considerablemente la

[10] DOCE núm. 206, de 22 de julio de 1992
[11] DOCE núm. 103, de 25 de abril de 1979

importancia de las aves migratorias entre los propios Estados Miembros constituyendo de esta forma un patrimonio común del que responder de forma unida. Una de las principales amenazas para estas especies es la propia actividad humana, la cual es responsable de gran parte de la destrucción de las zonas objeto de protección, generalmente para lograr beneficios económicos. Es por ello por lo que uno de los principales objetivos se centra en el establecimiento de fuertes límites y herramientas de control que permitan tan solo incidir en el ámbito vital de estas especies cuando su perdurabilidad biológica lo permita.

Especial mención debemos hacer al art. 3 puesto que prevé expresamente la creación de las Zonas de Protección a fin de resguardar los hábitats de estas especies de aves. Igualmente, su art. 4 otorga a los Estados la facultad para clasificar motu proprio las zonas de especial protección, dada su especial cercanía y conocimiento de las condiciones ambientales. Asimismo, deberán proteger y adoptar las determinaciones idóneas para salvaguardar estos hábitats y en ningún caso podrán perturbarlos de forma intencionada o haciendo uso de su posición privilegiada. Además, se les impone la concreta obligación de impulsar los estudios, investigaciones y exploraciones oportunas para el correcto mantenimiento de las especies y sus zonas de morada (Directiva 79/409/CEE 1979).

Con esta breve aproximación vemos cómo son los propios Estados los que ostentan la potestad para determinar aquellos lugares que se beneficiarán de esta especial protección; en el caso español esta responsabilidad se concreta en las Comunidades Autónomas. Así las cosas y siguiendo la regulación vigente en este periodo temporal, es decir, el Real Decreto 1997/1995, en el año 2003 se proclama la ZEPA Embalse de Valdecañas, procedimiento iniciado por la Administración de Extremadura, la cual remitió el Formulario Normalizado de Datos (FND) del terreno en cuestión a la Administración General del Estado, y posteriormente, se dio traslado por parte del Gobierno a la Comisión Europea para su efectiva inclusión.

En 1992 se aprobó la Directiva 92/43/CEE del Consejo transpuesta a nuestro derecho interno por el ya mencionado Real Decreto 1997/1995, siendo ambos posteriormente modificados. No obstante, al igual que en el supuesto anterior, debemos atender a sus redacciones originarias, puesto que estaban en vigor y fueron aplicables al caso de autos. En primer lugar, la exposición de motivos de esta directiva hace referencia al art. 130 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957, el cual manifiesta como objetivo de interés general la protección, salvaguarda y mantenimiento del medioambiente, englobando con ello a la fauna y flora existentes junto con los hábitats naturales en los que se desenvuelven. En atención a este objetivo

principal, la Directiva se orienta hacia la custodia de los recursos naturales de los Estados Miembros, y al sostenimiento y equilibro de su biodiversidad a través de un desarrollo duradero, el cual debe centrarse en el cuidado de las numerosas especies en estado de vulnerabilidad. A través del nombramiento y clasificación de las zonas de especial protección y conservación, se erigía una autentica red ecológica en la que además tendrían cabida los terrenos ya incluidos en la Directiva 79/409 CEE.

Para la consecución de tan ambiciosos objetivos, tanto la Directiva 92/43/CEE como el Real Decreto 1997/1995 establecen claras limitaciones y prohibiciones a las Administraciones Públicas, determinando de manera expresa la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental de los proyectos o planes con incidencia en los lugares objeto de esta regulación. Es decir, a partir de la entrada en vigor de estas normativas, la ordenación del territorio se vería claramente condicionada, pues ahora no solo debe tener en cuenta este tipo de espacios, sino que también deberá promover a través de la misma el correcto desarrollo y evolución de la fauna y flora existente, incluyendo, como no podía ser de otra forma, los paisajes en los que desarrollan su vida.

La Directiva prevé expresamente en su art. 3 el contenido de la Red Europea 2000 que de forma genérica deberá estar formado por aquellas zonas que posean hábitats naturales o de las especies, a fin de salvaguardar su mantenimiento o reconstrucción en unas condiciones favorables. Este mismo artículo designa a los Estados Miembros como sujetos encargados de seleccionar aquellos lugares y territorios de sus fronteras los cuales considera aptos para esta especial calificación (Directiva 92/43/CEE, de 1992, p.10) Es decir, de nuevo son los Estados los encargados de estudiar cuales de sus espacios merecen esta protección, y también son los máximos responsables para aplicar las soluciones de mayor idoneidad que faciliten la protección y el adecuado desarrollo tanto de los hábitats como de las especies que en ellos residen.

En este caso, la Isla de Valdecañas y su embalse se ven incluidos en esta normativa no solo por la existencia previa de la ZEPA que por su pertenencia a la Directiva 79/409/CEE quedaba automáticamente incluida en la Red Natura 2000[12], sino que se introduce además gracias a su calificación como Lugar de Interés Comunitario, modalidad de terrenos recogida en el art. 1 de la Directiva 92/43/CEE. Se crea entonces el LIC "Márgenes de Valdecañas" quedando íntegramente ratificado por la Unión Europea en el Anexo de la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 encargada de recoger el listado de LIC de la región biogeográfica mediterránea.

[12] DOCE núm. 206, de 22 de julio de 1992, p.10, art. 10

Tras este repaso a los orígenes de la protección de la Isla de Valdecañas podemos extraer numerosas conclusiones. En primer lugar, la pertenencia de estos espacios a la Red Natura 2000 derivada de la calificación de esos territorios como ZEPA y LIC dota a los mismos de una especial protección de la cual son máximos responsables los propios Estados. Debe evitarse cualquier perjuicio a estos territorios y además cualquier incidencia en los mismos, a pesar de que se pudiese producir en un ínfimo grado, debe ser atendida y en todo caso ampliamente justificada. Es decir, lo que pretende conseguir esta especial protección derivada de las Directivas estudiadas, no es más que el mantenimiento íntegro de las zonas afectadas; por el contrario, el PIR atenta de lleno contra este objetivo principal. Igualmente, y como refuerzo a estas previsiones, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones vigente durante el procedimiento aunque en la actualidad derogada, recogía claramente en su art. 9 la definición de suelo no urbanizable, el cual sería calificado de esta forma si quedaba enmarcado en algún régimen de especial protección. Esta norma no deja espacio a la discrecionalidad de la Administración, pues como ya se anticipó en páginas anteriores, se trata de legislación básica de obligado cumplimiento. Por todo ello, parece innegable que la pertenencia de la Isla de Valdecañas a la Red Natura 2000 determina su condición de suelo no urbanizable y de especial protección, siendo nulos de pleno derecho tanto el PIR como el Decreto 55/2007 que obvian por completo estas circunstancias.

Igualmente, no debemos pasar por alto que son los propios Estados Miembros los encargados de proponer los espacios que dentro de sus fronteras merecen esta especial protección. En el caso español y dada nuestra división territorial, son las Comunidades Autónomas las delegadas para efectuar tales propuestas. Por consiguiente, fue la Administración de la Comunidad de Extremadura la encargada de efectuar los pertinentes estudios y análisis que determinaron la idoneidad de estos terrenos para integrarse en la Red Natura 2000. Así las cosas, nos surge la siguiente pregunta ¿sería de aplicación en este caso la doctrina de los actos propios de la Administración? Se trata de una doctrina ampliamente respaldada por la jurisprudencia española[13] que básicamente afirma que un sujeto queda vinculado por sus propias declaraciones de voluntad, impidiendo que tiempo después actúe de forma contraria. Todo ello con la finalidad de proteger la confianza y seguridad que dichos actos han generado en terceros de buena fe. El Tribunal Supremo también se ha pronunciado al respecto afirmando que *"es un principio general de Derecho el de que nadie puede ir contra sus propios actos"* [14].

[13] Vid, desde la óptica constitucional, la STC 73/1988 de 21 de abril
[14] Vid, STS de 28 de marzo de 2006, sección 5ª

La autora Alejandra Boto Álvarez[15] aporta una perspectiva mucho más amplia sobre este principio, entendiendo que en verdad se trata de una agrupación de varios principios como la seguridad jurídica, la buena fe o el respeto a la confianza legítima. De esta forma, se le impone a la Administración el deber de atender a sus propios actos pasados, especialmente sobre aquellos que sean inequívocos o definitivos en la medida en que éstos afectan a determinadas relaciones jurídicas. En definitiva, tal y como expresa la autora, se reprende la actuación de la Administración puesto que ésta es contradictoria, pero además se propone dotar a todo el ordenamiento jurídico de la coherencia necesaria para su adecuado funcionamiento.

En este caso es la propia Administración la que insta la declaración de la zona de la Isla de Valdecañas como ZEPA inicialmente y más tarde como LIC. Únicamente era la Junta Extremeña la habilitada para solicitar estos trámites y también para valorar si cumplía los requisitos legales necesarios. Además, conocía de primera mano las consecuencias derivadas de esta nueva clasificación; por ello, resulta llamativo que sea esa misma Administración la que posteriormente pretenda contravenir la especial protección que de mutuo propio le otorgó.

De otra parte, cabe examinar por qué la motivación otorgada al PIR no era suficiente. Ya hemos expuesto anteriormente que tanto la promotora como la Junta Extremeña justifican el plan de forma somera e incumpliendo las exigencias legales sobre la evaluación de alternativas, pero la verdadera razón de peso reside en su pertenencia a la Red Natura 2000.

Como hemos visto, los terrenos de la Isla de Valdecañas, así como los del embalse, quedaban especialmente protegidos por la legislación europea y española, no obstante, ambas normativas dejaban abierta una posible vía que permitía cambiar la clasificación y la afección de estos terrenos. Para que un suelo no urbanizable y de especial protección pudiese verse afectado, *"deben existir razones imperiosas de interés público, índole social o económica"* (Directiva 92/43/CEE de 1992, p. 11, art. 6) y, además, los Estados quedan obligados a adoptar medidas compensatorias siguiendo el espíritu de protección que trata de implantarse mediante la Red Natura 2000.

Por consiguiente, tan solo una motivación del PIR en este sentido podría solventar el requisito esencial de justificación que lo vicia de nulidad. ¿Podemos

[15] BOTO ÁLVAREZ, Alejandra., Administración y doctrina de los actos propios: incoherencias aplicativas, *Tirant lo Blanch*, Valencia, 2021, p. 31-33

decir que la construcción de un macro complejo turístico (en gran medida de lujo) busca satisfacer razones imperiosas de interés público, índole social o económica? La respuesta es obvia, nadie en su sano juicio podría sostener esta afirmación. Tan solo haremos un breve recordatorio de algunos elementos que componen el PIR: dos hoteles de 150 habitaciones, equipamientos deportivos y de ocio tales como pistas de tenis, squash, pádel; un campo de golf, playa artificial, embarcadero, circuito de bicicletas, campo de futbol y atletismo… La propia promotora justifica sus actuaciones centrándose en el apartado económico, la revitalización de la zona y el impulso al turismo, y a pesar de que son buenos propósitos para una zona altamente afectada por la despoblación y la vejez de sus habitantes, sería absolutamente desproporcionado considerar estos motivos como razones imperiosas que permiten modificar la calificación del suelo.

En gran medida también influye la falta de propuesta de alternativas, pues si se hubiese puesto de manifiesto la imposibilidad de ejecución de este proyecto en otros terrenos, se abriría una nueva línea de debate de mucho más recorrido. Pero es innegable la existencia otras medidas que también podrían dar solución a los problemas que pretende resolver el PIR. Por consiguiente, resulta totalmente impensable contravenir los principios fundamentales de la Red Natura 2000 con base en esta ambigua e insuficiente motivación que no cumple las exigencias mínimas de la ley.

3.2. LA CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL ART. 11.3.1 b) DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, EN SU MODIFICACIÓN DADA POR LA LEY 9/2011, DE 29 DE MARZO Y SUS EFECTOS

La respuesta de la Administración extremeña ante las sentencias anulatorias del TSJExt emitidas en 2011 no es ni muchos menos sorprendente: la Junta de Extremadura saca adelante la Ley Regional 9/2011 de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. La reforma se centra en dos aspectos: en primer lugar, modifica el régimen del suelo no urbanizable introduciendo el nuevo art. 11.3.1 b) y en segundo lugar, en su Disposición Adicional Única, a través de la cual instaura un sistema de homologaciones para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Es decir, podemos ver cómo, primeramente, el nuevo art. 11 en virtud de su nueva redacción pretende dar cabida a una posible urbanización de los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000, mientras que con los nuevos sistemas de homologación se abre una vía para validar el PIR ya conocido relativo al "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas".

Así las cosas, el TSJExt presenta una cuestión de inconstitucionalidad sobre esta Ley Regional 9/2011 de 29 de marzo para dilucidar su legalidad. Ciertamente se trata de un procedimiento conectado con el pleito objeto de nuestro estudio; no obstante, no debemos olvidar que la inconstitucionalidad o no de esta ley no influirá en ningún caso en los procesos judiciales previos, pues ya finalizaron por sentencia firme.

El Tribunal Constitucional resolverá esta cuestión en dos sentencias: 134/2019 de 13 de noviembre de 2019[16] y 152/2019 de 25 de noviembre de 2019[17], aunque la primera de ellas será la que tenga mayor relevancia y en la que centraremos nuestro análisis. No podemos dar comienzo sin antes citar la nueva redacción que la ley 9/2011 de 29 de marzo da al art. 11.3.1 b), que es la siguiente:

> *"La mera inclusión de unos terrenos en la red ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental".*

La inconstitucionalidad de esta nueva redacción se deriva de su posible oposición a lo recogido en la legislación básica de la materia, incluyendo tanto la normativa comunitaria como la nacional, que, en definitiva, otorgan a la Red Natura 2000 y a los espacios que a ella pertenecen (como, por ejemplo, la ZEPA y los LIC), un régimen de especial protección que, a priori, se muestra contario a cualquier alteración o transformación urbanística.

En concreto, el Tribunal califica como legislación básica el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS 2008) referenciando sus arts. 12.2 y 13.4, todo ello en virtud del art. 149.1, 23º y 1º de la Constitución Española. Si bien es cierto que el Tribunal admite que la legislación básica no establece con precisión ni tampoco agota lo que debe entenderse por suelo rural, delega en la legislación sectorial la puntualización de los flecos restantes, siendo en aquellos momentos la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad la normativa de referencia.

En síntesis, el Tribunal viene a desarrollar la siguiente idea: los espacios de la Red Natura 2000 deben quedar libres de toda actividad urbanística, dicho en

[16] STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019
[17] STC 152/2019, de 25 de noviembre de 2019

otras palabras, no puede bajo ningún concepto transformarse a suelo urbanizable. Vista la nueva redacción que se otorga al art. 11, los magistrados observan como se dejan las puertas abiertas a una posible urbanización este tipo de espacios especialmente protegidos. Atendiendo al mencionado art. 12.2 a) del TRLS 2008, el cual establece las situaciones básicas del suelo y que recoge lo siguiente: *"deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección",* se entiende que los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 deben mantenerse en su condición de suelo rural, apartados de cualquier técnica urbanizadora. Este criterio se nos presenta como una regla general, pues tan solo se admiten las salvedades que la propia normativa europea y nacional recojan expresamente o autoricen.

Por su parte, el art. 13.4 tiene una perspectiva más protectora, pues establece *"la utilización de los terrenos con valores ambientales, […] que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores"*. Pero en lo que a la Red Natura 2000 se refiere, la protección otorgada aumenta de nivel, puesto que deberán cumplirse una serie de requisitos para que sea viable su transformación: que su superficie total se reduzca o disminuyan los terrenos incluidos, siempre que estas variaciones tengan su motivación en la evolución natural de los espacios y además quede científicamente demostrada; no siendo suficiente estos nuevos requisitos, se añade el deber de abrir un trámite de información pública y posteriormente notificar la solicitud de descatalogación al órgano europeo competente, en este caso la Comisión Europea, debiendo aceptarla ésta para ser efectiva.

Sin embargo, como hemos avanzado en líneas anteriores, no todo se reduce a la normativa básica del TRLS 2008, pues la propia regulación sectorial comprendida en la Ley 42/2007 también recoge en su art. 46 un deber de gestión responsable para los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 caracterizado por la *"adopción de medidas de conservación necesarias y apropiadas"*, evitando en todo caso el menoscabo y la alteración de los hábitats y especies allí enmarcadas. Igualmente, y de forma expresa, regula que cualquier plan o programa que tenga efectos en estas zonas, deberá someterse a la correspondiente evaluación ambiental que asegure unos efectos no perjudiciales para los valores objeto de protección (art. 46.4).

En la sentencia vemos como el Tribunal aúna ambos artículos para concluir que los espacios de la Red Natura 2000 son terrenos relegados de cualquier transformación urbanística dado su carácter de suelo rural y de especial protección: así se deriva de pronunciamientos previos en el ámbito extremeño como puede ser la Ley 8/1998 de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza

y de Espacios Naturales de Extremadura, la cual prioriza los usos típicamente naturales en estos espacios con alto grado de protección.

Por consiguiente, el Tribunal entiende que sin lugar a duda el art. 11 en su redacción dada por la Ley 9/2007 se opone radicalmente a lo recogido en la legislación básica de los arts. 12.2 a) y 13.4 del TRLS 2008, siendo consecuencia directa de estos hechos la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de este precepto.

No corre la misma suerte la Disposición Adicional Única de la Ley 9/2011 de 29 de marzo, puesto que escapa de la sombra de la inconstitucionalidad al no ser catalogada como ley singular, circunstancia que alegaba el TSJEx al entender que se establecían procedimientos de homologación específicamente pensados para dar luz verde al PIR anulado sobre la Isla de Valdecañas, consiguiendo así la inejecución de las sentencias de 2011.

A estos efectos recuerda el Tribunal Constitucional su doctrina sobre las leyes singulares y las tres posibilidades de manifestación contempladas, destruyendo cada una de ellas en relación con el caso de autos. En primer lugar, resaltan los magistrados que no se trata de una norma autoaplicativa, puesto que regula un procedimiento de homologación, el cual deberá someterse a los trámites en él establecidos y ante el órgano competente, pudiendo obtener un resultado favorable o no, pero en ningún caso es un acto directamente ejecutable sobre el tema objeto de enjuiciamiento. En segundo lugar, tampoco es una ley singular por los destinatarios de la misma, dado que no se establecen cuáles son de forma concreta, puesto que tal y como aparece redactada la Disposición Adicional existen una pluralidad de sujetos capaces de iniciar los trámites de homologación. Por último, tampoco puede decirse que el objeto de la disposición sea una circunstancia singular y determinada, puesto que se establece de forma abstracta el concepto "instrumentos de ordenación", que si cumplen los requisitos establecidos podrán ser homologados, pero nada asegura este resultado favorable.

Por consiguiente, el Tribunal Constitucional determina que la Disposición Adicional incluida en la Ley 9/2011 de 29 de marzo, no vulnera los arts. 24.1. 117 y 118 tal y como planteaba en la cuestión el TSJExt.

No son pocas las críticas que recibió esta sentencia, la primera y probablemente la base de muchas de ellas es el propio voto particular del magistrado Ricardo Enríquez Sancho, el cual se opone prácticamente a todo el fallo.

Primeramente, apunta hacia las circunstancias que giran en torno al caso, a las que responsabiliza de influir en el resultado de la cuestión de

inconstitucionalidad. Sostiene que los espacios afectados son aquellos pertenecientes a la Red Natura 2000 y que prácticamente suponen un 33% de la comunidad extremeña, por lo tanto, reducir el análisis de la cuestión tan solo a los territorios de la Isla de Valdecañas resulta a su modo de ver una equivocación. En este mismo sentido se pronuncia también Germán Valencia Martín[18] que califica la resolución como *"contaminada por las circunstancias"* y llegando a argumentar que hubiese sido más efectiva una interpretación formal antes que una cuestión de inconstitucionalidad. Igualmente, el magistrado discrepante continúa su exposición alegando que las referencias a la Red Natura 2000 en la legislación básica que exhibe el resto de magistrados en la sentencia, pueden reducirse a la segunda parte del art. 13.4, la cual se limita a establecer los casos en los que puede producirse la descatalogación de estos espacios y los requisitos que debe cumplir este procedimiento. Por consiguiente, entiende que dentro de la Red Natura 2000 pueden existir suelos que no sean rurales y admitan cierta urbanización; muestra de ello son los catorce municipios que ya se enmarcan dentro de estos espacios. Defiende que la mera inclusión de terrenos en estas zonas de especial protección no impide su desarrollo, dando paso a ciertas actuaciones de urbanización que respeten los límites y condiciones ya establecidas.

Esta apreciación que se efectúa en el voto particular ya obtiene respuesta en la propia sentencia, puesto que el Tribunal matiza que el precepto en cuestión se refiere a terrenos en estado natural, no aquellos que, estando ya urbanizados, pertenezcan a la Red Natura 2000. Además, si analizamos su argumento en detalle vemos que, difícilmente puede resultar válido, pues la inclusión de estos terrenos en los regímenes de especial protección no se da hasta el año 1979 con la primera Directiva 79/409/ CEE del Consejo relativa a la conservación de las aves silvestres que ya hemos analizado y que, posteriormente, se incluirá en la Directiva de Hábitats 92/43/CEE del año 1992. Es decir, siguiendo el argumento del magistrado autor del voto particular, la inclusión de los terrenos en la Red Natura 2000 no podría haberse efectuado al estar los territorios ya urbanizados.

En mi opinión, la previa transformación urbanística de ciertos espacios de la Red Natura 2000 antes de su inclusión en la misma o incluso la realización de actividades planificadoras relacionadas con las ya existentes (que en cualquier caso avalaría el art. 46.5 de la Ley 42/2007 al permitir modificaciones en atención a necesidades imperiosas de índole social o económica), no pueden justificar los nuevos desarrollos de planes y programas urbanísticos que no

[18] VALENCIA MARTÍN, Germán., "Transformaciones urbanísticas en la Red Natura 2000: el caso Valdecañas", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* Núm. 45, 2020, p. 9

respeten la especial protección de la que ahora gozan estas áreas vírgenes hasta el momento de cualquier transformación urbanística.

Igualmente, Germán Valencia Martín[19] se muestra contrario a la resolución no solo en lo referente a las circunstancias que rodean al caso, sino que también entiende que se interpreta muy restrictivamente la legislación básica, abogando por dar mayor relevancia y competencia a lo establecido en las normativas autonómicas. De esta forma evita la rigidez actual y da pie a ciertas transformaciones urbanísticas, siempre y cuando se respete la legislación ambiental vigente y se sometan todos los planes y programas a exhaustivas evaluaciones ambientales. Siguiendo esta línea argumentativa, desecha el argumento del Tribunal cuando presume que el nuevo art. 11 pretende eludir el procedimiento de descatalogación del art. 13.4 del TRLS 2008 puesto que, a efectos prácticos, se obtiene el mismo resultado, pero eludiendo los tramites de información pública y los controles europeos.

Esta interpretación, vistas y analizadas las sentencias de 2011 del TSJExt confirmadas por las STS de 2014, se presenta como demasiado simplista. Es decir, resulta más que evidente la influencia de las circunstancias que rodean el caso, es más, incluso no sería osado apuntar como necesaria esta estrecha relación. Recordemos que tan solo veinte días después de las sentencias de 2011 la Junta de Extremadura saca adelante esta nueva ley. Por consiguiente, si nada tuviese que ver con las intenciones claras de sacar este concreto proyecto adelante, ¿por qué no esperar a las resoluciones de los recursos de casación? En este caso, los elementos que gravitan alrededor de la cuestión de inconstitucionalidad son esenciales para poder afrontar la misma con absoluta ejemplaridad.

Más acertado parece el análisis de Carlos Coello Martín y Fernando González Botija[20], los cuales definen este proceso legislativo como una respuesta de las Administraciones Públicas al PIR anulado en las sentencias de 2011, proyecto y actuaciones urbanísticas que pretenden validar a través de una ley singular (Ley 9/2011 de 29 de marzo). No solo pretenden reformar la legislación autonómica para hacer compatibles las transformaciones urbanísticas y la Red Natura 2000, sino que también idean un sistema de homologaciones hecho a medida para el PIR anulado.

[19] VALENCIA MARTÍN, Germán., "Transformaciones urbanísticas en la Red Natura 2000: el caso Valdecañas", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* Núm. 45, 2020 p. 9 a 11.

[20] COELLO MARTIN, Carlos., GONZALEZ BOTIJA, Fernando., "A execución de sentenzas e o caso Valdecañas", *Revista Gallega de Administración pública,* núm. 66, 2023, p. 50-51

Cabe destacar su oposición a la respuesta que da el Tribunal sobre la calificación de la Disposición Adicional Única, ya que no la identifica como ley singular. En este aspecto parece que la resolución esquiva afrontar de lleno la cuestión, puesto que sencillamente no lo identifica como ninguna de las tres posibilidades establecidas en su doctrina. Parece más un ejercicio espurio para solventar la cuestión; no obstante, podría encajarse con el tercero de los tipos de ley singular que el Tribunal recoge: esto es, si bien es cierto que no se regula para un destinatario concreto, sí se regula para un grupo muy concreto: los instrumentos de ordenación del territorio y ordenación urbanística vigentes a la entrada en vigor de la norma.

Por su parte, Gerardo García Álvarez[21] plantea esta situación desde un punto de vista sumamente interesante al que sin duda debemos dedicar unas líneas. Comienza remontándose a los pronunciamientos del Tribunal Supremo que confirman las sentencias anulatorias de 2011, recordando que el principal argumento sostenido estaba en el régimen del suelo no urbanizable dotado de especial protección de carácter irrevocable (salvo excepciones), lo que nos lleva a una conclusión: no caben decisiones discrecionales de la Administración en este aspecto. Así las cosas, nos presenta el abanico de soluciones que se ha ido conformando como doctrina general, la cual establece que no se puede admitir un nuevo plan urbanístico que surja únicamente para remplazar al que haya sido anulado, huyendo del cumplimiento de las sentencias. De esta forma, se estaría incurriendo en una clara desviación de poder, puesto que pretende eludir un fallo, quedando entonces viciado de nulidad aquel plan en virtud del art. 103.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. No obstante, cabe la posibilidad de responder a una justificación objetiva, o lo que es lo mismo, ejercer la potestad de planeamiento de forma legítima.

En este sentido, García Álvarez nos recuerda la doctrina del Tribunal Supremo, la cual, en síntesis, viene a determinar la efectiva posibilidad de ejercer de nuevo y desde cero el planeamiento, sin poder beneficiarse de un procedimiento ya tramitado pero declarado nulo. Algunas sentencias muy ejemplificativas de esta doctrina son la STS 6385/2012 de 28 de septiembre de 2012[22] o la STS 6010/2013, de 13 de diciembre de 2013[23]. Igualmente, como consecuencia

[21] GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., "Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el "caso Valdecañas", GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., et al, ii JORDANO FRAGA, Jesús., LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba., *Observatorio de políticas ambientales 2022,* CIEMAT, Soria, 2022, pp. 429-473,.

[22] STS 6385/2012, de 28 de septiembre de 2012

[23] STS 6010/2013, de 13 de diciembre de 2013

lógica de la nulidad de un plan, vuelve a estar vigente su predecesor. No obstante, esto no obstaculiza a la Administración para iniciar un nuevo procedimiento desde cero que sea plenamente respetuoso con la ley[24].

Para poder efectuar esta nueva labor de planeamiento, deben cumplirse unos especiales requisitos; concretamente, debe aportarse una motivación especial, acompañada de una justificación minuciosamente detallada que delimite claramente cuáles son los intereses a los que responde (económicos, sociales, etc.), que siempre deberán destinarse a colmar el interés público, y en la que no quede ningún atisbo de duda sobre la legalidad e idoneidad de este nuevo proyecto. El último elemento que debe cumplir este nuevo plan es: no acometer una homologación de aquel que fue anulado, incluso aunque los motivos de anulación estuviesen relacionados con una deficiente fundamentación.

Tras toda esta exposición, al autor vuelve a poner el foco en el caso de la Isla de Valdecañas, razonando que la modificación legal efectuada a través de la Ley 9/2011 de 29 de marzo tan solo trataba de convalidar el PIR declarado nulo en resoluciones anteriores. Esta convalidación no tuvo efecto, puesto que el TC entre otros motivos, considera que su efecto troncal era el homologatorio cuando expone la falta de concordancia entre los argumentos aportados en el preámbulo de la norma, con el contenido real de la misma destinado únicamente a dar habilitación legal al proyecto previamente anulado. Si en verdad la intención de la nueva ley era aclaratoria tal y como se alega, no hubiese sido necesario crear un nuevo proceso de homologación diseñado a medida del PIR de la Isla de Valdecañas, tan solo deberían haberse efectuado las reformas legislativas oportunas sobre aquellos artículos de conflictiva aplicación. Por el contrario, García Álvarez apunta lo siguiente, si la Administración hubiese optado por realizar desde cero un nuevo plan debidamente motivado, no existiría ningún efecto homologatorio y el proyecto podría haber tenido un desenlace muy diferente.[25]

No debemos olvidar que existe una segunda sentencia, la STC 152/2019 de 25 de noviembre, la cual versa sobre los mismos términos que la ya comentada, por lo que, consecuentemente, señala que el objeto ya ha sido resuelto en lo relativo al art. 11.3.1 b) y vuelve a desestimar la cuestión en el resto, es decir, lo referente a la Disposición Adicional Única de la Ley 9/2011 de 29 de marzo.

[24] STS 2342/2015, de 25 de mayo de 2015

[25] GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., "Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el "caso Valdecañas", GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., et al, ii JORDANO FRAGA, Jesús., LOZANO CUTANDA, Blanca, NOGUEIRA LÓPEZ, Alba., *Observatorio de políticas ambientales 2022*, CIEMAT, Soria, 2022, pp. 451.

3.2.1. Efectos de la cuestión de inconstitucionalidad

¿Qué efectos produce el resultado de la cuestión de inconstitucionalidad? No solo se elimina del ordenamiento la nueva redacción que la Ley 9/2011 de 29 de marzo daba al art. 11 de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, también tiene efectos directos en las impugnaciones que las asociaciones ecologistas efectuaron sobre las homologaciones y los diferentes instrumentos de ordenación, creados al amparo de la reforma mientras ésta estuvo vigente. Concretamente hablamos, tanto de los acuerdos que validaban el PIR y el Plan General Municipal de El Gordo, como de meros instrumentos de planeamiento con un carácter conflictivo.

Siguiendo el análisis realizado por Carlos Coello Martín y Fernando González Botija,[26] la homologación del PIR y del Plan General Municipal de El Gordo tienen su origen en la Disposición Adicional Única de la Ley 9/2011 de 29 de marzo, la cual, como hemos analizado previamente, establecía una serie de procedimientos que habilitaban la posibilidad de homologar instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Así las cosas, la Junta de Extremadura hace uso de esta nueva vía legal que ella misma había fabricado con el único fin de dar continuidad a los proyectos sobre la Isla de Valdecañas.

Las asociaciones ecologistas que en un inicio impugnaron el PIR responden a los nuevos actos de la Administración dirigidos a la homologación del Proyecto que quedaban amparados bajo la nueva modificación legal. Ante los nuevos recursos de las organizaciones ecologistas, el TSJEx de presenta la cuestión de inconstitucionalidad sobre la reforma legal que hemos analizado previamente y una vez declarada la inconstitucionalidad, resuelve los nuevos recursos de Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX que impugnaban todas las nuevas actuaciones de la Junta destinadas a la homologación. Concretamente hablamos de tres sentencias judiciales que se pronuncian sobre tres recursos distintos, planteadas por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura:

En primer lugar, la STSJ EXT 111/2020 de 18 de febrero, de 2020[27] que estimaba las pretensiones de la asociación Ecologistas en Acción-CODA; esto es, anula la resolución Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de

[26] COELLO MARTÍN, Carlos., GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando., "A execución de sentenzas e o caso Valdecañas", *Revista Gallega de Administración pública,* num. 66, 2023, p. 48-50

[27] STSJ EXT 111/2020 de 18 de febrero, de 2020

Extremadura, emitida el 13 de julio de 2011, a través de la cual se homologa el Plan General Municipal correspondiente al municipio extremeño de El Gordo.

En segundo lugar, la STSJ EXT 112/2020 de 18 de febrero, de 2020[28] que, de nuevo, admite y estima las alegaciones de la misma asociación, en este caso, frente a la resolución de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, emitida el 28 de julio de 2011, que avalaba la homologación correspondiente al PIR que recaía sobre la Isla de Valdecañas.

Por último, la STSJ EXT 110/2020 de 18 de febrero, de 2020[29] que da respuesta al recurso promovido, esta vez, por otra asociación, ADENEX, pero que obtiene el mismo resultado: su estimación. En este caso se confirma la nulidad tanto de la resolución de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Junta de Extremadura que validaba el PIR, como de la resolución del mismo órgano que homologaba el Plan General Municipal de El Gordo.

Todo este proceso se demora prácticamente 9 años debido a que el TSJExt antes de resolver cada uno de estos recursos, presenta la cuestión de inconstitucionalidad ante el TC sobre la reforma que introduce la Ley 9/2011, que precisamente habilitaba toda esta secuencia de actos administrativos.

De igual forma, la Junta de Extremadura no solo modifica las normas encargadas de delimitar la ordenación territorial de los municipios en los que se encontraba la Isla de Valdecañas; también se vale de otros instrumentos de planeamiento que modificaban las circunstancias urbanísticas de los terrenos concernientes al caso de autos. Encontramos ahora dos sentencias:

Primeramente, la STSJ EST 121/2020 de 25 de febrero, de 2020[30], que responde a un recurso presentado por Ecologistas en Acción frente a un acuerdo de 26 de abril de 2013 adoptado en el municipio de El Gordo. Dicho acuerdo confirma otro pacto previo que aprobaba transformaciones en el Plan General de dicho municipio, las cuales afectaban directamente al PIR de Valdecañas.

De otra parte, la STSJ EST 120/2020 de 25 de febrero, de 2020[31] estima otro recurso interpuesto por ADENEX que, de nuevo, impugnaba una resolución

[28] STSJ EXT 112/2020 de 18 de febrero, de 2020
[29] STSJ EXT 110/2020 de 18 de febrero, de 2020
[30] STSJ EST 121/2020 de 25 de febrero, de 2020
[31] STSJ EST 120/2020 de 25 de febrero, de 2020

de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. En este caso, la decisión ratificaba de forma definitiva el Plan General Municipal de El Gordo en todo lo referente a la nueva ordenación urbanística del PIR de Valdecañas.

Todas estas resoluciones tienen un claro nexo común, la reforma de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre efectuada por la Ley 9/2011 de 29 de marzo, en la que, por un lado, introduce una nueva redacción del art. 11 que daba pie a una posible urbanización de los terrenos incluidos en la Red Natura 2000, mientras que, por otra parte, crea un procedimiento de homologación que permite validar determinados instrumentos de ordenación urbanística y territorial.

Gracias a este nuevo marco legal, la Junta de Extremadura modifica el Plan General Municipal de El Gordo ajustándose a los nuevos criterios legales, de esta forma, abre paso a la posterior homologación del PIR. Ante este conflicto y los correspondientes recursos de las asociaciones ecologistas, el TSJExt plantea las ya estudiadas cuestiones de inconstitucionalidad, que, al declarar nulo y contrario a derecho la nueva versión del art. 11, vuelve a dejar desamparados y sin justificación legal los actos administrativos que la Junta había puesto en marcha.

Todas las resoluciones que acabamos de mencionar estiman los recursos de las recurrentes y vuelven a tumbar los intentos de homologación del PIR de Valdecañas, siguiendo además la misma línea argumentativa que impera en todo el procedimiento: no se pueden transformar urbanísticamente los terrenos rurales y de especial protección situados en la Red Natura 2000. Ni la legislación nacional, ni tampoco la europea, contemplan esta posibilidad, salvo que sean los propios espacios naturales los que, debido a su propia evolución, dejen de ostentar las cualidades para merecer una especial protección, siendo necesaria tanto una confirmación científica como un proceso de descatalogación que implica a las instituciones europeas.

Vemos cómo, claramente, la cuestión de inconstitucionalidad es un requisito *sine qua non* para frenar el segundo intento de ejecutar el PIR sobre Valdecañas de la Junta de Extremadura. Esta circunstancia abre un nuevo capítulo de la historia, dado que el PIR es absolutamente nulo y no cabe posibilidad de rehabilitación legal del mismo, tan solo queda asumir la ejecución de las sentencias de 2011, o lo que es lo mismo, demoler todo el complejo y restaurar todo el espacio afectado a su estado original. No obstante, ahora se desencadena otro debate, ¿es viable la ejecución total tal y como se recoge en las sentencias

del TSJEx, o, por el contrario, la solución idónea pasa por una demolición parcial?

3.3. LOS INFORMES AMBIENTALES

En este apartado estudiaremos someramente la importancia que tienen los informes ambientales y la regulación de los mismos en este ámbito, tomando en consideración igualmente las particularidades derivadas de nuestro sistema autonómico. Durante el proceso destacan dos evaluaciones ambientales, la primera de ellas afecta al Decreto 55/2007 para aprobar y poner en marcha el PIR, la segunda, tiene lugar en el ecuador del proceso, cuando el Gobierno Regional pone de manifiesto la imposibilidad de ejecución de las sentencias condenatorias. Ante esta contingencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura encarga en marzo de 2015 un informe ambiental a la Estación Biológica de Doñana, perteneciente al CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas). No nos detendremos en este momento en el análisis del contenido de ambos informes, pues esta tarea la abordaremos junto con los problemas de ejecución que adolece la causa. En estos instantes debemos centrar nuestra atención en la importancia que tienen estos dictámenes para los planes y proyectos con repercusión ambiental.

Comenzaremos delimitando el marco normativo aplicable en el caso de autos, teniendo su origen una vez más en el derecho europeo, más concretamente en la Directiva 42/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente[32] que se transpone a nuestro ordenamiento mediante la Ley 9/2006, de 28 abril, sobre Evaluación de los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente, hoy sustituida por la Ley 21/2013 de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Esta Directiva tiene como objetivo la protección del medioambiente a través de medidas que promuevan su conservación y la mejora de su calidad; es por ello que se regula un concreto instrumento: las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Esta nueva herramienta permite integrar en los planes y programas que afecten al medioambiente, todos los valores de relevancia que deben ser salvaguardados, posibilitando un desarrollo sostenible en todo el ámbito europeo, tal y como figura en su primer artículo. Este estudio tiene lugar tanto de forma previa como durante el propio perfeccionamiento de los planes y programas, por consiguiente, aporta numerosos beneficios a la actividad empresarial, puesto que les permite conformar sus decisiones de una manera

[32] DOCE núm. 197, de 21 de julio de 2001, págs. 30 a 37

mucho más coherente e informada, pudiendo prever los posibles problemas o efectos derivados de su actividad y afrontando soluciones meditadas.

La Directiva distingue en su art. 2 de forma muy clara entre Evaluación Medioambiental e Informe Medioambiental, haciendo referencia la primera a todo el proceso de elaboración del informe, es decir, la búsqueda de información, realización de consultas y análisis de sus resultados, etc. Mientras que el Informe, también recogido en su art. 5, trata de identificar y evaluar los efectos que tendrán en el medioambiente los planes y programas a ejecutar, incluyendo, además, un estudio detallado de las alternativas razonables que pueden plantearse en cada caso concreto.

En cuanto al ámbito de aplicación de esta Directiva, debemos destacar que en relación con el caso objeto de nuestro estudio, se recogen expresamente los planes y programas destinados al *"turismo, […] ordenación del territorio urbano y rural […] o la utilización del suelo"* (Directiva 42/2001/CE de 2001, p. 32, art. 3) y lo que resulta más relevante todavía, también se incluyen las zonas comprendidas en la Directiva 79/409/CEE de 2 de abril de 1979 sobre Aves Silvestres y la Directiva 92/43/CEE conocida como "Directiva de Hábitats", ambas reguladoras de la Red Natura 2000 a la que pertenece la Isla de Valdecañas ya estudiadas en el apartado anterior.

De otra parte y como obligación impuesta a los Estados, éstos deberán controlar que tenga lugar una correcta información sobre la decisión, en la cual queden sintetizadas las vías por las que el correspondiente informe combina los valores ambientales en juego con los planes y proyectos a efectuar. Igualmente, los EEMM deberán establecer los sistemas de supervisión pertinentes para evaluar los efectos de los planes y programas si finalmente éstos llegan a ejecutarse; además, se comprometen a asegurarse de que los informes ostentan la calidad mínima requerida.

Todos estos principios generales expuestos en la normativa europea son introducidos en nuestro derecho interno a través de la Ley 9/2006 de 28 de abril mencionada al inicio del apartado. No es la primera aproximación de nuestro derecho en lo que a Evaluaciones de Impacto Ambiental se refiere, puesto que como ya hemos observado a lo largo de esta exposición, el Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental ya contiene ciertas referencias sobre estos estudios e informes. Dicho Real Decreto 1302/1986 ha sido actualizado por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Desde su exposición de motivos, esta ley pone el foco en las competencias que recaen sobre las CCAA para desempeñar estas funciones, especialmente por su estrecha relación con la ordenación territorial y el urbanismo. Igualmente, y siguiendo la estela de la Directiva, aboga por un desarrollo sostenible al que sin duda contribuyen estos estudios medioambientales, puesto que propician el conocimiento de antemano sobre las repercusiones y el alcance de los planes y programas en los concretos lugares donde pretenden ejecutarse. Del mismo modo, el concreto procedimiento que se instaura en nuestro ordenamiento favorece la transparencia y la viabilidad de la participación ciudadana a través de sistemas de información pública.

Podemos decir que la ley es poco original en gran parte de su contenido, limitándose a imitar las disposiciones europeas, si bien hay aspectos que difieren de lo recogido en la normativa comunitaria. Por ejemplo, destaca que en su art. 2 introduce dos nuevos sujetos: por un lado, surge el órgano promotor, encargado de promover los planes y proyectos, y de otra parte, aparece el órgano ambiental, ente responsable de poner en marcha la evaluación ambiental correspondiente.

En lo que a su ámbito de aplicación respecta, el art. 3 resulta inmensamente revelador, puesto que no solo se limita a mencionar su afección para con los planes y programas que tengan un impacto valioso en el medioambiente, sino que además concreta en su apartado segundo que los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 entran siempre en ese marco delimitador. Concretamente hace referencia a la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres[33] que va destinada al desarrollo de las medidas necesarias para la correcta preservación del medio ambiente, especialmente de los espacios incluidos en la Red Natura 2000. Por consiguiente, no ha lugar a dudas sobre la toma en consideración de esta normativa para el caso de autos.

En cuanto a los órganos competentes, la ley tiene en cuenta en su art. 5 las particularidades de nuestra ordenación territorial, destacando la importancia del papel que desempeñan las Comunidades Autónomas y sus oportunas normativas. Asimismo, aboga por una estrecha colaboración entre los responsables autonómicos, que deben fomentar y emplear buenos medios de información mutua, colaboración y cooperación.

[33]Derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Probablemente los aspectos de mayor importancia para nuestro análisis descansan en el art. 8 de la Ley 9/2006 de 28 de abril, referido a los Informes de Sostenibilidad Ambiental que en su primer apartado recoge lo siguiente:

> *"En el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa cero […]."*

Ya lo anticipaba la Directiva 42/2001/CE, y la Ley 9/2006 lo volvió a dejar manifiestamente claro: es necesario un estudio real de alternativas a las propuestas en los planes o proyectos, sin ser suficiente meras alusiones y tomando como verdadera posibilidad la alternativa cero, es decir, la no realización de los planes propuestos.

Expuesto el marco normativo que nos concierne, veamos cómo afecta al proceso de la Isla de Valdecañas. Primeramente, debemos prestar atención a la iniciativa planificadora, la cual no tiene su origen en ninguna Administración Pública, puesto que es la empresa Marina, Isla de Valdecañas S.A. la promotora inicial del proyecto, avalada por el art. 62.1 b) de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura que permite a las personas jurídicas promover Proyectos de Interés Regional. La mencionada empresa presenta su proyecto ante la Administración Regional extremeña, concretamente ante la Agencia de Vivienda siendo esta última la encargada de dar comienzo a los trámites de Evaluación Ambiental. Es decir, según la Ley 9/2006 de 28 de abril, pasa ser el órgano ambiental. Su primer paso consiste en solicitar toda la información ambiental existente para poder desarrollar el Informe Previo de Viabilidad, que corre a cargo de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente, más específicamente a la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental.

Por otra parte, la empresa también facilita un Avance de Estudio de Impacto Ambiental que igualmente tiene en cuenta la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente. En este Avance la promotora pone de manifiesto sus conocimientos sobre las particularidades de la zona y su carácter de especial protección, aportando en el mismo documento medidas compensatorias y de conservación que ayuden al sostenimiento de los principales valores medioambientales.

En la siguiente fase de la Evaluación Ambiental se somete el proyecto a información pública; es en este momento cuando las asociaciones recurrentes ADENEX y Ecologistas en Acción aparecen por primera vez oponiéndose categóricamente a la ejecución del plan, alegando fundamentalmente la especial

protección de estos terrenos dada su condición de ZEPA, LIC y pertenencia a la Red Natura 2000.

Fruto de la pertenencia de la Isla de Valdecañas a la Red Natura 2000, la Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental perteneciente a la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente se centra en elaborar un concreto informe para calcular de forma detallada la afección del proyecto a unos terrenos dotados de esta especial clasificación.

Tras todas estas consultas y exámenes sobre los distintos valores ambientales que entran en juego ante la propuesta de Proyecto de Interés Regional sobre la Isla de Valdecañas, el proyecto recibe una aprobación inicial de la mano del Presidente de la Agencia de Vivienda, Urbanismo y Territorio de Extremadura, dejando de lado su posición de órgano ambiental y pasando entonces a la categoría de órgano promotor que figura en la Ley 9/2006 de 28 de abril. Finalmente, la Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente pronuncia la Declaración de Impacto Ambiental dando por concluida la fase de Evaluación Ambiental, posteriormente será el ya conocido Decreto 55/2007 el que apruebe definitivamente el Proyecto de Interés Regional.

Si bien ya comentamos que nuestro objetivo en estos instantes no es abordar las conclusiones de esta evaluación y del informe final, cabe mencionar resumidamente que el resultado es, a grandes rasgos, favorable a la puesta en marcha del proyecto. No obstante, se proponen medidas correctoras y compensatorias tanto en el periodo de construcción como luego en la explotación de las instalaciones, a fin de asegurar un el desarrollo sostenible y con proyección de futuro.

Llegados a este punto, es momento de recordar uno de los motivos de nulidad del Decreto 55/2007 y del PIR señalado en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 2011 confirmadas por el Tribunal Supremo en 2014, que no es otro que la falta de un estudio real de alternativas. En ningún momento se cuestionan los argumentos y valoraciones de fondo verificadas en la Evaluación Ambiental o el informe final; tan sólo se refleja un evidente incumplimiento del art. 2.1 b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, sobre Evaluación Ambiental. Sin embargo, también aparece este especial requisito sobre el estudio de alternativas tanto en la Directiva 42/2001/CE como en la Ley 9/2006 de 28 de abril que hemos analizado en párrafos anteriores. Como bien hemos resaltado en ambas normativas, la exigencia no se reduce a una mera enumeración de otras posibilidades de planificación, exige un estudio de todas las alternativas, incluyendo la eventualidad de no realizar el proyecto; la denominada alternativa cero. El Profesor García Ureta señala que

"en la medida en que existan alternativas, incluida la cero, deberán ser aplicadas, en particular la menos onerosa para la zona protegida de que se trate."[34] Debe justificarse ampliamente la elección realizada junto con los motivos que obligaban a desechar el resto de las opciones, siendo necesarios estudios completos sobre cada alternativa; de esta forma, el informe final se encontraría en condiciones óptimas para defender la realización del proyecto en cuestión.

Surge entonces una pregunta obligada, ¿de nada sirve el contenido favorable de una completa Evaluación Ambiental? Nos encontramos ante un riguroso procedimiento en el que se toman en consideración cada uno de los posibles elementos que se ven afectados para la ejecución de los planes y programas brindados, es decir, ofrece sin duda respuestas rigurosas y con un alto grado de seguridad que, en este caso, además, son favorables. No obstante, el incumplimiento parcial de un requisito formal destruye toda la labor medioambiental efectuada, sin olvidar que en el momento en que se conocen y posteriormente se confirman las sentencias el complejo ya estaba medio construido y con una parte en funcionamiento. ¿De verdad resulta una solución coherente obviar el contenido favorable de una Evaluación Ambiental ante un proyecto ya casi ejecutado?

Estas mismas cuestiones se plantean las partes condenadas, la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo y la empresa Marina, Isla de Valdecañas S.A, a las que se suman las comunidades de propietarios ya conformadas, solicitando la Junta de Extremadura un nuevo Informe Ambiental, esta vez a un órgano externo e imparcial que dirima si en este caso, realmente es necesario ejecutar las sentencias y demoler todo lo construido, o si por el contrario, resulta más beneficioso para el medioambiente mantener lo construido.

El Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acepta esta propuesta y encarga a la Estación Biológica de Doñana (perteneciente al CSIC) la elaboración de un informe detallado de la situación, pronunciándose expresamente sobre la viabilidad o no de la demolición total del complejo. Este informe debe atender igualmente a los valores que se desprenden de la normativa europea referente a los espacios de la Red Natura 2000, tomando en consideración su carácter de especial protección y los requisitos necesarios para salvaguardar su integridad. No obstante, no queda sujeto de forma inmediata a la Directiva 42/2001/CE de 27 de junio de 2001 ni tampoco a la Ley 9/2006 de 28 de abril que la transpone, puesto que estos procedimientos están pensados para dirimir si es conveniente o no la realización de un proyecto, mientras que en estos

[34] GARCÍA URETA, Agustín., La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años, *Thomson Reuters Aranzadi*, 2012, p. 120

momentos el proyecto ya estaba parcialmente terminado y dada la nulidad del PIR y el Decreto 55/2007 era inviable su continuidad.

Ante este nuevo panorama se enfrentan las resoluciones judiciales restantes, la cuales discuten y varían su criterio sobre la idoneidad o no de la ejecución íntegra de los fallos del TSJEx de 2011, los cuales establecen la demolición total de todo lo construido.

4. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA EJECUCIÓN

Sin duda, la fase de ejecución de este procedimiento es probablemente la etapa que más dificultades plantea en lo que a nuestro estudio se refiere, esto se debe a que ha estado sometida a criterios de muy diversa índole que tienen como resultado inmediato la actual fase de suspensión en la que nos encontramos.

En primer lugar, conviene identificar cuál es el momento procesal en que nos encontramos dado que el dilatado proceso judicial puede generar cierta desubicación. Tras la firmeza de las sentencias del TSJExt del año 2011[35] confirmadas por el TS[36] en las que se establece la nulidad del Decreto 55/2007 que aprobaba el PIR de Valdecañas y en donde se acuerda la demolición total del complejo junto con el restablecimiento de los terrenos a su estado original, encontramos la resolución del TC[37] sobre la cuestión de inconstitucionalidad que versaba sobre la reforma del art. 11.3.1 b) de la Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y la Disposición Adicional introducidas por la Ley 9/2011 de 29 de marzo, que al ser estimada acaba con cualquier posibilidad de homologación que la Junta de Extremadura había pretendido amparándose en su nueva normativa.

Tras toda esta larga fase declarativa, finalmente llega el momento de hacer frente a la ejecución que se resuelve inicialmente en dos autos del Tribunal Superior de Justicia[38] en los que se acuerda la demolición parcial del complejo. Posteriormente, estos autos son revocados en casación por el TS[39] que de nuevo opta por la inicialmente establecida demolición total; sin embargo, tras los recursos de amparo presentados por la Comunidad de Propietarios del complejo residencial Norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, la Junta de

[35] STSJ EXT 450/2011, de 9 de marzo de 2011 y STSJ EXT 451/2011, de 9 de marzo de 2011
[36] STS 189/2014, de 29 de enero de 2014 y STS 190/2014, de 29 de enero de 2014
[37] STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019
[38] ATSJ EXT 60/2020, de 30 de junio de 2020 y ATSJ EXT 61/2020, de 21 de septiembre de 2020
[39] STS 481/2022, de 9 de febrero de 2022

Extremadura y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, el Tribunal Constitucional acuerda mediante auto[40] su estimación y adopta como medida cautelar la suspensión de la ejecución.

Después de este somero repaso por el recorrido procesal de la ejecución, en primer lugar, cabe analizar el contenido del ATSJ Ext 60/2020 donde se adopta una postura partidaria de la demolición parcial estimando las peticiones de la Junta de Extremadura, los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, la Comunidad de Propietarios del complejo residencial y la entidad Marina Isla de Valdecañas S.A. Todos los ellos coincidían en sus reclamaciones: alegaban tanto imposibilidad legal como material de ejecución aportando como solución alternativa la adopción de diversas medidas compensatorias y correctoras que redujesen el impacto de lo construido.

En cuanto a la imposibilidad legal, el TSJExt es claro al respecto: no existe ningún impedimento legal que afecte a la ejecución. Primeramente, observa que todas las sentencias tienen su origen en la anulación del PIR que el propio Tribunal acuerda en 2011, puesto que a pesar de que el objeto de las resoluciones del año 2020[41] no es estrictamente el mismo, todas ellas iban destinadas a tratar de homologar el PIR previamente anulado. De igual forma, la cuestión de inconstitucionalidad resuelta por el TC[42] sobre la modificación legal introducida por la Ley 9/2011 de 29 de marzo, también frena los intentos de homologación de la Junta de Extremadura quedando vigente la regulación anterior que prohibía de forma clara cualquier transformación urbanística en los terrenos protegidos de la Red Natura 2000. En consecuencia, no se aprecia ningún tipo de imposibilidad legal que afecte a la ejecución.

Siendo viable la ejecución, surge una clara responsabilidad y obligación de hacer por parte de la Junta de Extremadura puesto que su actuación al aprobar el PIR es contraria a derecho al transgredir su obligado papel como garante del ordenamiento medioambiental y urbanístico. Permitió la transformación urbanística de unos terrenos especialmente protegidos incumpliendo deliberadamente la normativa recogida en el RDL 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y el RDL 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. En sendas normativas tan solo se prevé la posibilidad de transformación siempre y cuando se haya reducido su superficie total o se

[40] ATC 151/2022, de 16 de noviembre de 2022
[41] STSJ EXT 112/2020, de 18 de febrero de 2020, STSJ EXT 111/2020, de 18 de febrero de 2020, STSJ EXT 110/2020, de 18 de febrero de 2020, STSJ EXT 120/2020, de 25 de febrero de 2020 y STSJ EXT 121/2020, de 25 de febrero de 2020
[42] STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019

excluyan algunos de sus terrenos, y tan solo en los casos en los que su propia evolución natural lo justifique (con soporte científico que lo corrobore). Además, tan solo podrá realizarse mediante un especial procedimiento de descatalogación ante la Comisión Europea que deberá aceptarlo, siendo absolutamente imposible que se efectúe la modificación por otras vías.

Así las cosas, quedando clara la obligación de ejecutar de la Administración, el Tribunal recuerda la existencia de los arts. 105.2 y 109 de la LJCA que, ante la existencia de imposibilidad material de ejecutar la sentencia en todos sus términos, permite al órgano obligado adoptar diversas medidas que consigan la mayor efectividad ejecutoria posible. El Tribunal analiza cuál es la mejor solución ponderando todos los intereses en juego, entre los que encontramos la protección del medioambiente, los perjuicios a la Hacienda Pública, el impacto socioeconómico o la seguridad jurídica.

Para valorar la protección del medioambiente, el Tribunal toma en consideración el informe de la Estación Biológica de Doñana (perteneciente al CSIC), el cual examina detalladamente todos los aspectos a favor y en contra de la demolición.

El informe comienza refiriéndose a la relación entre la Isla de Valdecañas y la ZEPA a la que pertenece, aportando una estimación porcentual del espacio que ocupa la Isla en toda la ZEPA el cual resulta mínimo, pues aproximadamente se concreta en un 1,63% de superficie. Además, se trata de un terreno en el que existía previa actividad humana, aunque en gran medida se destinaba a actividades ganaderas, de acampada o como depósito de residuos. En cuanto a la cubierta vegetal de la isla, resulta innegable el perjuicio que han causado las diversas edificaciones realizadas, sin embargo, el informe apunta a la posibilidad de regeneración en aquellas zonas no construidas o a medio terminar. En lo que respecta a las aves, uno de los principales motivos por los que la isla goza de especial protección, el Informe no reconoce graves perjuicios. No existen datos previos a la construcción sobre la actividad de las especies especialmente protegidas, por consiguiente, no puede concretarse el perjuicio que ha causado en las mismas la edificación de la isla. Sin embargo, el informe entiende que sin duda existe un perjuicio puesto que en mayor o menor medida la urbanización de la isla perturba el hábitat originario de estas especies. Dada la falta de datos y la imposibilidad de cuantificar los daños, el informe opta por una postura cautelosa defendiendo el amplio margen de mejora que se lograría adoptando medidas favorables como la no continuación del proyecto o la regeneración de los espacios que se encuentran a medio construir. Por otro lado, la participación humana que se desarrolla en la isla también es analizada por el informe, concluyendo que dicha actividad se limita a segundas residencias y a una ocupación efectiva baja cuyos efectos pueden reducirse mediante el diseño de

algún sistema de medidas específico. De igual forma, se menciona el Plan de Gestión de la ZEPA elaborado por la Junta, el cual permite la actividad humana controlada en el territorio protegido. Por último, la parte más perjudicada según el informe son las aguas, dado que el sistema de depuradoras no funciona correctamente. Además, éstas se caracterizan por su baja calidad debido a un proceso de eutrofización previo a la construcción del complejo y al que poco ha contribuido la posterior actividad. No obstante, este problema sería fácilmente asumible con la reparación de las depuradoras y asegurando que los municipios aledaños no realizan vertidos en las aguas del embalse.

Tras todo este minucioso estudio el informe concluye que la opción más beneficiosa es sin duda alguna la demolición total y consiguiente restauración vegetal de toda la isla. No obstante, también contempla dos escenarios alternativos, la legalización de las obras y el abandono de lo construido (que supondría evacuar el complejo). Ninguna de estas dos opciones resulta adecuada a ojos del informe, sin embargo, el TSJ echa en falta otra posibilidad: la conservación de lo construido con las correspondientes medidas de conciliación.

Seguidamente, el Tribunal entra a valorar el Plan de Gestión de la ZEPA "Embalse de Valdecañas" aprobado por la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medioambiente y Energía mediante una Orden el 11 de diciembre de 2012. Este Plan no ha sido impugnado en ningún momento y resulta de gran importancia para el caso de autos, pues en él se contiene una zonificación de la ZEPA en la que se incluye la Isla de Valdecañas en la denominada "Zona de uso general". Esta clasificación permite la actividad humana dada su compatibilidad con los valores ambientales de esa concreta zona. Igualmente, incluye las distintas actividades permitidas, actuaciones orientadas a la conservación y un plan de seguimiento. El TSJExt entiende que la labor de zonificación es perfectamente válida, alegando su previa jurisprudencia al respecto[43] puesto que por cuenta propia no implica desprotección de la ZEPA, no obstante, deberá revisarse el contenido de dicha zonificación para comprobar que los resultados de su aplicación no conlleven el desamparo de los valores de especial protección allí contenidos.

En conclusión, de todo lo expuesto el Tribunal entiende que no existe una grave incidencia de lo construido en el medioambiente, puesto que ya desde un primer momento las Evaluaciones de Impacto Ambiental fueron favorables y sus únicos defectos fueron de carácter formal (por la falta del estudio de alternativas). De otra parte, las edificaciones ya terminadas pueden enmarcarse perfectamente dentro de los usos permitidos por el Plan de Gestión de la

[43] Vid. STSJ EXT 803/2018, de 19 de junio de 2018

ZEPA, no obstante, deberán emplearse todas las medidas de conservación necesarias para asegurar la no afección del medioambiente.

Posteriormente, el TSJExt valora el impacto socioeconómico que tendría la ejecución de las sentencias en los municipios de El Gordo y Berrocalejo. Se aprecia un cierto incremento de población en ambos municipios desde el año 2007, año de construcción del complejo, acompañado de un aumento del empleo, actividad empresarial, etc. Es decir, resulta innegable que la construcción del PIR ha resultado beneficiosa para ambos municipios, incluso sin ser datos exagerados o de gran calado. Hay que poner en valor que se trata de una zona especialmente deprimida y despoblada, por lo que cualquier impulso económico acaba teniendo gran trascendencia en las economías locales y aporta una serie de beneficios que conviene preservar.

En cuanto al impacto socioeconómico de la ejecución referente a las obras, demolición y posibles indemnizaciones a terceros, el TSJExt se detiene de forma individualizada en cada una de ellas. En primer lugar, en lo que se refiere a las obras, tan solo se ha construido un 32,74% del total (un hotel y 185 viviendas de las 565 previstas inicialmente) es decir, menos de la mitad del complejo está terminado. En cuanto a los costes derivados de las labores de demolición totales ascendería a unos 33.982.889,85€ aproximadamente.

Las posibles indemnizaciones derivadas de la demolición también adquieren gran importancia, sobre todo en lo que respecta a la aplicación del art. 108.3 de la LJCA que dice lo siguiente:

> *"El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe."*

Es decir, al ejecutar las sentencias es altamente probable que se causen daños a terceros de buena fe, lo que implicaría indemnizar, es por ello que el citado artículo obliga a fijar las garantías suficientes para hacerlas frente.

Conviene identificar si existen terceros de buena fe en el caso, a fin de concretar la existencia o no de estas indemnizaciones. El TSJExt entiende que serán aquellos propietarios que al momento de comprar sus viviendas no conocían el resultado del proceso, es decir, aquellos que adquirieron sus inmuebles cuando el proyecto estaba en vías de construcción. Las labores de cálculo y estimación concretan la indemnización en unos 111.000.000 euros aproximadamente (lo que supondría unos 600.000 euros por propietario), ello sin contar la

indemnización destinada al gestor del hotel, puesto que debería incluirse el lucro cesante (los ingresos dejados de obtener), el cual resulta de muy difícil estimación.

¿Cuáles son las consecuencias de la aplicación del art. 108.3 LJCA para la Hacienda Pública de Extremadura? Si analizamos lo hasta ahora expuesto vemos que la Junta de Extremadura deberá hacer frente a una indemnización que asciende a los 144.982.889,85 euros, pues habría de incluir los costes de la demolición (33.982.889,85 euros), las indemnizaciones a favor de los propietarios de buena fe (111.000.000 euros) y la indemnización al gestor del hotel (sin estimación concreta), todo ello sin duda supone una enorme carga económica para la Hacienda Pública extremeña.

Ante este gran conflicto, el TSJExt pone en valor el principio de seguridad jurídica que impera en nuestro ordenamiento entendido desde dos puntos de vista: las licencias otorgadas durante el proceso y el Plan de Gestión de la ZEPA "Embalse de Valdecañas".

En lo que se refiere a las licencias, se otorgaron todas las necesarias y bajo los trámites legales oportunos, entre las cuales encontramos: la licencia de construcción, la de habitabilidad para el hotel y las viviendas, la de actividad… entiende el Tribunal que la concesión de todas ellas aporta a los terceros de buena fe que en ellas confiaron una protección que ha de ponerse en valor.

De otra parte, el Plan de Gestión de la ZEPA "Embalse de Valdecañas" aprobado por Orden de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medioambiente y Energía de 11 de diciembre de 2012, constituye por su parte un acto administrativo no impugnado y perfectamente válido. Además, en la zonificación que establece sobre la ZEPA, atribuye a la Isla de Valdecañas usos compatibles con la actividad humana que deberán tenerse en cuenta para la ejecución[44].

De forma previa al concreto pronunciamiento sobre el caso de autos, el TSJExt hace referencia a otros supuestos similares que sirven como soporte a su posterior decisión final. Entre algunos de estos casos destaca un Auto del TSJ de Galicia[45] donde se pone de manifiesto la necesidad de ponderar las distintas alternativas en cuanto a la forma o medios de ejecución. Esto es, en ciertos supuestos, la ejecución requiere de una valoración posterior en la que se traten de compatibilizar las exigencias de efectividad de la cosa juzgada y las

[44] Vid. La jurisprudencia del caso del Proyecto Regional Parque Empresarial del Medio Ambiente en el término municipal de Garay (Soria), STS 999/2020, de 25 de mayo de 2020.
[45] ATSJ GAL 3/2019, de 8 de febrero de 2019

pretensiones o intereses de las partes. Otro de los litigios mencionados por el Tribunal corresponde a un caso del Tribunal Supremo[46] en el que se afirma la posibilidad de sustituir la ejecución de las sentencias por la correspondiente indemnización de daños y perjuicios, sin que ello vulnere el art. 24 CE.

Tras todo lo expuesto, el Tribunal entiende que debido a la falta de conexidad entre el proceso de eutrofización y el proyecto, la inexistencia de pruebas del daño directo a las aves protegidas de la zona, la falta de impacto negativo en el medioambiente acompañada de la existencia de medidas suficientes para paliar los efectos que se causen, unido al gran impacto social en los municipios cercanos, el importante monto económico al que debería hacer frente la Junta de Extremadura y el largo marco temporal en el que se ha desarrollado el proceso (13 años), aconsejan decretar la imposibilidad material parcial de ejecución de las sentencias que deberá realizarse bajo las siguientes indicaciones:

Se procederá a la demolición de todo aquello que no se encuentre terminado, es decir, el segundo hotel, el resto de las viviendas y todo aquello que no sea imprescindible para la buena marcha de lo ya construido.

Se ordena la revegetación de todas las zonas que vayan a demolerse y de las que aún no se han transformado, a fin de paliar los daños ya causados.

En tercer lugar, se programará la demolición para causar el menor impacto posible en el medioambiente y pensando en las labores de revegetación ya matizadas. La Junta de Extremadura será la encargada de crear un plan de trabajo en el que se contemplen todos los aspectos referentes a la demolición y revegetación.

Por último, se conservan tanto el hotel como las viviendas ya construidas y se prohíbe cualquier nueva edificación en los terrenos de la isla.

Otro elemento de gran relevancia que acompaña a la ejecución, es el mandato del TSJExt a la Junta de Extremadura, que tomando en consideración a los municipios de El Gordo y Berrocalejo, las Comunidades de Propietarios de la Isla de Valdecañas y a las organizaciones ecologistas parte del proceso, deberá crear un Plan de Protección del Medioambiente. Este Plan deberá orientarse principalmente a referenciar individualmente todas y cada una de las medidas que pretendan aplicarse en el complejo, incluyendo los costes, el mantenimiento y los responsables de las mismas. Las medidas se deben someter a un individualizado análisis de tal forma que se asegure su completa efectividad, sin que sean aceptables referencias genéricas o sin determinar. Además, el Tribunal

[46] STS 2497/2019, de 9 de julio de 2019

aconseja revisar el Plan de Vigilancia Ambiental que se incluyó en la Declaración de Impacto Ambiental del PIR, en el cual se introducían dos agentes permanentes encargados de asegurar el respeto al medioambiente y el cumplimiento de las medidas estipuladas.

A través de esta resolución, el TSJExt logra cumplir en gran medida el contenido de la ejecución inicial establecido en las sentencias de 2011, puesto que se promueve la revegetación de la zona, se evita una nueva carga financiera para la Administración extremeña, se mantiene tan solo un 32.74% del PIR inicial y además se logra poner fin al proceso tras más de 12 años de dilación. Entiende el Tribunal que no cabe la aplicación absoluta de ningún derecho en la fase de ejecución, siendo necesario ponderar y modular cada uno de ellos a fin de lograr un cumplimiento eficaz y más beneficioso.[47]

Por último, se contempla por parte del TSJExt lo recogido en el art. 105.2 de la LJCA:

> *"Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial […] el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno".*

Este artículo sería de aplicación para las asociaciones ecologistas (Ecologistas en Acción-CODA y ADENEX) que han sido parte del proceso, puesto que tras 13 años de duración resultan más que evidentes los perjuicios morales y económicos que han tenido que asumir. Por consiguiente, a fin de compensar sus gastos, la incertidumbre y el perjuicio derivado de la inejecución parcial, el Tribunal concede una indemnización de 250.000 euros para cada una de ellas, de los cuales 150.000 euros estará a su libre disposición, mientras que la cuantía restante deberán destinarla al medioambiente, ya sea mediante actuaciones de promoción, divulgación u otras similares.

Antes de valorar en profundidad el contenido del auto y su decisión final, cabe atender al posterior cambio de criterio que tiene lugar en el Tribunal Supremo. La asociación Ecologistas en Acción-CODA decide presentar un recurso de casación que es aceptado por el TS dado su interés casacional[48] y que concreta de la siguiente forma:

> *"Si cabe apreciar imposibilidad material de ejecución de una sentencia -respecto de todo lo que ya ha sido construido- cuando, en otro caso, se verían seriamente afectados intereses de*

[47] Vid. Caso TSJ EXT 41/2013, de 15 de enero de 2013
[48] ATS 5837/2021, de 6 de mayo de 2021

carácter socioeconómico o de otra índole, siempre que quede debidamente garantizada la integridad ambiental."

En primer lugar, el TS coincide con el TSJExt en que no existe imposibilidad legal de ejecución de las sentencias; no obstante, reconoce que la imposibilidad material es una cuestión mucho más conflictiva. Si bien es cierto que el art. 105.2 de la LJCA contempla la imposibilidad material, el TC se ha pronunciado en reiteradas ocasiones al respecto adoptando una interpretación restrictiva. El derecho a la ejecución de las sentencias en sus propios términos se encuentra dentro de los distintos aspectos que protege el art. 24 CE; por consiguiente, la imposibilidad material de ejecución supone siempre una excepción al mismo. En lo que a la ejecución de sentencias se refiere, el TC exige que siempre se efectúe de la forma más beneficiosa para el cumplimiento del fallo y cuando no fuese posible podrán emplearse las indemnizaciones como vía sustitutoria.

La jurisprudencia ha ido delimitando con el paso del tiempo el contenido de la imposibilidad material que aparece en el art. 105.2 llegando a la conclusión de que imposibilidad no es lo mismo que complejidad. Con esta afirmación queda claro que los abultados costes o la gran complejidad que puedan acompañar a un proceso de ejecución, no son causas adecuadas para alegar la imposibilidad del cumplimiento. Tras toda esta construcción parece salvaguardarse el principio de seguridad jurídica y el art. 24 de la CE.

Ecologistas en Acción-CODA como asociación recurrente, estima que en ningún momento se alega la imposibilidad material en estos términos, pues tan solo se respalda con los altos costes derivados de hacer frente a la demolición total y la falta de afección real al medioambiente. Además, considera que asumir la demolición parcial y consolidar la parte del PIR ya construido, supone de facto la descalificación de los terrenos especialmente protegidos por la Red Natura 2000.

Por su parte y como hemos visto al analizar el auto del TSJExt, se justifica la imposibilidad material en la poca o escasa incidencia que tienen las construcciones terminadas en el medioambiente siempre y cuando se compagine con las medidas de conservación oportunas. No obstante, no puede perderse de vista la ubicación de los terrenos edificados, dado que forman parte de un suelo especialmente protegido perteneciente a la Red Natura 2000 y que como ya dejó claro el TC en la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad[49] estudiada anteriormente, la regla general que impera en el tratamiento de estos terrenos es la preservación. Como ya hemos mencionado en reiteradas ocasiones, la única forma de solventar este obstáculo es a través

[49] STC 134/2019, de 13 de noviembre de 2019

del especial procedimiento de transformación (condicionado a su propia evolución natural y demostrada científicamente, con aprobación de la Comisión Europea).

La respuesta del TS a estas cuestiones es clara: no puede justificarse la imposibilidad material de ejecución en la falta de incidencia en el medioambiente. Ello se debe a la especial protección del suelo donde se han llevado a cabo las edificaciones, que sin duda atentan contra los valores ambientales que pretenden protegerse. A pesar de la poca incidencia que pueda tener mantener lo construido (y que nunca será menor que en su situación originaria), la consecuencia inmediata supone en la práctica la transformación del suelo y su absoluta desprotección.

En cuanto a los elevados costes que el TSJExt también esgrime como soporte para la imposibilidad material de la ejecución, el TS vuelve a estar en desacuerdo al considerar desproporcionado este razonamiento. De todos los datos aportados se deduce que el impacto ha sido limitado en todas sus facetas, pues a pesar del incremento poblacional, laboral y económico, el aumento ha sido mínimo. Como el propio TSJExt reconoce en el auto, lo verdaderamente conveniente es mantener los beneficios obtenidos a pesar de que éstos no sean desorbitados. El TS considera que en ningún caso los intereses que pretenden salvaguardarse en este ámbito son superiores a los que se han establecido en la regulación urbanística y medioambiental (Estatal, Autonómica y Comunitaria) y que sin duda se ven perjudicados en mayor medida.

En lo referente a los graves trastornos económicos que tendría para la Hacienda Pública hacer frente a los costes derivados de la ejecución, la postura del TS es firme: no puede suponer en ningún caso la imposibilidad de ejecución. Si bien es cierto que deberán acordarse medios adecuados para el cumplimiento, es decir, podrá debatirse sobre la forma, el medio o el tiempo para que la Administración haga frente a los pagos, pero en ningún caso puede servir como argumento para la inejecución.

Por último, el TS también atiende a que la actuación de la Junta extremeña al aprobar el PIR fue contraria a Derecho, por lo que incumplió su especial deber de Administración garante del derecho medioambiental. Circunstancia que respalda la obligación de asumir los costes derivados de la demolición y que impide de nuevo alegar la imposibilidad material de ejecución.

En consecuencia, el Tribunal Supremo falla en favor de la recurrente estimando que deben ejecutarse las labores de demolición total, lo que viene a incluir las 185 viviendas y el hotel que ya estaban en funcionamiento.

Contra esta sentencia tanto la Junta de Extremadura como la Comunidad de Propietarios del complejo presentan un incidente de nulidad de actuaciones que es desestimado por auto del TS[50] y que fundamentalmente alude a cuestiones meramente procesales en las que no nos adentraremos.

Antes de valorar tanto el auto del TSJExt como la sentencia del Tribunal Supremo, conviene recordar que la ejecución se encuentra suspendida causa de la aceptación a trámite de un recurso de amparo[51] presentado por la Comunidad de Propietarios del complejo contra el citado auto de inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones. En conclusión, tras más de 13 años de proceso judicial actualmente la ejecución se encuentra suspendida y a la espera de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional que consiga poner fin a este complejo y arduo proceso.

Seguidamente entraremos a valorar el auto del TSJExt en el que se escoge como opción más conveniente la demolición parcial alegando para ello la imposibilidad material parcial de ejecución. En primer lugar, cabe destacar que el auto se emite después de que el Tribunal recibiese el Informe de la Estación Biológica de Doñana (CSIC) que habían solicitado en 2015. Tras dos largos años de investigación, será en 2019 cuando por fin se concluya el mismo, aunque como bien matiza la autora Flor Arias Aparicio, no se aportan soluciones lo suficientemente concluyentes.[52] Se reconoce la indudable repercusión ambiental que tendría el derribo, no obstante, la continuidad del complejo supondría sin duda alguna un detrimento ambiental mayor, por ello, los científicos encargados consideran como opción más beneficiosa la restauración de la Isla. De otra parte, el informe reconoce la baja calidad ambiental de la zona en los momentos previos a su construcción, sin embargo, en ningún caso puede negarse que la mera construcción de parte del complejo y su posterior puesta en funcionamiento, no hacen más que empeorar su calidad ambiental.

Lo verdaderamente relevante del informe desde el punto de vista de nuestro estudio, son las matizaciones que se efectúan sobre las labores de restauración. Es decir, en las sentencias de 2011 posteriormente conformadas por el TS en 2014 se establece la obligación de restituir los terrenos a tu estado original, por el contrario, los científicos del CSIC establecieron en el informe que esta opción

[50] ATS 6281/2022, de 8 de abril de 2022
[51] ATC 151/2022, de 16 de noviembre de 2022
[52] ARIAS APARICIO, Flor. "La Tutela de los Espacios Naturales Protegidos: Ordenación Urbanística vs. Red Natura 2000 (El Caso de la Isla de Valdecañas)", *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura,* núm. 35, 2019, p. 38

también sería sumamente perjudicial para la isla, es por ello que consideran que habría que diseñar un proyecto específico de restauración que dotase a los terrenos de la Red Natura 2000 de los valores medioambientales que se pretenden proteger.

Igualmente, no podemos compartir los argumentos esgrimidos por la Junta de Extremadura (al igual que el resto de los recurrentes), puesto que defiende la imposibilidad material parcial de ejecución no solo alegando los elevados costes de la demolición, sino que también pone de manifiesto los grandes beneficios que tendría para la zona el mantenimiento de los puestos de trabajo, aumento poblacional, etc. derivados de la conservación de lo construido. En resumidas cuentas, se observa que el trasfondo de todos estos argumentos reside en un intento de justificación basado en el interés público o general. Esta exposición carece de los elementos necesarios para ser respaldada, tal y como expone el profesor Agustín García Ureta[53] al recordar que solo puede justificarse la urbanización de las zonas protegidas pertenecientes a la Red Natura 2000 por "razones imperiosas de interés público de primer orden". Estas exigencias no pueden referenciarse genéricamente, pues en cada caso concreto debe existir un estudio individualizado de los valores afectados y de los perjuicios que se causarían en los mismos al ejecutar la concreta decisión judicial.

Siguiendo estas pautas, vemos como los datos de las mejoras derivadas de la construcción del complejo son cuanto menos imprecisas y de escasa entidad. La propia Junta de Extremadura y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo hablan de "mejoras que conviene mantener", pero en ningún caso estas mejores suponen cambios relevantes y merecedores de una mayor protección que la que debe otorgarse al medioambiente en cumplimiento de la legislación básica que lo regula.

Es por ello por lo que la opción más adecuada en el plano argumentativo es sin duda la que sigue el TS en su resolución. Primeramente, nos recuerda que la inejecución (ya sea legal o material) debe darse siempre de forma excepcional, por consiguiente, siempre que sea posible la ejecución deberá llevarse a cabo en la medida que sea posible y en la que mejor se cumpla lo contenido en el fallo. A continuación, parte de la base que ha imperado durante todo el procedimiento: el carácter reglado de suelo no urbanizable y de especial protección otorgado por su pertenencia a la Red Natura 2000. La argumentación del Tribunal desprende una mayor verosimilitud y coherencia en contraste con la que el TSJExt aportó en su auto, puesto que el TS sostiene

[53] GARCÍA URETA, Agustín., La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 años, *Thomson Reuters Aranzadi*, 2012, p. 124-127

de forma contundente la incongruencia legal a la que llevaría mantener lo construido.

Permitir que las edificaciones realizadas y terminadas se consoliden mediante la inejecución material parcial supone de facto transformar la calificación de los suelos, puesto que siguen sin existir motivos que fundamenten su alteración como superficie protegida. En reiteradas ocasiones hemos recordado que tan solo una descalificación de los terrenos permitiría su cambio de condición, por ello resulta imposible justificar el mantenimiento de las edificaciones en unos suelos que sencillamente no lo permiten. Las consideraciones sobre la falta de incidencia en el medioambiente no pueden tomarse en consideración porque traen causa de un incumplimiento manifiesto de la regulación medioambiental prevista, o lo que es lo mismo, derivan de una actuación contraria a Derecho por parte de la Junta. Que la parte del PIR construida no perjudique tanto como verdaderamente podría, no justifica que deban mantenerse en pie mientras la calificación de ese concreto suelo no lo permita.

4.1. POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA EJECUCIÓN

Tras el extenso estudio realizado en el que hemos repasado prácticamente cada resolución judicial del largo proceso que ha superado los 13 años de duración, parece inaudito que aún no exista una solución al conflicto. Ante la ausencia de respuestas y la incertidumbre que sigue generando la resolución del proceso, resulta casi obligado que recopilemos cuales son los posibles escenarios a los que hacer frente.

En primer lugar, la opción más beneficiosa es aquella que aporta el Informe de la Estación Biológica de Doñana (CSIC) que tanto el TSJExt como el TS pasan por alto en sus resoluciones: la restauración ambiental de la zona. Con ello se asumiría la principal obligación que conlleva la ejecución, esto es, la demolición de todo complejo incluyendo la parte a medio construir y la parte en funcionamiento, no obstante, no se reponen los terrenos a su estado originario puesto que se rehabilitarán obteniendo una mayor calidad y prosperidad.

Lo cierto es que sin duda es la solución más beneficiosa para el medioambiente, sin embargo, no ha sido puesta en consideración por ninguno de los tribunales, incluso también ha sido obviada por las asociaciones ecologistas que han formado parte del proceso, pues en todo momento han defendido la ejecución en los términos comprendidos en las sentencias de 2011 confirmadas por el TS en 2014. El propio Informe desaconseja la restauración de los terrenos a su situación previa a las labores de construcción, puesto que la zona tampoco destacaba por sus especial mantenimiento o conservación de los valores

ambientales que en su día la llevaron a ser incluida en la Red Natura 2000. Por ello, conviene recordar a través de las explicaciones de Blanca Lozano Cutanda,[54] que sintetiza de forma muy completa la función de la Red Natura 2000: *"Los espacios de la Red Natura 2000 se designan para proteger zonas fundamentales para ciertos tipos de especies o de hábitats […]"*

Por consiguiente, si la finalidad última de la Red Natura 2000 es proteger determinados espacios naturales, de nada serviría ejecutar una sentencia propugnando sus valores y alegando el cumplimiento de su normativa si en última instancia se están perjudicando esas virtudes de especial protección.

En segundo lugar, está la opción que plantea el Tribunal Supremo en su última resolución: ejecutar la sentencia en sus términos originales o lo que es lo mismo, la demolición total del complejo y la restauración de los terrenos a su estado original. De esta forma, no cabe duda de que se elimina cualquier actividad humana y urbanística en la zona y por consiguiente se cumple la legislación europea y autonómica que prohibían expresamente cualquier actividad edificadora. No obstante, esta solución no es la más beneficiosa medioambientalmente hablando, puesto que el Informe de la Estación Biológica de Doñana alerta de los inconvenientes y perjuicios que también causaría esta actuación.

Otra posibilidad es adoptar la solución planteada por el TSJExt en su auto, esto es, aceptar la imposibilidad material parcial de ejecución y mantener en pie lo construido. Por medio de esta vía se contemplan también labores de revegetación y medidas complementarias para coordinar la actividad humana y la protección de los valores ambientales de la zona, sin embargo, se estaría contraviniendo manifiestamente la normativa aplicable a la Red Natura 2000 y de facto esos terrenos dejarían de ostentar la especial protección que tienen atribuida. Parece evidente la contradicción: se dota a una zona de una normativa que se encarga de atribuirle una especial protección que se ignora abiertamente. De otra parte, los argumentos que respaldan esta vía de ejecución son: la falta de afección ambiental, los amplios costes que supondría la demolición y la conveniencia de mantener los beneficios de la construcción para los municipios aledaños. Ninguno de estos argumentos sería compatible con la normativa actual sobre los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 y con el especial deber de la administración que supone garantizar los valores medioambientales que aparece recogido en el art. 45 de la Constitución.

[54] LOZANO CUTANDA, Blanca., *Derecho Ambiental y Climático,* Dykinson, Madrid, 2023, p. 291

Si bien es cierto que podría matizarse la idea de la demolición parcial para adecuarla a la normativa aplicable y a la protección del medioambiente. Hemos mencionado en reiteradas ocasiones que la única posibilidad de urbanizar en los terrenos pertenecientes a la Red Natura 2000 es a través de dos vías: la descatalogación y la concurrencia de imperiosas razones de interés general y utilidad pública. Este último motivo ha sido denegado desde un primer momento y no cabe ninguna duda de la inexistencia de los citados motivos, pues la jurisprudencia ha ido delimitando éstos a lo largo del tiempo a supuestos muy específicos.

Por el contrario, no parece descabellado plantear la posible descalificación de los terrenos según el procedimiento recogido en el art. 13.4 Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 y en el art. 52 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Este riguroso procedimiento requiere que la propia evolución natural científicamente demostrada es una premisa suficiente para dar comienzo a los trámites. Tal y como alega el Informe de los expertos del CSIC la situación de la Isla de Valdecañas no era la idónea incluso antes de las labores de construcción, pero, además las edificaciones posteriores han empeorado el escenario, por consiguiente, podría iniciarse el proceso de descalificación, seguidamente habría que remitir la propuesta a la Comisión Europea que podría aceptarla o no.

De esta forma, si finalmente la Comisión aceptase la solicitud, la demolición parcial no contravendría ninguna normativa y sería viable el mantenimiento de la parte construida. Sin embargo, no debe olvidarse que existen ciertos valores ambientales que habría que seguir preservando a causa de las especies protegidas de aves que habitan en la isla, motivo fundamental por el cual se propuso su inclusión en la Red Natura 2000. Es por ello por lo que la actividad humana debería mantener un perfil bajo y respetuoso con el medioambiente, además de convivir con las medidas de un especial Plan de Protección como el que el TSJExt propone en su auto.

Igualmente parece oportuno incluir ciertas medidas disuasorias que traten de limitar la actividad humana y empresarial en la zona, una de ellas podría ser el establecimiento de los conocidos como tributos ecológicos. La profesora Blanca Lozano Cutanda aporta una amplia doctrina al respecto[55] de la cual podemos extraer una idea clara: la gran ventaja de este sistema tributario es la creación de un estímulo disuasorio permanente que además proporciona ingresos públicos. Por el contrario, también tiene un claro efecto negativo, puede llegar a poner precio a la contaminación, habilitando a quienes tienen

[55] LOZANO CUTANDA, Blanca., *Derecho Ambiental y Climático,* Dykinson, Madrid, 2023, p. 234-237

dinero para contaminar con facilidad. El eje neutral en este ámbito estaría en lograr un cálculo muy acertado sobre la cuantía del impuesto, sin alcanzar cifras excesivas que cause problemas de equidad y alcanzando los niveles necesarios para lograr disuadir. También recuerda Lozano Cutanda la importancia de acompañar estas medidas tributarias de otras destinadas al mismo fin, puesto que un conjunto de medidas que abarquen todos los puntos conflictivos de la situación serán mucho más eficaces que las medidas aisladas y sin coordinación.

Los impuestos ecológicos vienen a ser aquellos vinculados con el medioambiente y que responden a un claro fin extrafiscal: la protección del entorno ambiental que nos rodea. Un claro ejemplo para el caso de autos sería el establecimiento de un impuesto especial en los alquileres y compras de cualquier vivienda situada en la isla o especiales contribuciones para los turistas clientes del hotel según el tiempo vacacional que permanezcan en la isla.

5. CONCLUSIONES

Debemos comenzar por dos ideas sin duda interrelacionadas ¿cómo es posible que este proceso se haya demorado durante más de 13 años? Primeramente, cabe destacar que el TSJExt no atendió a las medidas cautelares que solicitaron las asociaciones ecologistas recurrentes en las que se pedían la suspensión de las obras cuando apenas habían comenzado. Sin duda esta circunstancia es cuanto menos relevante puesto que de haber sido estimadas las medidas cautelares, el conflicto no habría tenido todo su recorrido procesal ni tampoco habrían surgido los problemas derivados de la ejecución. A causa de ello, comienza un proceso excesivamente dilatado en el tiempo atribuible a la Junta de Extremadura, la cual trató de homologar el PIR tras su anulación a través de la modificación legal de la Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura que posteriormente fue declarada inconstitucional. Además, también trató de eludir su obligación de ejecución de las sentencias recurriendo en todas las instancias posibles alegando una la imposibilidad material parcial de ejecutar.

De todo ello se deduce una clara responsabilidad de la Administración dado que desde un primer momento fue la Junta de Extremadura la que aprobó el PIR incumpliendo la normativa ambiental que expresamente establece la intangibilidad de los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000. Seguidamente modificó la legislación vigente para habilitar expresamente la homologación del PIR anulado siendo declaradas inconstitucionales todas ellas.

Como el proceso aún no tiene un final determinado no sabemos la responsabilidad exacta en la que incurrirá la Administración, no obstante, no cabe duda de que su actuación ha sido contraria a Derecho incumpliendo deliberadamente su obligación de *"defender y restaurar el medioambiente"* (art. 45 CE).

Por otro lado, si hay algo que ha resultado extremadamente importante en el caso de autos es el papel de la acción pública. Mediante esta vía se ha posibilitado el control de la legalidad ambiental ejercido por las asociaciones ecologistas legitimadas para intervenir en los procedimientos judiciales, en concreto fueron las asociaciones Ecologistas en Acción-Coda y ADENEX las que iniciaron la tramitación judicial del caso a través de sus recursos frente a los actos administrativos que aprobaron el PIR. Por ello, su actuación ha sido sumamente importante para la salvaguarda de los valores medioambientales que en verdad debía proteger la Administración.

Otro aspecto relevante es la reincidencia de este tipo de procesos en nuestro país, pues durante el análisis procesal del caso han sido incontables las referencias a casos similares en los que siempre hay un gran promotor tratando de sacar su proyecto adelante y una Administración que respalda sus intenciones, teniendo como resultado largos procesos con un nexo común: el problema de la ejecución.

Surge entonces otro aspecto a valorar: la irreversibilidad de la protección ambiental. En el Derecho español (con claras influencias europeas) no hay dudas de la intangibilidad de los espacios que pertenecen a la Red Natura 2000, siendo muy difícil reunir los requisitos que permiten en casos excepcionales su urbanización. Teniendo en cuenta que España es el país de la Unión Europea que mayor porcentaje de terrenos aporta a la Red Natura 2000, con aproximadamente un 18% del total, no pueden obviarse las limitaciones que ello conlleva para nuestro desarrollo urbanístico.

Una vez se accede a la Red Natura 2000 y a la especial protección que ésta facilita resulta prácticamente imposible escapar de ella. No obstante, la especial protección no impide de manera absoluta la edificación o urbanización, tan solo condiciona las mismas a las características y necesidades del territorio donde se establezcan, lo que limita enormemente sus posibilidades y la actividad humana que en ellos se pueda desarrollar. No cabe duda de que existe una clara prevalencia de los valores ambientales sobre los intereses sociales y económicos.

Esta especial problemática se pone de manifiesto en la ejecución de las sentencias, donde el TSJExt trata de poner en valor otros intereses junto con los medioambientales; sin embargo, la rigidez que caracteriza nuestra regulación dificulta notablemente esta modulación de derechos.

En lo que respecta al caso de autos se ponen de manifiesto ambas perspectivas; si atendemos al fallo del TSJExt, se trata de coordinar y modular todos los derechos en juego, asegurando la conservación y protección de los valores medioambientales con la creación de un Programa de Protección Medioambiental, con medidas específicamente destinadas a cada uno de los problemas que se derivan del mantenimiento de lo construido y la futura actividad humana. Mientras que desde el punto de vista opuesto surge la postura del TS, que opta por cumplir la normativa medioambiental en todos sus términos, lo que implica la demolición total del complejo y la restauración de los terrenos a su estado originario, a pesar de los posibles perjuicios derivados de esta reconstrucción.

No obstante, como hemos señalado en páginas anteriores ninguna de estas dos opciones parece la apropiada para solventar la problemática derivada del caso. Sin duda alguna la solución idónea es la que propone el Informe de la Estación Biológica de Doñana: un plan de restauración de la zona. Esta vía incluiría la demolición de lo construido, por consiguiente, no toma en consideración otros valores que no sean los medioambientales, pero a su vez logra una mejor situación ambiental que la originaria y previa al PIR.

Valorando las características de la Comunidad Autónoma de Extremadura (especial despoblación, escasez de salidas laborales, población envejecida, problemas para captar inversiones…), debería ejecutarse la demolición parcial del complejo. Sin embargo, no podría ejecutarse exactamente en los términos propuestos por el TSJExt puesto que se incumpliría flagrantemente la normativa comunitaria y también la nacional. Una posibilidad de validación legal sería instar el procedimiento de descalificación alegando el cambio en las condiciones ambientales de la Isla como hemos expuesto anteriormente, todo ello acompañado de un correcto Plan de Protección Medioambiental que ayude a conservar los principales intereses que merecen protección en ese concreto espacio.

Con todo ello finalizamos este amplio estudio del Caso de la Isla de Valdecañas en el que se espera haber aportado algo de claridad a un proceso caracterizado por su especial dilación temporal y por las particulares circunstancias que han rodeado cada una de las fases procesales que forman parte del litigio.

6. BIBLIOGRAFÍA

ARIAS APARICIO, Flor. "La Tutela de los Espacios Naturales Protegidos: Ordenación Urbanística vs. Red Natura 2000 (El Caso de la Isla de Valdecañas)", *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura,* núm. 35, 2019, pp. 23-52

BARCELONA LLOP, Javier. "La Obra Pública y su Protección Jurídica en Francia. En especial, el principio de intangibilidad", *Revista de Administración Pública,* núm. 154, 2001

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra., (2021) *Administración y Doctrina de los Actos Propios: Incoherencias Aplicativas,* Tirant lo Blanch

COELLO MARTIN, Carlos., GONZÁLEZ BOTIJA, Fernando., "A execución de sentenzas e o caso Valdecañas", *Revista Galega de Administración Pública,* núm. 66, 2023, pp. 35-86.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo., (Ed). (2022) "Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo sobre la ejecución de sentencias territoriales y urbanísticas: el caso Valdecañas", *Observatorio de Políticas Ambientales*, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas, (CIEMAT), Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA), pp. 429-473. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/11/2022-OPAM.pdf#page=431 (Fecha de último acceso 02/06/2025)

GARCÍA URETA, Agustín María., (Ed). (2012) *La Directiva de Hábitats de la Unión Europea: Balance de 20 Años*, Thomson Reuters Aranzadi

LOZANO CUTANDA, Blanca., (2023) *Derecho Ambiental y Climático*, Dykinson.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando., "Urbanización Isla de Valdecañas y Red Natura 2000. Análisis Jurisprudencial", *Actualidad Jurídica Ambiental,* núm. 100,

2020. Disponible en: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00289 (Fecha de último acceso 02/06/2025)

VALENCIA MARTÍN, Germán., "Transformaciones urbanísticas en la Red Natura 2000: el caso Valdecañas", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* núm. 45, 2020.

7. JURISPRUDENCIA

7.1. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE EXTREMADURA

Sentencias

STSJ EXT 33/2010, de 19 de enero de 2010, nº Rec. 506/2007, nº Res. 18/2010
STSJ EXT 451/2011, de 9 de marzo de 2011, nº Rec. 561/2007, nº Res. 196/2011
STSJ EXT 450/2011, de 9 de marzo de 2011, nº Rec. 753/2007, nº Res. 195/2011
STSJ EXT 1727/2014, de 18 de noviembre de 2014, nº Rec. 1387/2011, nº Res. 996/2014
STSJ EXT 111/2020, de 18 de febrero de 2020, nº Rec. 1463/2011, nº Res. 59/2020
STSJ EXT 112/2020, de 18 de febrero de 2020, nº Rec. 1285/2011, nº Res. 66/2020
STSJ EXT 110/2020, de 18 de febrero de 2020, nº Rec. 1375/2011, nº Res. 67/2020
STSJ EXT 120/2020, de 25 de febrero de 2020, nº Rec. 1044/2010, nº Res. 80/2020
STSJ EXT 121/2020, de 25 de febrero de 2020, nº Rec. 412/2013, nº Res. 81/2020
STSJ EXT 1305/2021, de 25 de octubre de 2021, nº Rec. 511/2020, nº Res. 467/2021

Autos

ATSJ EXT 61/2020, de 21 de septiembre de 2020
ATSJ EXT 60/2020, de 30 de junio de 2020

7.2. TRIBUNAL SUPREMO

Sentencias

STS 189/2014, de 29 de enero de 2014, nº Rec. 2419/2011
STS 190/2014, de 29 de enero de 2014, nº Rec. 2940/2011
STS 481/2022, de 9 de febrero de 2022, nº Rec. 7128/2020, nº Res. 162/2022

Autos

ATS 5837/2021, de 6 de mayo de 2021, nº Rec. 7128/2020
ATS 6281/2022, de 8 de abril de 2022, nº Rec. 7128/2020

7.3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencias

STC 134/2019, de 13 de noviembre, de 2019 (BOE núm. 304, de 19 de diciembre de 2019).
STC 152/2019, de 25 de noviembre, de 2019 (BOE núm. 5, de 6 de enero de 2020).

Autos

ATC 151/2022, de 16 de noviembre, de 2022
ATC 327/2023, de 20 de junio, de 2023
ATC 328/2023, de 20 de junio, de 2023
ATC 329/2023, de 20 de junio, de 2023

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de septiembre de 2025

DESAFÍOS JURÍDICO-AMBIENTALES DEL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL ANTE LA GESTIÓN DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS: ANÁLISIS CRÍTICO A LA LUZ DEL REGLAMENTO (UE) 2024/1252

LEGAL AND ENVIRONMENTAL CHALLENGES OF THE SPANISH REGULATORY FRAMEWORK FOR THE MANAGEMENT OF CRITICAL RAW MATERIALS: A CRITICAL ANALYSIS IN LIGHT OF REGULATION (EU) 2024/1252

Autor: Pedro Hernández-Carrillo Martínez-Almeida, Abogado en Hernández-Carrillo Abogados (Granada, España), Doctorando en Derecho Ambiental, Universidad de Vigo (España), ORCID: 0009-0005-9191-141X

Fecha de recepción: 11/06/2025

Fecha de aceptación con modificaciones: 04/07/2025

Fecha de modificación: 17/07/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00428

Resumen:

La transición energética impulsada por la Unión Europea ha aumentado de forma significativa la demanda de materias primas críticas, esenciales para el desarrollo de tecnologías limpias, digitales y estratégicas. Este estudio examina, desde una perspectiva jurídico-ambiental, si el marco normativo español está preparado para prevenir y mitigar los impactos ambientales derivados de su extracción, tratamiento y recuperación. A través de una metodología de análisis dogmático-jurídico y normativo-crítico, y partiendo del análisis del nuevo Reglamento (UE) 2024/1252, se revisan los principales instrumentos jurídicos vigentes en el régimen minero-ambiental español —como la Ley de Minas de

1973, la legislación en materia de evaluación ambiental y residuos mineros, y la restauración de espacios afectados por la minería—, identificando sus principales carencias estructurales, los desafíos que plantea su articulación con el Derecho europeo y, finalmente, proponiendo reformas concretas para mejorar su eficacia. Se exploran también las posibilidades que ofrece la economía circular como vía jurídica alternativa para avanzar hacia un modelo sostenible de obtención de recursos. El estudio concluye con propuestas de reforma normativa orientadas a integrar de forma coherente los principios de sostenibilidad, precaución y justicia ambiental en la regulación de la cadena de valor de las materias primas críticas, incluyendo, entre otras medidas, la actualización de la Ley de Minas de 1973 y el refuerzo de la integración normativa de la economía circular.

Abstract:

The energy transition driven by the European Union has significantly increased the demand for critical raw materials, which are essential for the development of clean, digital, and strategic technologies. This study examines, from a legal-environmental perspective, whether the Spanish regulatory framework is adequately equipped to prevent and mitigate the environmental impacts arising from the extraction, processing, and recovery of these materials. Using a dogmatic-legal and critical-normative analysis methodology, and based on the examination of the new Regulation (EU) 2024/1252, the study reviews the main legal instruments currently in force within Spain's mining-environmental regime — such as the 1973 Mining Law, environmental assessment legislation, mining waste regulations, and restoration of mining-affected areas. It identifies key structural deficiencies, the challenges of aligning national rules with EU law, and proposes concrete reforms to improve their effectiveness. The paper also explores the potential of the circular economy as a legal alternative for achieving a sustainable resource model. The study concludes with normative reform proposals aimed at coherently integrating the principles of sustainability, precaution, and environmental justice into the regulation of the critical raw materials value chain, including, among other measures, an update of the 1973 Mining Law and stronger regulatory integration of circular economy principles.

Palabras clave: Derecho ambiental. Materias primas críticas. Minería. Economía circular. Derecho de la Unión Europea. Transición energética. Sostenibilidad. Evaluación de impacto ambiental. Residuos mineros.

Key words: Environmental law. Critical raw materials. Mining. Circular economy. European Union Law. Energy transition. Sustainability, Environmental impact assessment. Mining waste.

Índice:

1. Introducción
2. Marco normativo europeo en materia de materias primas críticas
   2.1. Antecedentes y evolución normativa
   2.2. El Reglamento (UE) 2024/1252: objetivos, contenido y novedades
3. Régimen jurídico español aplicable a la extracción de materias primas críticas
   3.1. La Ley de Minas de 1973: origen, vigencia y tensiones constitucionales
   3.2. Espacios naturales protegidos y conflictos normativos
   3.3. Evaluación de impacto ambiental: evolución, alcances y limitaciones
   3.4. La restauración de espacios degradados
   3.5. La gestión de residuos mineros
4. Análisis de la capacidad española para la obtención de materias primas críticas a través de la gestión de residuos
   4.1. La circularidad en los residuos mineros
   4.2. La minería urbana
5. Conclusiones
6. Recomendaciones
7. Limitaciones del estudio y perspectivas futuras
8. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. EU regulatory framework on critical raw materials
   2.1. Background and regulatory evolution
   2.2. Regulation (EU) 2024/1252: objectives, content and novelties
3. Spanish legal framework applicable to the extraction of critical raw materials
   3.1. The 1973 Mining Law: origin, validity and constitutional tensions
   3.2. Protected natural areas and regulatory conflicts
   3.3. Environmental impact assessment: evolution, scope and limitations
   3.4. Restoration of degraded areas

3.5. Management of mining waste
4. Analysis of Spain's capacity to obtain critical raw materials through waste management
4.1. Circularity in mining waste
4.2. Urban mining
5. Conclusions
6. Recommendations
7. Limitations of the study and future perspectives
8. References

1. INTRODUCCIÓN

La transición energética y digital promovida por la Unión Europea en el marco del Pacto Verde Europeo ha situado en el centro del debate jurídico y político la necesidad de garantizar el acceso seguro, sostenible y resiliente a determinadas materias primas estratégicas. Entre estas, destacan las denominadas materias primas críticas —critical raw materials (CRM)—, cuya disponibilidad resulta esencial para la fabricación de baterías, turbinas eólicas, paneles fotovoltaicos, microchips, motores eléctricos y otras tecnologías habilitadoras de la descarbonización económica y la digitalización (Escribano Bombín et al., 2019). Este fenómeno ha desatado una auténtica "carrera por los recursos", que obliga a los ordenamientos nacionales a revisar sus marcos normativos en materia extractiva, ambiental y de gestión de residuos.

Sin embargo, la minería está asociada con un altísimo impacto ambiental. La extracción de estos materiales plantea desafíos medioambientales significativos, que requieren una cuidadosa gestión y regulación. España no es ajena a esta coyuntura: la reciente aprobación del Reglamento (UE) 2024/1252, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para asegurar el suministro de materias primas fundamentales para la Unión, ha intensificado el debate jurídico en torno a la suficiencia del marco normativo español para hacer frente a este desafío.

En este contexto, resulta necesario examinar hasta qué punto el régimen jurídico español está preparado para afrontar los desafíos ambientales que conlleva el nuevo escenario regulatorio impulsado desde la Unión Europea. Este estudio parte de la hipótesis de que el actual régimen jurídico español en materia de materias primas críticas presenta carencias estructurales significativas que comprometen su capacidad para cumplir con los objetivos europeos de sostenibilidad, seguridad de suministro y neutralidad climática, definidos en instrumentos jurídicos como el Pacto Verde Europeo, la Ley Europea del Clima (Reglamento (UE) 2021/1119) y la Estrategia Española de Economía Circular.

Para contrastar esta hipótesis, el análisis se centra especialmente en la regulación ambiental aplicable a la extracción, el tratamiento, la recuperación y la gestión de residuos de estas materias, es decir, las etapas más críticas desde el punto de vista ambiental, mediante un análisis dogmático-crítico apoyado en el estudio normativo y jurisprudencial.

El objetivo es doble: por un lado, identificar los principales obstáculos jurídicos que impiden una gestión ambientalmente sostenible de las materias primas críticas; y, por otro, formular propuestas de reforma normativa que comprendan, entre otras medidas, la actualización de normas sustantivas como la Ley de Minas, el diseño de mecanismos de articulación normativa entre el Derecho estatal, autonómico y europeo, así como la incorporación de instrumentos jurídicos que refuercen la integración de los principios de sostenibilidad, precaución y economía circular a lo largo del ciclo de vida de estos recursos.

2. MARCO NORMATIVO EUROPEO EN MATERIA DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS

2.1. Antecedentes y evolución normativa

Una materia prima **estratégica** se define como aquellos minerales que, debido a su importancia crucial para la transición ecológica y energética, son considerados esenciales para garantizar el desarrollo sostenible y la competitividad de un país o región. Estas materias primas estratégicas no solo satisfacen las necesidades nacionales en términos de coste, calidad y cantidad, sino que también representan un reto global, ya que son fundamentales para industrias clave que impulsan la descarbonización y la digitalización de la economía. Por otro lado, las materias primas **críticas o fundamentales** son un subconjunto dentro de las materias primas estratégicas, pero su característica distintiva es el alto riesgo de que su suministro se vea comprometido, pues su disponibilidad está sujeta a factores geopolíticos, comerciales o ambientales que los hacen más vulnerables a restricciones en su acceso (Escribano Bombín et al., 2019).

El creciente protagonismo de estas materias se vincula directamente con la estrategia climática de la UE, especialmente desde la aprobación del Pacto Verde Europeo (COM(2019) 640 final) y la Ley Europea del Clima (Reglamento (UE) 2021/1119). Ambos instrumentos establecen objetivos ambiciosos de neutralidad climática para 2050 y fijan hitos intermedios como la reducción del 55% de las emisiones netas para 2030. Para ello, resulta esencial contar con un

suministro seguro de litio, cobalto, tierras raras y otros minerales críticos requeridos para las tecnologías de transición energética.

Sin embargo, y a pesar de su importancia, las materias primas críticas están expuestas a una gran inestabilidad en su cadena de suministro. Según la Agencia Internacional de la Energía (IEA, 2021), en un escenario en el que se cumplen los objetivos de neutralidad climática, la demanda de minerales como el litio, el níquel o las tierras raras podría multiplicarse por más de treinta hacia 2040, impulsada por el desarrollo de baterías, turbinas eólicas, paneles solares y electrolizadores. Sin embargo, esta necesidad contrasta con una oferta altamente concentrada: tan solo diez países concentran el 70 % de la producción mundial de minerales no energéticos, destacando China como proveedor dominante de múltiples materiales clave (Ayuk et al., 2020). A ello se suma la baja inversión europea en exploración, una limitada aceptación social de la minería y procedimientos administrativos complejos (Fernández-Espinar López, 2022). Esta combinación de factores ha llevado a la Unión Europea a reconocer que **el acceso seguro y sostenible a las materias primas críticas no es solo una cuestión ambiental o económica, sino una prioridad geopolítica**.

Ya desde el año 2008, la Unión Europea viene desarrollando una política específica sobre materias primas, conocida como *Raw Materials Initiative*, con el objetivo de garantizar el acceso seguro y sostenible a los recursos minerales que sustentan la competitividad de su base industrial. Esta iniciativa se consolidó en 2011 con la elaboración de la primera lista de materias primas críticas, actualizada cada tres años, en función de su importancia económica y el riesgo de interrupción en su suministro (Comisión Europea, 2011, 2014, 2017, 2020).

No obstante, la creciente demanda, la concentración geográfica y la vulnerabilidad del suministro de estas materias primas ha puesto de manifiesto la necesidad de una regulación más ambiciosa y coherente con los objetivos estratégicos de la Unión. El Reglamento (UE) 2024/1252 surge precisamente como respuesta a este desafío, con la intención de establecer un marco común que garantice el acceso seguro, sostenible y resiliente a las materias primas críticas.

2.2. El Reglamento (UE) 2024/1252: objetivos, contenido y novedades

El Reglamento (UE) 2024/1252, aprobado el 11 de abril de 2024, representa el desarrollo normativo más ambicioso de la UE en este ámbito. A diferencia de las estrategias previas, se trata de un instrumento **jurídicamente vinculante y de aplicación directa** en todos los Estados miembros, lo que obliga a su

cumplimiento sin necesidad de transposición nacional. Esta normativa establece un marco actualizado para garantizar el acceso seguro, resiliente y sostenible a estos recursos esenciales, promoviendo la eficiencia y la circularidad a lo largo de toda la cadena de valor.

El artículo 5 del Reglamento fija una serie de objetivos vinculantes que deberán alcanzarse antes de 2030. Estos objetivos son:

- Al menos un 10% del consumo anual de materias primas estratégicas debe extraerse en territorio de la UE.

- Al menos un 40% del consumo debe ser objeto de procesamiento interno.

- Un mínimo del 25% debe proceder de materiales reciclados.

- Ningún tercer país podrá suministrar más del 65% de una misma materia prima a la UE.

Además, la Comisión y los Estados miembros deben **incentivar el progreso tecnológico y la eficiencia en el uso de recursos**, con el objetivo de moderar el aumento previsto del consumo de materias primas fundamentales. En consonancia con este objetivo, y antes de enero de 2027, la Comisión establecerá índices de referencia de reciclado basados en la capacidad actual, la viabilidad tecnológica y los objetivos marcados.

Uno de los elementos más relevantes del Reglamento es el reconocimiento de los ***proyectos estratégicos*** y su carácter prioritario. Según los artículos 6 y siguientes del Reglamento, aquellos proyectos que contribuyan a reforzar la seguridad en el suministro de materias primas, como las extracciones mineras de estos recursos, podrán ser calificados como estratégicos y recibirán un tratamiento preferente. En concreto, se beneficiarán de procedimientos administrativos acelerados y se considerarán de interés público, o incluso de interés superior, fijando plazos máximos para su tramitación: dos años y tres meses en el caso de proyectos de extracción minera y un año y tres meses para los de procesamiento o reciclaje. Además, se establece que cualquier litigio, recurso o procedimiento relacionado con estos proyectos será tramitado con carácter urgente.

En materia de evaluaciones ambientales y autorizaciones, el artículo 12 del Reglamento establece plazos concretos para agilizar los procedimientos aplicables a los proyectos estratégicos. Cuando se requiera una evaluación de

impacto ambiental, el promotor deberá solicitar un dictamen sobre el alcance y contenido del informe en un plazo máximo de 30 días desde la notificación del reconocimiento del proyecto como estratégico. La autoridad competente deberá emitir dicho dictamen en un plazo de 45 días. Posteriormente, deberá formular una conclusión razonada sobre la evaluación de impacto ambiental en un plazo de 90 días, que podrá prorrogarse excepcionalmente por un máximo de 20 días.

Por último, sus artículos 17 y siguientes introducen medidas orientadas a maximizar la valorización de las materias primas fundamentales y reducir la dependencia de su extracción. Entre sus disposiciones más relevantes se encuentra la obligación de aumentar la recogida, clasificación y tratamiento de residuos que contienen estas materias primas con el fin de asegurar su adecuada incorporación a los sistemas de reciclaje. El Reglamento también impulsa el desarrollo de tecnologías de reciclado más avanzadas y eficientes, al tiempo que promueve el diseño circular, es decir, la fabricación de productos concebidos para facilitar su posterior reciclaje y reutilización. Finalmente, se subraya la importancia de valorizar los residuos generados en las actividades extractivas, permitiendo la recuperación de materias primas críticas y contribuyendo a una gestión responsable de los residuos mineros.

3. RÉGIMEN JURÍDICO ESPAÑOL APLICABLE A LA EXTRACCIÓN DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS

La extracción de estos materiales plantea desafíos medioambientales y económicos significativos, que requieren una cuidadosa gestión y regulación. Las explotaciones mineras producen alteraciones morfológicas irreversibles del terreno, acompañadas de afecciones sobre acuíferos, cursos de agua y coberturas vegetales. Asimismo, el polvo en suspensión y el ruido y residuos derivados de las explosiones comportan graves consecuencias para la agricultura, la fauna y la salud humana (Terrón Santos, 2007).

Además, la rehabilitación de las áreas afectadas encuentra numerosos obstáculos. El aprovechamiento casi total del material extraído, sin reserva para su posterior uso en restauración, deriva en grandes cavidades abiertas que rara vez son compensadas con soluciones efectivas de revegetación o drenaje. Muchas de estas explotaciones, al situarse próximas a entornos urbanos por motivos de rentabilidad, incrementan los problemas de contaminación y degradación paisajística, llegando incluso a ser reutilizadas como vertederos. Ejemplo reciente de ello es el abandono de una explotación minera sin restauración en Nerja (Málaga), que llegó a ser utilizada como vertedero durante años, y que dio lugar a la Sentencia n.º 65/2023, de 23 de abril, del Juzgado de

lo Penal nº 15 de Málaga, en la que se condena a los responsables por un delito medioambiental.

La minería, por tanto, está asociada con un altísimo impacto ambiental, que trasciende el espacio físico de la explotación, afectando de forma persistente al paisaje, a los ecosistemas circundantes y a la calidad de vida de las poblaciones cercanas.

Es por ello que, la luz de las exigencias establecidas por el nuevo Reglamento (UE) 2024/1252 y del marco normativo europeo en su conjunto, resulta imprescindible analizar si el ordenamiento jurídico español está verdaderamente preparado para dar respuesta a los desafíos ambientales asociados a la gestión de materias primas críticas.

Este apartado examina los principales instrumentos normativos que regulan las fases más relevantes del ciclo de vida de estos recursos (desde su extracción hasta su recuperación y gestión de residuos), con especial atención a su coherencia interna, su grado de actualización y su articulación con el Derecho de la Unión. El análisis se centra, en particular, en la Ley de Minas de 1973, la normativa sobre evaluación de impacto ambiental, el régimen de protección de espacios naturales, la regulación de la restauración ambiental y la gestión de residuos mineros.

3.1. LA LEY DE MINAS DE 1973: ORIGEN, VIGENCIA Y TENSIONES CONSTITUCIONALES

La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, constituye aún hoy el eje vertebrador del régimen jurídico aplicable a la investigación y explotación de recursos minerales en España. Se trata de una norma preconstitucional que, pese a su longevidad, no ha sido objeto de una reforma estructural que la adapte a los principios, valores y distribución competencial establecidos en la Constitución Española de 1978. Su vigencia plantea, por tanto, serios interrogantes desde el punto de vista de la coherencia normativa y de su adecuación a los estándares contemporáneos en materia ambiental (Arranz, 2015).

El artículo 2 de la Ley declara que los recursos minerales son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento puede realizarse por iniciativa privada mediante concesiones administrativas. No obstante, el sistema de clasificación de recursos (secciones A, B, C y D), los tipos de permisos y concesiones y el propio procedimiento administrativo para la explotación se articulan en función de criterios técnico-económicos desprovistos de consideraciones ambientales sustantivas. Uno de los ejemplos más

representativos de esta desconexión se encuentra en la rigidez del régimen concesional, que establece plazos fijos e indisponibles, como los 30 años prorrogables para recursos de la sección C), sin permitir su modulación en función de la viabilidad ambiental del proyecto. Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de febrero de 2022 (ROJ STS 381/2022), que confirmó la imposibilidad de otorgar una concesión por un periodo inferior, pese a que la Declaración de Impacto Ambiental solo avalaba su viabilidad por diez años. Esta resolución revela la falta de coordinación entre el régimen minero y la evaluación ambiental, e ilustra cómo el diseño normativo actual puede impedir una adaptación efectiva a los límites ecológicos detectados durante la fase de análisis preventivo. Esta carencia no solo resulta problemática desde una perspectiva interna, sino que también contradice los compromisos internacionales asumidos por España en materia ambiental, como el Convenio de Aarhus o la Declaración de Río, que exigen la integración de principios como la sostenibilidad, la transparencia y la participación efectiva en la toma de decisiones ambientales.

A esta obsolescencia conceptual se suma la descoordinación competencial. Al ser una norma preconstitucional, la Ley de Minas no contempla la existencia de comunidades autónomas ni de sus competencias en materia ambiental, urbanística o de ordenación del territorio, generando tensiones entre el régimen jurídico estatal y el autonómico y dando lugar a un marco normativo fragmentado y conflictivo. El Tribunal Constitucional ha abordado esta cuestión (STC 64/1982; STC 170/1989), reconociendo que las Comunidades Autónomas tienen legitimidad para imponer requisitos y limitaciones a las actividades extractivas siempre que estas no alteren el régimen básico estatal y sean razonables y proporcionadas. Sin embargo, compartimos la opinión de Ramírez Sánchez-Maroto (2018) en cuanto a que la sola presentación de este conflicto pone de manifiesto una diversidad de enfoques en cuanto a los diferentes niveles de protección, lo que irremediablemente complica la planificación y ejecución de proyectos mineros en España.

3.2. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y CONFLICTOS NORMATIVOS

Mención especial merecen los conflictos que se generan entre la Ley de Minas y las normativas de protección de espacios naturales. Durante años, la ausencia de una prohibición expresa en la Ley de Minas respecto a la actividad extractiva en espacios protegidos generó tensiones entre las comunidades autónomas y el marco estatal. Esta situación fue abordada por el Tribunal Constitucional en las sentencias 64/1982 y 170/1989. En la primera, el Alto Tribunal declaró inconstitucional la prohibición general de actividades extractivas prevista en la Ley catalana 12/1981, al entender que debía existir una ponderación caso por

caso entre el interés económico y la protección ambiental. En la segunda, validó la constitucionalidad de una prohibición específica en zonas concretas del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, al considerar que se trataba de una limitación territorialmente acotada y de escasa repercusión económica. Esta jurisprudencia ha sido interpretada por parte de la doctrina como una muestra del predominio del interés económico: autores como Quintana López (2004) sostienen que refleja una postura pragmática del Tribunal Constitucional, que tiende a favorecer el aprovechamiento de los recursos frente a restricciones ambientales.

Actualmente, la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece un marco general de protección ambiental (Parques, Reservas Naturales, Áreas Marinas Protegidas, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos), que se complementa con figuras específicas como los Parques Nacionales (Ley 30/2014) o las zonas integradas en la Red Natura 2000, bajo la cobertura de las Directivas Hábitats y Aves (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 y Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, respectivamente).

Sin embargo, el problema persiste porque la Ley de Minas continua a día de hoy sin contener una prohibición expresa de la actividad minera en estas zonas. Muy al contrario, su artículo 122, añadido en 2007, establece que las prohibiciones de minería en instrumentos de ordenación territorial **deben ser motivadas y no pueden ser de carácter genérico**. Esta redacción, lejos de solucionar el problema, ha generado una elevada litigiosidad y múltiples interpretaciones jurisprudenciales. Tal como señala Ramírez Sánchez-Maroto (2023), el artículo 122 se configura como norma básica estatal, y obliga a las comunidades autónomas a justificar cada limitación mediante una ponderación de intereses concretos, lo que condiciona enormemente su margen de actuación en la protección del medio ambiente.

Ejemplo de ello lo encontramos en diversas sentencias del Tribunal Supremo que han perfilado el alcance del artículo 122: en la STS de 3 de noviembre de 2010 (rec. 5294/2007) y en la STS de 30 de noviembre de 2011 (rec. 5617/2008), el Tribunal Supremo ya estableció que las prohibiciones autonómicas a la actividad minera deben basarse en una adecuada ponderación de intereses y no pueden adoptarse de forma indiscriminada. Esta línea interpretativa fue desarrollada con mayor precisión en la STS de 19 de septiembre de 2016 (rec. 2081/2015), donde el Tribunal aclaró que una prohibición se considerará "genérica", y, por tanto, contraria al artículo 122, cuando afecte a todo el territorio del plan de ordenación o a todas las modalidades de minería sin distinción. En definitiva, esta doctrina consolida un

enfoque que impide restricciones absolutas sin una evaluación específica, lo que obliga a las comunidades autónomas a justificar caso por caso cualquier limitación, dificultando así la protección ambiental desde una perspectiva preventiva.

Esta orientación es especialmente grave si tenemos en cuenta el contexto actual, en el que el Reglamento (UE) 2024/1252 destaca la necesidad de asegurar el suministro de materias primas críticas para la transición energética, pues la exigencia de ponderar el interés económico podría inclinar la balanza en favor de los proyectos extractivos, incluso en zonas ambientalmente sensibles o de alto valor ecológico, comprometiendo la protección efectiva de los espacios naturales. Así, el principio de sostenibilidad podría verse subordinado a criterios de rentabilidad y seguridad estratégica, comprometiendo seriamente la preservación de la biodiversidad y la integridad de los ecosistemas más frágiles.

En definitiva, la tensión entre la Ley de Minas y las normativas de protección ambiental refleja la necesidad de establecer un marco jurídico más coherente y articulado, que permita compatibilizar, de forma equilibrada, la conservación de los espacios naturales con el desarrollo de actividades extractivas. Superar esta fragmentación normativa contribuiría a reforzar la seguridad jurídica y a garantizar una mejor integración de los objetivos ambientales en el régimen minero.

3.3. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: EVOLUCIÓN, ALCANCES Y LIMITACIONES

Los proyectos mineros deben someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para asegurar que se desarrollan de manera sostenible y con un mínimo impacto en el entorno, considerando aspectos clave como la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluyendo el patrimonio cultural, y las interacciones entre todos estos elementos.

La normativa sobre evaluación ambiental ha evolucionado notablemente desde la aprobación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, integrando progresivamente los estándares europeos (Directiva 85/337/CEE y sus sucesivas reformas). En la actualidad, la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, unifica los procedimientos de evaluación ambiental estratégica (EAE) y de evaluación de impacto ambiental (EIA), estableciendo dos modalidades: ordinaria y simplificada. Sin embargo, la eficacia de este régimen legal es cuestionable en la práctica.

Uno de los principales puntos críticos de la evaluación de impacto ambiental aplicada a la minería es la **subjetividad** que caracteriza muchos de sus criterios técnicos. Los procedimientos de evaluación carecen a menudo de indicadores claros y objetivos, lo que da lugar a valoraciones dispares en función de la autoridad competente o el consultor encargado (Castilla Gómez, 2014). Esta ambigüedad metodológica mina la credibilidad de la EIA y dificulta la protección ambiental, especialmente cuando los intereses económicos ejercen una presión significativa sobre el proceso.

Otro aspecto problemático radica en la **incertidumbre** inherente al diseño de las medidas correctoras y compensatorias. Estas medidas se basan en previsiones realizadas sobre posibles consecuencias negativas que aún no han ocurrido. Es decir, se diseñan en función de impactos hipotéticos y no sobre daños reales causados por la actividad y, por lo tanto, su efectividad dependerá de lo ajustadas que estén estas previsiones a la realidad. En este sentido, la falta de precisión en la estimación de impactos y la escasa actualización de los modelos predictivos pueden derivar en decisiones inadecuadas que agravan los efectos negativos sobre el entorno natural. Esto es particularmente relevante en el ámbito minero, pues la incertidumbre sobre variables clave como los volúmenes de residuos o la disponibilidad de agua puede comprometer la fiabilidad de las previsiones. Por ejemplo, una concentración de litio inferior a la prevista puede generar más residuos de lo estimado, y la variabilidad en la disponibilidad del agua (por una reducción de las precipitaciones) puede alterar las condiciones analizadas inicialmente, generando un mayor impacto en los recursos hídricos ya de por sí sensibles. Ante esta problemática, autores como Conde Antequera (2003), proponen la planificación de nuevas evaluaciones ambientales durante la fase intermedia del proyecto.

El **seguimiento y control** posterior a la aprobación del proyecto constituye otro de los eslabones débiles del sistema. Pese a que la Ley 21/2013 impone la obligación de implementar un Programa de Vigilancia Ambiental, este requisito se incumple con frecuencia, o bien se aplica de forma deficiente. Hernández Pérez (2009) advierte que los órganos judiciales tienden a considerar esta carencia como una mera irregularidad formal, lo que reduce la exigencia institucional para garantizar su cumplimiento. De hecho, el Tribunal Supremo sostiene que la falta de un Programa de Vigilancia Ambiental en un EIA es un defecto formal que no invalida el estudio (STS, 9 de febrero de 2000, RJ 341). Como resultado, muchos proyectos son declarados aptos sin que existan comprobaciones efectivas sobre el cumplimiento de las condiciones impuestas por la declaración o el informe de impacto ambiental (López Ferro, 2020), provocando que las medidas previstas en los estudios de impacto no se materialicen o se ejecuten deficientemente sin un control real.

Otro aspecto relevante a tener en cuenta es la consideración del **paisaje**. La alteración del terreno, la deforestación y la modificación de la topografía son efectos inmediatos de las actividades mineras que transforman drásticamente el entorno. Pese a ello, es amplia la doctrina (Espigares, Gómez-Sal, 2018) que considera que el paisaje ha sido el gran olvidado en la legislación de EIA: el Inventario Español de Paisajes, uno de los componentes fundamentales del Anexo III del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, no ha sido desarrollado, tal y como indica la propia página web del MITECO (s.f.), contando únicamente con el Atlas de los Paisajes de España, considerado un trabajo preliminar, que consiste únicamente en una cartografía y un análisis general de los paisajes de España. Esto ocasiona que el impacto sobre el paisaje no se gestione de manera cuantificable, como sí ocurre con la fauna o la flora, dejando este componente al arbitrio de criterios poco uniformes y dando lugar a valoraciones dispares entre comunidades autónomas. Un ejemplo ilustrativo es la Sentencia del TSJ de Castilla y León Nº 4833/2024 de 8 de noviembre, que estimó parcialmente un recurso contra la denegación de una explotación minera por considerar injustificada la afección visual sobre bienes culturales. La Sala cuestionó la falta de rigor técnico en la evaluación del paisaje, evidenciando las dificultades jurídicas y metodológicas para valorar impactos visuales en ausencia de criterios uniformes. Por lo tanto, se corre el riesgo de perder la oportunidad de conservar paisajes valorados por la población, vinculados con su identidad, y de intensificar reacciones sociales como el fenómeno "*Nimby*" (Not In My Backyard); agravando la polarización entre los defensores del desarrollo energético y las comunidades afectadas, dificultando la búsqueda de soluciones equilibradas.

Por otra parte, la dimensión de la **salud humana** sigue siendo una de las más desatendidas dentro de las EIA. Como señala Jiménez (2018), su inclusión es en muchos casos superficial o inexistente, lo que refleja una preocupante desconexión entre los ámbitos ambiental y sanitario. La escasez de metodologías específicas y la falta de coordinación con las autoridades de salud pública reducen la eficacia de las evaluaciones para anticipar o mitigar los riesgos que las actividades extractivas pueden representar para las poblaciones locales.

Finalmente, y no por ello menos importante, la integración del **cambio climático** en los estudios de impacto también es deficitaria, lo cual resulta paradójico si tenemos en cuenta que el fin último de la extracción de materias primas críticas para la transición energética es la mitigación del cambio climático. La minería es una actividad intensiva en emisiones de gases de efecto invernadero, especialmente CO_2, debido al uso de maquinaria pesada alimentada con diésel, a los procesos industriales como la fundición y la lixiviación que requieren altas temperaturas, y a la deforestación que con

frecuencia precede a las operaciones extractivas. Según la Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales, en 2020 la industria extractiva fue responsable de aproximadamente 11 millones de toneladas de CO_2 equivalente, lo que representa un 4,5 % del total nacional. Sin embargo, y a pesar de la inclusión formal del cambio climático en la legislación sobre EIA, esta consideración rara vez se traduce en una evaluación rigurosa en la práctica (Enríquez de Salamanca, 2017). Además, la escasa mención del impacto climático de la minería en instrumentos clave como la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, o el PNIEC, refleja una preocupante falta de integración sectorial, atribuible a la flexibilidad con la que los gobiernos abordan el sector, optando por decisiones negociadas caso por caso en lugar de establecer reglas claras y una planificación estructurada (Fernández-Espinar López, 2020). Esta omisión es aún más evidente a nivel autonómico, donde muchas Comunidades Autónomas no han adaptado sus normativas de EIA a los retos climáticos actuales (a fecha de elaboración de este trabajo, únicamente Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares y País Vasco incorporan la consideración del cambio climático entre sus requisitos). Ante esta situación, diversos autores insisten en la necesidad de exigir el cálculo y la compensación obligatoria de la huella de carbono en el sector, como parte esencial de una minería compatible con los objetivos de descarbonización (Montoya Martín, 2022), (Gallardo García et al., 2022).

A la evaluación de estos factores se suma la necesidad de definir con claridad el alcance del estudio desde fases tempranas del procedimiento. Nos referimos al ***scoping***, o definición del alcance, que es una fase inicial y opcional de la EIA que permite identificar los aspectos ambientales más relevantes que deben analizarse en un proyecto. En España, este procedimiento se regula en el artículo 34 de la Ley 21/2013 como "documento de alcance", que el promotor puede solicitar al órgano ambiental antes de iniciar formalmente la EIA. Este documento, elaborado tras consultar a administraciones y partes interesadas, orienta sobre los contenidos clave que debe abordar el estudio y permite al promotor ajustar su propuesta en función de las observaciones recibidas, mejorando así su calidad y aumentando las posibilidades de una resolución favorable (Snell y Cowell, 2006). No obstante, su carácter opcional limita su utilización. En cambio, el Reglamento (UE) 2024/1252 lo establece como obligatorio para proyectos estratégicos, lo que evidencia la necesidad de una reforma legislativa.

Lamentablemente, la EIA, tal y como se aplica actualmente en muchos proyectos extractivos, dista de cumplir su función preventiva y de protección efectiva del medio ambiente. En estos casos, la EIA funciona más como una formalidad que como una verdadera herramienta de evaluación y decisión, en

el que la búsqueda de alternativas se percibe más como un trámite administrativo que como una búsqueda de soluciones. A mayor abundamiento, la reducción de plazos en la EIA, la tramitación preferente y la consideración de estos proyectos como de interés público superior que propone el Reglamento (UE) 2024/1252, corren el riesgo de reforzar la visión instrumental de la EIA como un mero trámite formal, primando la celeridad sobre la calidad del análisis, y subordinando el principio de precaución a los objetivos de seguridad del suministro y competitividad económica.

Si no se refuerza simultáneamente la EIA, la aceleración procedimental impulsada por el Reglamento puede agravar déficits estructurales ya presentes en la práctica administrativa española. Por ello, resulta imprescindible que el desarrollo normativo e institucional del Reglamento no sacrifique la función sustantiva de la EIA en aras de una eficiencia mal entendida, sino que garantice que esta siga operando como un instrumento jurídico robusto de protección ambiental, capaz de equilibrar las necesidades estratégicas de suministro con las exigencias del principio de precaución y la sostenibilidad a largo plazo.

3.4. LA RESTAURACIÓN DE ESPACIOS DEGRADADOS

Las labores de rehabilitación de los espacios afectados por la actividad minera están previstas en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas. Este Real Decreto regula la obligación de presentar un plan de restauración junto al proyecto extractivo, que debe incluir un plan de gestión de residuos, medidas preventivas y de control, cronograma y garantías financieras suficientes para cubrir los costes de rehabilitación.

Sin embargo, y a pesar del avance que supone este régimen, el análisis del cumplimiento de la restauración ambiental en zonas mineras pone de manifiesto deficiencias significativas en su aplicación. Aunque el marco legal prevé la ejecución progresiva de la restauración, la revisión periódica de los planes y la constitución de garantías financieras que aseguren su cumplimiento, la realidad demuestra que estas disposiciones son, en muchos casos, ignoradas o aplicadas de forma deficiente, lo que ha dado lugar a múltiples espacios degradados, sin recuperación efectiva ni control posterior.

Buen ejemplo de ello lo encontramos en la gran cantidad de explotaciones abandonadas sin una restauración adecuada. Casos como los de Aguablanca

(Badajoz), la Mina Elena (Linares) o San Finx (Galicia) evidencian cómo, en ausencia de una ejecución efectiva de los planes de restauración, se perpetúan pasivos ambientales graves, incluyendo la erosión, la alteración de cursos de agua y la acumulación de residuos peligrosos, comprometiendo no solo el equilibrio ecológico, sino también la salud pública y el desarrollo socioeconómico de las comunidades cercanas. La experiencia demuestra que muchos proyectos no ejecutan completamente las medidas de restauración previstas, o lo hacen con importantes retrasos y déficits técnicos (MINOB, 2023).

Son múltiples los factores que menguan la efectividad del sistema. Uno de ellos es la **debilidad del régimen sancionador**. Las infracciones por incumplimiento de los planes de restauración suelen acarrear consecuencias económicas insuficientes, lo que reduce el carácter disuasorio de las sanciones. En algunos casos, se otorgan nuevos permisos a operadores con antecedentes de incumplimiento, transmitiendo un mensaje institucional de tolerancia frente a prácticas negligentes. Además, la ejecución subsidiaria por parte de la administración —cuando esta asume las tareas de restauración ante la inacción del titular minero— es poco frecuente y carece de la necesaria financiación.

En cuanto a las **garantías financieras**, aunque en teoría constituyen un mecanismo esencial para asegurar que los costes de restauración no recaigan sobre las arcas públicas, su cálculo sigue criterios poco homogéneos y, en la práctica, muchas veces resultan insuficientes para cubrir el coste real de las actuaciones necesarias. El Real Decreto 975/2009 no establece estos criterios pese a su importancia, abriendo la puerta a un cálculo deficiente y "a la baja" por parte del promotor, que no refleje adecuadamente los costes reales de una restauración completa. La falta de transparencia en la evaluación y actualización de estas garantías dificulta su efectividad, y cuando la empresa cesa su actividad o entra en liquidación, es frecuente que las cantidades depositadas no alcancen para ejecutar los trabajos pendientes.

Esta situación ha sido también señalada por la doctrina. En particular, López Ferro (2020) destaca que uno de los principales fallos estructurales del sistema reside precisamente en la desconexión entre el cálculo de las garantías financieras y los costes reales de las actuaciones de restauración. Como consecuencia de esta desproporción, en numerosos casos es la propia Administración la que termina asumiendo la financiación de la rehabilitación ambiental, ya sea ejecutando subsidiariamente los trabajos o mediante subvenciones públicas. Este desvío de responsabilidad no solo vulnera el

principio "quien contamina paga", sino que también compromete la sostenibilidad del modelo y fomenta incentivos perversos para los operadores mineros, pues en ocasiones lo más rentable para el promotor es incumplir o abandonar las labores de restauración.

Por último, deben considerarse una serie de factores técnicos y estructurales que dificultan la restauración efectiva. La larga duración de muchas concesiones puede hacer que los planes de restauración queden desactualizados frente a la evolución tecnológica o los cambios normativos. Además, la escasez de materiales aptos para la restauración, como suelos fértiles o vegetación autóctona, limita la viabilidad de los proyectos previstos (Mérida Majúa, 2023). A ello se suma la falta de integración entre los estudios de impacto ambiental y los planes de cierre y restauración, lo que genera una desconexión entre la previsión de impactos y las medidas destinadas a revertirlos.

En suma, el sistema actual de restauración ambiental en zonas mineras presenta una serie de carencias normativas, técnicas y operativas que dificultan la recuperación real de los espacios explotados. Para revertir esta situación, se hace necesario reforzar los mecanismos de seguimiento, condicionar la aprobación de nuevos proyectos al cumplimiento efectivo de las obligaciones de restauración y establecer un marco sancionador y financiero más riguroso, transparente y eficaz, que garantice una protección ambiental duradera y justa.

3.5. LA GESTIÓN DE RESIDUOS MINEROS

Uno de los instrumentos clave del marco normativo en materia de restauración ambiental es el Plan de Gestión de Residuos Mineros (PGRM), exigido por el Real Decreto 975/2009, que tiene por objeto garantizar una gestión segura de los residuos generados, promoviendo su minimización, valorización y eliminación controlada. Aunque su inclusión supone un avance importante en la formalización de las obligaciones ambientales del sector, su aplicación práctica y su coherencia con el resto del ordenamiento jurídico presentan limitaciones significativas.

Una de las principales debilidades del régimen jurídico actual radica en su **escasa integración con la normativa general de residuos**: a pesar de que el Real Decreto 975/2009 regula específicamente los residuos mineros, su artículo 2.3 establece que, en lo no previsto por dicha norma, se aplicará supletoriamente la Ley 22/2011, actualmente derogada y sustituida por la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. No obstante, esta remisión genera incertidumbre, ya que el artículo 3.3 d) de la Ley 7/2022 excluye

expresamente los residuos mineros de su ámbito de aplicación. Esta contradicción normativa da lugar a una supletoriedad ambigua que genera incoherencias, dificultando su aplicación efectiva. Como señala Ramírez Sánchez Maroto (2018), esto provoca una especie de "vacío normativo", en el que no queda claro qué norma debe aplicarse en ciertos aspectos, afectando a la eficiencia en la gestión de estos residuos.

Ejemplo de ello lo encontramos en la Sentencia del TSJ de la Región de Murcia Nº 118/2022, de 25 de marzo (rec. 272/2020). El tribunal determinó que estos residuos se rigen exclusivamente por la normativa minera, eximiendo de responsabilidad a la empresa propietaria de los terrenos al no estar vinculada con la actividad extractiva. Esta situación evidencia cómo la supletoriedad normativa puede generar incertidumbre en la asignación de responsabilidades, afectando negativamente a la gestión ambiental, lo cual resulta especialmente si tenemos en cuenta la peligrosidad de estos residuos (Rosique López, 2016).

A esta desconexión normativa se suma la ausencia de figuras clave como el **subproducto o la pérdida de la condición de residuo**, fundamentales para impulsar una minería más circular. Al no estar recogidos en el régimen específico de residuos mineros, se desaprovechan materiales que podrían reincorporarse al ciclo productivo, limitando su potencial de valorización y perpetuando un modelo extractivo lineal, con mayores costes ambientales y económicos a largo plazo. Tal y como señala Mora Ruiz (2023), muchos de estos residuos podrían cumplir los requisitos legales para ser considerados subproductos o para perder la condición de residuo tras ser valorizados, lo que permitiría su reincorporación al ciclo económico sin necesidad de someterlos al régimen jurídico de residuos. Sin embargo, el Real Decreto 975/2009 no ha integrado formalmente estas figuras, lo que supone una barrera normativa para el desarrollo de una minería más circular y eficiente, obstaculizando la creación de un mercado de materias primas secundarias, a pesar de que tanto la legislación vigente como los instrumentos de planificación estatal, tales como el Plan Estatal Marco de Residuos o la Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales, promueven activamente este enfoque.

También resulta problemática la **clasificación de los residuos mineros**, que se reduce a tres categorías generales (peligrosos, inertes y no inertes). Esta categorización resulta insuficiente para abarcar la diversidad de residuos generados en las actividades extractivas, lo que genera problemas en su manejo y tratamiento. Además, a pesar de que el Real Decreto prevé requisitos técnicos exigentes para las instalaciones de residuos, su aplicación efectiva es irregular,

especialmente en las fases finales de los proyectos, cuando el riesgo de abandono o de incumplimiento de las obligaciones aumenta considerablemente (Mora Ruiz, 2022). Ejemplo de ello podemos encontrarlo a lo largo de todo el territorio español, donde es común encontrar residuos mineros abandonados. A este respecto, se recomienda revisar el "Inventario de instalaciones de residuos mineros clausuradas y peligrosas" (MITECO, 2002), que evidencia un importante número de instalaciones abandonadas en la región.

En esta línea, autores como Zamora Roselló (2012) subrayan que el marco jurídico español en cuanto a los residuos mineros no integra de forma adecuada el componente ambiental en los procedimientos de autorización, a diferencia de lo que exige la Directiva 2006/21/CE, donde la gestión de residuos forma parte inseparable de la decisión administrativa. La autora también señala la falta de garantías suficientes respecto a la cualificación técnica de quienes elaboran los planes de residuos, así como carencias en el régimen de garantías financieras, cuya liberación puede autorizarse incluso cuando subsisten riesgos ambientales, concluyendo que el régimen jurídico vigente presenta importantes debilidades estructurales en la gestión de los residuos mineros.

Por último, debe destacarse que los residuos mineros representan una **oportunidad aún no aprovechada** para la recuperación de materias primas críticas, como las contenidas en estériles o colas. El Reglamento (UE) 2024/1252 introduce una novedad relevante al exigir que los operadores analicen este potencial mediante estudios geoquímicos y bases de datos nacionales, con vistas a su aprovechamiento futuro. Esta medida, si se implementa adecuadamente, podría suponer un cambio de paradigma en la gestión de residuos mineros, contribuyendo tanto a la sostenibilidad ambiental como a la seguridad del suministro de recursos estratégicos. Desafortunadamente, este campo aun no ha sido desarrollado, tal y como veremos más adelante.

En definitiva, la falta de coordinación entre la normativa específica sobre residuos mineros y la legislación general en materia de residuos dificulta su aprovechamiento y favorece prácticas poco efectivas. Se hace necesaria una regulación más integrada, que priorice la recuperación real de los recursos contenidos en los residuos mineros, a fin de optimizar la eficiencia del sistema, al tiempo que se reducen los impactos ambientales, mediante un uso más racional de los materiales y una gestión más coherente con los principios de la economía circular.

4. ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD ESPAÑOLA PARA LA OBTENCIÓN DE MATERIAS PRIMAS CRÍTICAS A TRAVÉS DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Tras analizar el marco normativo ambiental aplicable a la actividad extractiva, el siguiente paso para determinar si la normativa española está realmente preparada para afrontar los desafíos ambientales de la gestión de materias primas críticas es analizar hasta qué punto la legislación promueve su obtención a través de la economía circular, reduciendo la dependencia de su extracción directa en explotaciones mineras. Para ello, se examinarán dos vías diferenciadas: por un lado, el **potencial de los residuos mineros como fuente secundaria de materias primas**, y por otro, la **recuperación a través de residuos tecnológicos**, especialmente los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

4.1. La Circularidad En Los Residuos Mineros

Como se ha expuesto en el apartado anterior, la gestión de residuos mineros en España presenta importantes limitaciones normativas y operativas. En este apartado se analiza cómo estas deficiencias afectan directamente a la posibilidad de aplicar de forma efectiva los principios de la economía circular en el sector extractivo.

La economía circular se basa en una jerarquía que prioriza la prevención, la reutilización, el reciclaje y la valorización frente a la eliminación. Este enfoque está recogido en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que constituye el marco general en esta materia. Entre sus instrumentos clave destacan las figuras del **subproducto**, que se refiere a un material generado en un proceso cuya reutilización es posible sin que adquiera la condición de residuo, y del **fin de la condición de residuo**, que permite considerar un material como recurso una vez ha sido adecuadamente valorizado. Sin embargo, la aplicación de estos mecanismos encuentra serias dificultades en el ámbito de los residuos mineros, debido a la escasa integración entre dicha ley y el Real Decreto 975/2009, que regula específicamente estos residuos. La exclusión expresa de los residuos mineros del ámbito de aplicación de la Ley 7/2022 limita su aprovechamiento y dificulta su reincorporación al ciclo productivo.

Una de las principales consecuencias de esta situación es que la jerarquía de residuos del Real Decreto 975/2009, recogida en su artículo 17, no se encuentra alineada con la jerarquía actualizada por la Ley 7/2022. Su estructura, más limitada, se centra en la prevención, recuperación y eliminación, sin desarrollar

de forma adecuada conceptos clave como el reciclaje, la reutilización o la valorización. Asimismo, el Real Decreto no incorpora los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, esenciales para facilitar la reincorporación de materiales al ciclo productivo. Aunque existen referencias en la normativa minera —como el artículo 23 de la Ley de Minas o el artículo 36 del propio Real Decreto— que permiten considerar ciertos residuos como recursos, su alcance es limitado y no responde a los estándares actuales de circularidad (Mora Ruiz, 2023). En este contexto, la Hoja de Ruta para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales ya ha reconocido esta desconexión y la necesidad de armonizar la normativa minera con los objetivos de la Estrategia Española de Economía Circular 2030, aunque, por el momento, esta línea de reforma sigue pendiente de desarrollo efectivo.

A esta problemática se une el desconocimiento sobre la composición geoquímica de los residuos mineros antiguos abandonados a lo largo de todo el territorio español, lo que limita su correcta gestión y su posible aprovechamiento como fuente de materias primas críticas. Esta falta de información se debe a la ausencia de estudios detallados en el momento de su generación. Mientras países como Estados Unidos y Australia han puesto en marcha iniciativas específicas para identificar y valorizar estos residuos, en España no existe aún un plan estatal de investigación, pese al notable potencial económico que revelan estudios recientes, como el del Instituto Geológico y Minero de España (Rosario-Beltré et al., 2023). Esta carencia impide avanzar hacia una gestión más eficiente y sostenible de los residuos mineros.

En conjunto, estas limitaciones normativas y técnicas obstaculizan la transición hacia un modelo extractivo más circular, desaprovechando el potencial de los residuos mineros como fuente secundaria de recursos y comprometiendo la eficiencia y sostenibilidad del sistema.

4.2. LA MINERÍA URBANA

La minería urbana, también conocida como minería de vertedero o "minería inversa" (Puig Ventosa et al., 2014), consiste en la recuperación de materias primas presentes en residuos urbanos mediante procesos avanzados de reciclaje, en lugar de extraerlas del entorno natural. En el caso de las materias primas críticas, esta práctica resulta especialmente útil por su escasa disponibilidad y elevada demanda, fomentando el reciclaje de productos con baja tasa de reciclabilidad, como aparatos electrónicos.

Aunque el concepto de minería urbana abarca otras categorías, como los residuos de construcción o las aguas residuales, este trabajo se centra en los **residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE)**, por su alto

contenido en materias primas críticas como oro, plata, cobre, litio, tántalo y tierras raras (Huisman et al., 2015). En muchos casos, la concentración de estos materiales en los RAEE es incluso superior a la de los yacimientos naturales. Por ejemplo, una tonelada de teléfonos móviles podría contener hasta 350 gramos de oro, frente a los 5 gramos por tonelada de un yacimiento de oro rico (Zhi Sun et al., 2016).

Pese a todo, la **tasa de reciclaje global de RAEE sigue siendo muy baja**. Según el estudio *The Global E-Waste Monitor 2024* (Baldé et al., 2024), en 2022 se generaron 62 millones de toneladas de RAEE en el mundo, de las cuales solo el 22,3 % fue reciclado de forma documentada y responsable. A pesar del crecimiento en la recolección, el aumento de residuos ha sido mucho mayor, debido al avance tecnológico, el consumo acelerado, la corta vida útil de los productos y la falta de infraestructuras adecuadas. Se estima que en 2030 se alcanzarán los 82 millones de toneladas de RAEE anuales. En este escenario, Europa lidera mundialmente la generación de residuos electrónicos, con un promedio de 17,6 kg por persona, mientras que España ocupa el sexto lugar en la Unión Europea, con 19,6 kg per cápita (Baldé et al., 2024).

En cuanto a la legislación, la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de RAEE establece que los Estados miembros deben adoptar medidas eficaces para reducir la eliminación de estos residuos y aumentar la recogida selectiva destinada a su adecuado tratamiento. Esta normativa se basa en los principios de la Directiva Marco de Residuos, promoviendo una gestión jerárquica que prioriza la prevención, reutilización, desmontaje y reciclaje, con un enfoque especial en la recuperación de materias primas (Parlamento Europeo y Consejo, 2012). En España, la regulación de los RAEE está regulada por el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que transpone esta Directiva.

Una de las novedades que el Real Decreto 110/2005 introduce es la **responsabilidad ampliada del productor de RAEE**, según la cual, el fabricante está obligado a financiar la gestión de los residuos generados por sus productos, con el objetivo de fomentar prácticas más sostenibles. En este sentido, la norma regula aspectos como el diseño de aparatos, su identificación y la obligación de proporcionar información necesaria para su gestión. Pese a ello, continúa siendo necesaria una mayor especificidad en la regulación en lo que se refiere al contenido de materias primas críticas contenidas en estos productos, a los que no se hace mención alguna en el Real Decreto 110/2005, restando efectividad a esta figura.

Otro de los principales retos en la gestión de los RAEE es su **recogida efectiva**. Aunque el Real Decreto 110/2015 establece objetivos anuales mínimos del 65 %, en 2022 España solo alcanzó el 52,3 %, quedando por debajo del umbral legal pese a superar la media europea (Recyclia, 2023). A ello se suma el hecho de que muchos dispositivos TIC, como móviles, ordenadores y tabletas, permanecen almacenados en los hogares sin llegar a los puntos de recogida. La falta de concienciación ciudadana, unida al desconocimiento sobre el funcionamiento de los sistemas de recogida y la escasa visibilidad de los canales disponibles, agrava la situación. A esto se suman prácticas irregulares, como el abandono de dispositivos en la vía pública o su desvío a circuitos informales, y el preocupante tráfico ilegal de residuos electrónicos hacia África, donde acaban sin control ni tratamiento adecuado, con graves consecuencias ambientales y sanitarias (Skrdlik, 2023).

Por otro lado, la **falta de tecnología especializada en las plantas de tratamiento** representa una limitación crítica para la recuperación eficiente de materias primas estratégicas. Aunque España dispone de numerosas instalaciones autorizadas para el tratamiento de RAEE, solo una parte reducida cuenta con los medios técnicos y conocimientos necesarios para extraer materiales como tierras raras, litio o cobalto de forma eficaz (Moreu Carbonell, 2022). Resulta sorprendente que, aunque el Real Decreto 110/2015 y el documento técnico *Requisitos técnicos a cumplir por las instalaciones de tratamiento de RAEE* del MITECO (2016) establecen requisitos mínimos para la descontaminación y separación de componentes, no contemplen procedimientos específicos ni estándares tecnológicos orientados a la recuperación de materias primas críticas. Esta **falta de regulación técnica** dificulta el desarrollo de una economía circular robusta en este ámbito. Por ello, resulta esencial actualizar el marco normativo e impulsar directrices técnicas claras y homogéneas que aseguren una valorización eficaz de los RAEE, alineada con los objetivos de sostenibilidad y transición energética.

Todo ello pone de manifiesto que el desarrollo de la minería urbana en España se encuentra aún en una fase incipiente, frenado por la falta de concienciación ciudadana, la escasa inversión tecnológica y la ausencia de una regulación específica centrada en la recuperación de materias primas críticas. Esta combinación de factores impide que los residuos electrónicos se gestionen como una verdadera oportunidad estratégica, y no simplemente como un pasivo ambiental, limitando así el papel del país en una economía circular más ambiciosa y autosuficiente.

5. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, y tras el análisis del marco normativo aplicable a la extracción, gestión y recuperación de materias primas críticas, pueden identificarse los siguientes hallazgos clave:

- **Obsolescencia del marco jurídico minero**

En primer lugar, la Ley de Minas de 1973, obsoleta y desactualizada, presenta una estructura desfasada que no responde a los valores ambientales contemporáneos. Su desconexión con las normativas autonómicas genera inseguridad jurídica y dificulta la protección efectiva de los espacios naturales, priorizándose en ocasiones el interés económico sobre la conservación ambiental, un desequilibrio preocupante en el contexto actual de urgencia climática y demanda de materias primas críticas.

- **Limitaciones de la evaluación de impacto ambiental (EIA)**

Aunque la EIA ha supuesto un avance en la integración ambiental de los proyectos extractivos, su aplicación práctica sigue mostrando importantes deficiencias. La subjetividad de los criterios de evaluación, la falta de previsión sobre los impactos reales y las deficiencias en el seguimiento de los proyectos hacen que el proceso pierda fuerza en la práctica. Además, temas cruciales como el paisaje, la salud y el cambio climático no reciben la atención necesaria en los estudios, limitando su efectividad real como instrumento de prevención.

- **La restauración y la gestión de residuos mineros son insuficientes**

Tanto la restauración de áreas mineras como la gestión de residuos derivados de la actividad extractiva presentan fallos relevantes en su aplicación. Aunque el Real Decreto 975/2009 establece un marco normativo que contempla la restauración progresiva de los espacios afectados, en la práctica los planes no se ejecutan de forma efectiva, lo que perpetúa situaciones de degradación ambiental y contaminación de suelos y aguas. La falta de seguimiento y de sanciones adecuadas debilita la responsabilidad empresarial y compromete la reparación del daño. En paralelo, la gestión de residuos mineros sufre problemas similares: la clasificación de residuos es ambigua, y la aplicación supletoria de la ley general de residuos en este ámbito genera incertidumbre normativa. Esta situación dificulta el tratamiento adecuado de los residuos, especialmente de los más peligrosos, y en muchos casos conduce a su

abandono, incumpliendo la normativa vigente y perdiendo una oportunidad para su aprovechamiento.

- **Débil integración de la economía circular en el sector minero**

La integración de los principios de economía circular en el sector minero es aún insuficiente. El Real Decreto 975/2009 no se alinea con la jerarquía de residuos establecida en la Ley 7/2022, ni incorpora las figuras del subproducto y el fin de la condición de residuo, todos ellos elementos esenciales para una gestión moderna y eficiente. A ello se suma la ausencia de un plan estatal para identificar el potencial económico de las escombreras mineras, como ya hacen otros países.

- **Obstáculos en la minería urbana y gestión de RAEE**

Finalmente, la obtención de materias primas críticas a partir de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) sigue enfrentándose a importantes desafíos. Aunque se han producido avances, como la implementación del principio de responsabilidad ampliada del productor, continúan sin integrar de forma adecuada el objetivo de recuperar estos materiales estratégicos. La baja tasa de reciclaje, las dificultades logísticas en la recogida y el envío ilegal de RAEE a países en desarrollo comprometen seriamente su efectividad. A ello se suma la limitada capacidad tecnológica de muchas instalaciones de tratamiento, que impide una recuperación eficiente de los componentes valiosos contenidos en estos residuos.

Estos resultados permiten confirmar la hipótesis planteada en este trabajo: la legislación española no está plenamente preparada para afrontar los desafíos ambientales asociados a la extracción y recuperación de materias primas críticas. Las intenciones están presentes, pero la normativa es floja en su implementación y actualización, lo que impide una respuesta robusta y eficaz ante los retos ambientales y de sostenibilidad actuales. El problema no es la ausencia de regulación, sino su inadecuada aplicación y la falta de coherencia en su ejecución. Además, aunque se reconoce la importancia de la economía circular, no se observa un avance significativo en su integración en la normativa minera, lo que atenta contra su propósito de reducir la dependencia de materias primas primarias. Esta falta de avances reduce significativamente el potencial de la legislación española para adaptarse a las exigencias medioambientales actuales y futuras.

Ante este panorama, se plantean las siguientes propuestas de mejora normativa, agrupadas por áreas clave:

- **Reforma de la Ley de Minas**

A partir del análisis realizado, se recomienda una reforma integral de la Ley de Minas de 1973, cuyo contenido resulta desfasado respecto a los principios ambientales vigentes y carece de integración con las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. Esta reforma debería incorporar medidas claras de protección ambiental, restauración, gestión de residuos y principios de economía circular, superando la visión casi exclusivamente productivista de la norma y adaptándola al contexto actual de transición ecológica. En particular, se propone revisar su artículo 122, a fin de evitar incoherencias con el resto del ordenamiento jurídico, especialmente con la normativa de espacios protegidos, cuya eficacia queda limitada frente a autorizaciones mineras concedidas al amparo de esa disposición. Asimismo, debería abordarse la reforma del régimen concesional, permitiendo plazos de duración modulables en función del resultado de la evaluación ambiental, especialmente cuando nos encontramos ante una explotación limitada, temporal o experimental, como ocurre con determinadas iniciativas de recuperación de materias primas críticas.

- **Mejora técnica y operativa de la evaluación de impacto ambiental (EIA)**

Respecto a la EIA, las debilidades detectadas en la aplicación práctica del procedimiento hacen necesario establecer guías técnicas homogéneas con criterios objetivos e indicadores cuantificables que permitan una evaluación rigurosa y comparable entre proyectos. Éstas deberían reforzar el análisis de aspectos clave como el paisaje, la salud y el cambio climático, que actualmente no reciben un tratamiento adecuado en muchos estudios; así como facilitar la participación pública y asegurar la obligatoriedad del documento de alcance. Asimismo, se propone un sistema de revisión continua que contemple evaluaciones intermedias durante todo el ciclo de vida del proyecto, superando el modelo actual de evaluación única ex ante, junto con sanciones disuasorias vinculadas al cumplimiento efectivo de las medidas ambientales.

- **Mejora de la eficacia en la restauración minera**

En cuanto a la restauración minera, la práctica reiterada de incumplimientos y la debilidad en el control institucional exigen una reformulación del modelo actual. Se recomienda vincular su ejecución al avance de las fases de explotación, de forma que solo se autoricen nuevas etapas si se ha restaurado la fase anterior, como medida de presión efectiva sobre el cumplimiento real de los compromisos ambientales. Además, deberían realizarse auditorías

independientes periódicas y establecer un sistema público de seguimiento accesible, a fin de garantizar la transparencia y la supervisión continua por parte de las administraciones y la sociedad civil. También se sugiere actualizar los criterios para calcular las garantías financieras, adaptándolos a los costes reales de restauración mediante metodologías actualizadas que consideren la evolución tecnológica y normativa, evitando así que queden infraestimadas o ineficaces en caso de abandono.

- **Impulso de la economía circular en el sector extractivo**

Para mejorar la gestión de residuos mineros y, además, incorporar principios de economía circular en su tratamiento, es conveniente superar las ambigüedades en su clasificación actual, que dificultan su tratamiento adecuado, adaptándola a la naturaleza específica de los materiales generados; así como intensificar el control sobre las instalaciones de mayor riesgo. El Real Decreto 975/2009 debería actualizarse para incorporar los principios de la Ley 7/2022, como la jerarquía de residuos, el concepto de subproducto y el fin de la condición de residuo, que hoy no se aplican plenamente en el ámbito minero. Asimismo, se propone crear un inventario nacional de escombreras abandonadas para valorar su potencial de reutilización y establecer incentivos fiscales o económicos que fomenten el reciclaje en el sector extractivo, actualmente poco desarrollado por falta de apoyo institucional y herramientas específicas.

- **Fortalecimiento de la minería urbana y la gestión de RAEE**

En materia de minería urbana, la baja tasa de recogida de RAEE y el escaso compromiso ciudadano en su reciclaje hacen prioritario reforzar las campañas de sensibilización para mejorar la recogida de RAEE, especialmente dispositivos móviles, e introducir estrategias de comportamiento como los *nudges* (Moreu Carbonell, 2018), que incentiven el reciclaje mediante recompensas o recordatorios, superando así barreras conductuales que limitan la participación efectiva de la sociedad. También se requiere endurecer los controles frente a la exportación ilegal de residuos electrónicos, asegurando que sean gestionados dentro del territorio español y europeo conforme a la normativa ambiental.

Asimismo, en el marco de la responsabilidad ampliada del productor, se propone exigir la información sobre el contenido de materias primas críticas en los productos comercializados, lo que facilitaría su recuperación. Asimismo, se recomienda invertir en la modernización y ampliación de las instalaciones de tratamiento de RAEE, junto con el desarrollo de directrices técnicas específicas para la separación y valorización de componentes críticos como el oro, la plata,

el litio y las tierras raras, cuyos niveles de recuperación actuales siguen siendo muy bajos en relación a su gran potencial.

Finalmente, cabe señalar algunas **limitaciones** del presente estudio. Una de las principales limitaciones ha sido la dificultad para evaluar con precisión la aplicación práctica de la normativa, debido a que la mayoría de las explotaciones mineras siguen activas durante décadas, mientras que las leyes ambientales relevantes son relativamente recientes. Esta disparidad temporal impide un análisis completo de sus efectos a largo plazo. En este sentido, resultaría pertinente realizar estudios empíricos que analicen expedientes administrativos, evaluaciones ambientales o planes de restauración para valorar el grado real de cumplimiento e implementación de la normativa vigente. Por ello, resulta imprescindible continuar observando cómo se implementan las normas más recientes y cómo evoluciona la economía circular en este contexto.

Por otro lado, sería valioso ampliar este análisis con estudios comparados con el fin de identificar buenas prácticas que puedan ser adoptadas en España. Asimismo, futuras líneas de investigación podrían centrarse en el papel de los instrumentos económicos, fiscales o financieros como mecanismos para fomentar la valorización de residuos y la recuperación de materias primas secundarias, tanto en la minería convencional como en la urbana. Aunque la legislación española avanza, lo hace de forma lenta y aún requiere ajustes importantes para ser verdaderamente eficaz. Por ello mejorar estos marcos legales no solo contribuirá a una mejor protección ambiental, sino que también favorecerá un desarrollo más justo y sostenible.

6. BIBLIOGRAFIA

ARRANZ, J. C. Rehabilitación o remediación de espacios degradados por minería a cielo abierto: Investigación, desarrollo e innovación en España. Madrid: Instituto Geológico y Minero de España (IGME), 2015.

AYUK, E. T., et al. Mineral resource governance in the 21st century: Gearing extractive industries towards sustainable development. Nairobi, Kenya: International Resource Panel, United Nations Environment Programme, 2020.

BALDÉ, C. P. et al. Global E-waste Monitor 2024. Ginebra: International Telecommunication Union (ITU) y United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 2024.

CASTILLA GÓMEZ, J. Desarrollo de una metodología para la determinación del impacto ambiental de operaciones extractivas de recursos minerales por medio de modelos comparativos y el establecimiento de criterios dinámicos como herramientas de análisis y evaluación [en línea]. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 2014. Disponible en: https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.54772 (Fecha de último acceso: 10 de abril de 2025).

CONDE ANTEQUERA, J. El deber jurídico de restauración ambiental. Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2003.

ENRÍQUEZ DE SALAMANCA SÁNCHEZ-CÁMARA, Á. Consideración del cambio climático en la evaluación de impacto ambiental de infraestructuras lineales de transporte. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2017.

ESCRIBANO BOMBÍN, M., LÓPEZ JIMENO, C. y MATAIX GONZÁLEZ. Manual de minerales críticos y estratégicos en la nueva economía. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid, 2019, pp. 49-83.

ESPIGARES, T. y GÓMEZ-SAL, A. Perspectiva sobre la Evaluación Ambiental en España y algunos temas pendientes. Ambienta, n.º 123, 2018, pp. 72–83.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, L. C. La evaluación de las repercusiones de los proyectos de parques eólicos en los espacios de la red europea Natura 2000: Criterios jurídicos para la adecuada interpretación de la normativa a la luz de la reciente jurisprudencia. Actualidad Jurídica Ambiental, n.º 99, 2020.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, L. C. Las actividades extractivas: sector crítico estratégico del nuevo modelo energético. Actualidad Jurídica Ambiental, n.º 121, 2022.

GALLARDO GARCÍA, J., et al. Estudio de Impacto Ambiental Proyecto de Explotación "Las Navas" Actualizado y Refundido. Madrid: Cinclus Soluciones S.L., 2022.

HERNÁNDEZ PÉREZ, N. Las técnicas preventivas de protección ambiental en actividades mineras y petrolíferas. Especial referencia a los proyectos prospectivos. Tesis doctoral. Granada: Universidad de Granada, 2009.

HUISMAN, M., et al. E-waste statistics: Guidelines on classifications, reporting and indicators. Bonn: United Nations University, IAS – SCYCLE, 2015.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). The role of critical minerals in clean energy transitions. OECD Publishing, 2021. Disponible en: https://doi.org/10.1787/f262b91c-en (Fecha de último acceso 12-07-2025).

JIMÉNEZ, I. Seguimiento de la aplicación de los cambios introducidos por la Ley 21/2013 en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental en España. Trabajo de Fin de Grado. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, Facultad de Biología, Ciencias Ambientales y Química, 2018.

LÓPEZ FERRO, A. La rehabilitación de los espacios afectados por actividades mineras: Especial referencia a Galicia. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili, 2022.

MÉRIDA MAJÚA, M. Evaluación Ambiental de los Planes de Restauración de Canteras de Áridos en España. Trabajo Fin de Máster. Sevilla: Universidad de Sevilla, Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica, 2023.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. Inventario de instalaciones de residuos mineros clausuradas y peligrosas. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2002.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. Nota técnica sobre requisitos técnicos a cumplir por las instalaciones de tratamiento de RAEE. Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2016.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad: Paisajes. Madrid: Gobierno de España, 2011.

MINOB. Estudio de caso: Mina de Aguablanca. Madrid: Alianza Mundial de Derecho Ambiental, 2022.

MINOB. Mina de Aguablanca. Madrid: MINOB, 2023. Disponible en: https://minob.org/espanol/mina-de-aguablanca.html (Fecha de último acceso 12-04-2025).

MINOB. Mina Elena. Madrid: MINOB, 2023. Disponible en: https://minob.org/espanol/mina-elena.html (Fecha de último acceso 12-04-2025).

MORA RUIZ, M. La gestión de los residuos (artículos 23 a 27). Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. extraordinario 21, 2022, pp. 249–281.

MORA RUIZ, M. Actividades extractivas, gestión de residuos y economía circular: la oportunidad de revisión de un modelo especial ante la nueva Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Revista General de Derecho Administrativo, n.º 63, 2023.

MOREU CARBONELL, E. Integración de nudges en las políticas ambientales. Revista Aragonesa de Administración Pública, n.º 52, 2018, pp. 451–485.

MOREU CARBONELL, E. Marco jurídico de la minería urbana. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n.º 51, 2022, pp. 23–44.

PUIG VENTOSA, I., et al. Minería urbana. Extracción de recursos de los vertederos. Seguridad y Medio Ambiente, n.º 134, 2014, pp. 43–57.

QUINTANA LÓPEZ, T. La alteración física del medio, movimientos de tierras y actividades extractivas. En: ESTEVE PARDO, J. (ed.). Derecho del medio ambiente y administración local. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, pp. 537–558.

RAMÍREZ SÁNCHEZ-MAROTO, C. Minería y medio ambiente: las prohibiciones o limitaciones de las actividades mineras en los espacios naturales protegidos. Actualidad Jurídica Ambiental, n.º 76, 2018, pp. 1–20.

RECYCLIA. IV Informe Anual de Recyclia sobre Tendencias en la Industria del Reciclaje de RAEE y Pilas en España. Madrid: Recyclia, 2023. Disponible en: https://www.recyclia.es/informe-anual/ (Fecha de último acceso 13-04-2025).

ROSARIO-BELTRÉ, A. J., et al. Critical raw materials recovery potential from Spanish mine wastes: a national-scale preliminary assessment. Journal of

Cleaner Production, vol. 421, 2023. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.137163 (Fecha de último acceso 30-03-2025).

ROSIQUE LÓPEZ, M. G. Gestión de los residuos y suelos contaminados provenientes de la minería metálica: aspectos técnicos, problemas ambientales y marco normativo. Tesis doctoral. Cartagena: Universidad Politécnica de Cartagena, 2016.

SKRDELIK, J. Spain nabs Europe-Africa electronic waste smugglers. Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), 6 de enero de 2023. Disponible en: Spain Nabs Europe-Africa Electronic Waste Smugglers | OCCRP (Fecha de último acceso 19-04-2025).

SNELL, T.; COWELL, R. Scoping in environmental impact assessment: balancing precaution and efficiency?. Environmental Impact Assessment Review, vol. 26, n.º 4, 2006, pp. 359–376. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.eiar.2005.06.003 (Fecha de último acceso 10-04-2025).

TERRÓN SANTOS, D. Reflexiones sobre las actividades extractivas a cielo abierto. La necesaria congruencia entre actividad económica e impacto ambiental. E-Derecho Administrativo (e-DeA), n.º 11, 2007.

ZAMORA ROSELLÓ, Mª R. Los residuos generados por la industria extractiva. Virtudes y deficiencias del marco regulador. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 94, 2012, pp. 271-315. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.94.2012.08 (Fecha de último acceso 13-07-2025).

ZHI SUN, Y., et al. Recycling of metals from urban mines – a strategic evaluation. Journal of Cleaner Production, vol. 112, parte 4, 2016, pp. 2977–2987. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.10.116 (Fecha de último acceso 17-04-2025).

ANEXO DE LEGISLACION

Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (BOE núm. 176, de 24 de julio de 1973)

Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE (DOUE núm. 102, de 11 de abril de 2006)

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007)

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DOUE núm. 312, de 22 de noviembre de 2008)

Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras (BOE núm. 143, de 13 de junio de 2009)

Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) (DOUE núm. 197, de 24 de julio de 2012)

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013)

Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014)

Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2015)

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021)

Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (BOE núm. 85, de 9 de abril de 2022)

Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar un suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020 (DOUE núm. 1252, de 3 de mayo de 2024)

ANEXO DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional. Sentencia Nº 64/1982, de 4 de noviembre, Pleno, Recurso de inconstitucionalidad 114/1982

Tribunal Constitucional. Sentencia Nº 170/1989, de 19 de octubre, Pleno, Recurso de inconstitucionalidad 404/1985

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso). Sentencia Nº 2006/2016, de 19 de septiembre, Id Cendoj: 28079130052016100317

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). Sentencia núm. 381/2022, de 2 de febrero, Id Cendoj: 28079130052022100033

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Nº 4833/2024 de 8 de noviembre, Id Cendoj: 09059330012024100220

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Nº 118/2022 de 25 de marzo, Id Cendoj: 30030330012022100093

Juzgado de lo Penal nº 15 de Málaga. Sentencia Nº 65/2023, de 23 de abril. Delito medioambiental por abandono de explotación minera sin restauración y su uso como vertedero en zona protegida.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de septiembre de 2025

NUEVA REGULACIÓN DE LOS PERROS DE ASISTENCIA: UNA NECESIDAD PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD*

NEW REGULATIONS FOR ASSISTANCE DOGS: A NECESSITY FOR PEOPLE WITH DISABILITIES

Autora: Pilar López de la Osa Escribano, Profesora Contratada Doctora en Derecho Administrativo, Universidad Pontificia Comillas-ICADE, ORCID: 0000-0001-8999-2664, email: pldelaosa@comillas.edu

Fecha de recepción: 25/06/2025

Fecha de aceptación: 16/07/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00429

Resumen:

Las reformas legislativas en materia de discapacidad han propiciado una mayor atención hacia los usuarios de perros de asistencia. Estos animales se han convertido en un vínculo imprescindible para alcanzar la máxima autonomía personal y garantizar la seguridad física y jurídica de estas personas. La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de Protección y Bienestar Animal anticipó la exigencia de regular estos animales en una normativa específica que determinara, no sólo

* Este trabajo se ha realizado en el marco de la estancia de investigación realizada por la autora en el *Max Planck Institut for Comparative Public Law and International Law* de Heildelberg (Alemania) con financiación de la Universidad Pontificia Comillas, es parte del proyecto de I+D+i de Generación de Conocimiento, titulado Sostenibilidad ambiental, social y económica de la Administración de Justicia. Retos de la Agenda 2030 (SOST JUST 2030), con referencia PID2021-126145OB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y "FEDER Una manera de hacer Europa" y se enmarca también en el Grupo de Investigación de carácter multidisciplinar Derecho Ambiental, Salud Pública y Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas-ICADE.

la actividad que desempeñan como labor esencial, sino también garantizara el bienestar de estos animales en el marco de su actividad. Así, recientemente ha entrado en vigor el Real Decreto 409/2025, de 27 de mayo, por el que se regula la actividad y el bienestar de los perros de asistencia. Este trabajo busca mostrar que la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas con discapacidad requiere de un cuidado adecuado de los perros de asistencia que a diario los acompañan y, garantizar así, la accesibilidad, autonomía e inclusión a la que estas personas tienen derecho. Sin el bienestar de estos animales la garantía de los derechos de sus usuarios no se vería cumplida.

Abstract:

Legislative reforms in the area of disability have led to greater attention being paid to users of assistance dogs. These animals have become an essential link in achieving maximum personal autonomy and ensuring the physical and legal safety of these individuals. Law 7/2023, of March 28, on Animal Protection and Welfare anticipated the need to regulate these animals in specific legislation that would not only determine the activity they perform as an essential task but also guarantee the welfare of these animals in the context of their activity. Thus, Royal Decree 409/2025, of May 27, regulating the activity and welfare of assistance dogs, has recently come into force. This work seeks to show that the vulnerability of people with disabilities requires adequate care for the assistance dogs that accompany them daily, thus guaranteeing the accessibility, autonomy, and inclusion to which these people are entitled. Without the welfare of these animals, the rights of their users would not be guaranteed.

Palabras clave: Discapacidad. Bienestar animal. Perros de asistencia. Real Decreto.

Keywords: Disability. Animal welfare. Assistance dogs. Royal Decree.

Índice:

1. Introducción
2. Personas con discapacidad: una reforma conceptual
   2.1. Especial referencia al artículo 49 de la Constitución Española
3. Personas con discapacidad y bienestar animal: causa-efecto
   3.1. Influencia de las modificaciones legislativas en protección y bienestar animal

3.2. Accesibilidad, autonomía e inclusión de las personas con discapacidad
3.2.1. Accesibilidad
3.2.2. Autonomía e inclusión
3.3. Cuidado y bienestar de los perros de asistencia
4. Conclusiones
5. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. People with disabilities: a conceptual reform
2.1. Special reference to Article 49 of the Spanish Constitution
3. People with disabilities and animal welfare: cause and effect
3.1. Influence of legislative changes on animal protection and welfare
3.2. Accessibility, autonomy and inclusion of people with disabilities
3.2.1. Accessibility
3.2.2. Autonomy and inclusion
3.3. Care and welfare of assistance dogs
4. Conclusion
5. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Afortunadamente son muchos los avances que se han llevado a cabo en distintos ámbitos de la discapacidad a nivel global. En este sentido, algunos de los conceptos sobre cuya instauración más se ha incidido, especialmente en el ámbito jurídico, han sido, en primer lugar, el de autonomía, con el fin de facilitar la independencia de las personas con discapacidad, no sólo en su entorno privado y familiar, sino en el social y laboral también. En segundo lugar, el avance en esta materia se ha centrado también en lograr una justa accesibilidad a los servicios públicos en general y a los edificios e infraestructuras más en particular. En tercer lugar, la garantía de una igualdad de trato es otro de los aspectos que buscan su comprensión con absoluta normalidad; este concepto queda intrínsecamente vinculado a la no discriminación por razón de la discapacidad. Por último, el término inclusión cuya relevancia quedó demostrada en el mismo título del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social y en el artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) -conocida como Convención de Nueva

York (2008)-. En este caso, la inclusión se integró como uno de sus principios generales y se repitió en derechos tan básicos como el acceso a la justicia (art. 13), el derecho a vivir de forma independiente (art. 19) o a la educación (art. 24).

Este breve avance de la relevancia adquirida por la reforma legislativa en materia de discapacidad tiene como objetivo enlazarse, en el presente trabajo, cona una novedad normativa cuya entrada en vigor en junio de 2025 termina de completar una necesidad que se adelantaba en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de Protección y Bienestar Animal.

Según lo recogido en la Disposición adicional primera de la Ley de Bienestar Animal, los perros de asistencia requieren una normativa específica que regule su actividad y garantice su bienestar. El tipo de labor que desempeñan no se reduce únicamente a cubrir las necesidades de su persona usuaria, sino que se establece un vínculo emocional entre persona y animal que, además, propicia el cumplimiento de sus derechos, el bienestar de la persona con discapacidad, su autonomía personal y su inclusión social. Por tanto, se considera fundamental analizar el vínculo entre estas dos partes: las personas con discapacidad -no sólo visual sino de otro tipo como se verá más adelante- y los perros de asistencia, sin cuyo bienestar, este **vínculo** no sería el mismo.

2. PERSONAS CON DISCAPACIDAD: UNA REFORMA CONCEPTUAL

La Carta Social Europea revisada (CSEr), antes de su revisión en 1996, ya integraba entre sus preceptos la alusión a los derechos de las personas con discapacidad. En el marco de este tratado internacional su artículo 15, bajo el título "Derecho de las personas discapacitadas a la autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad", menciona los derechos que deben garantizarse a este grupo de personas. No es necesario proceder a un exhaustivo análisis del precepto para constatar el error terminológico que aparece ya en su título y que hace referencia a las personas con discapacidad[1]. A lo largo del texto de la CSEr la palabra "discapacitadas" aparece recogida en once ocasiones. Se trata de un equívoco atribuible al carácter temporal del texto

[1] En la literatura se conocen diversas formas de aludir a las personas con discapacidad. Algunas de ellas son todavía objeto de debate y no se han consolidado como, por ejemplo, "personas con capacidades diferentes" pues puede dar lugar a confusión; o la expresión "persona con necesidades especiales", en este caso más consolidado y de un mayor uso en los contextos educativos.

y, por tanto, comprensible dado que la fecha de adopción del tratado se remonta a 1961.

Este es uno de los muchos ejemplos que reflejan la cuestión terminológica del léxico utilizado al dirigirnos a este grupo de personas; es un aspecto sobre el que, durante muchos años, sólo parecen haber mostrado sensibilidad las entidades que dedican su labor a las personas con discapacidad o las familias que encuentran con una persona en estas condiciones a su cargo o en su entorno. La consideración en la expresión verbal radica en asegurar la utilización del término "persona" antes de la palabra "discapacidad", con el objetivo de, en primer lugar, evitar definirla por su discapacidad anteponiendo su condición de persona y, en segundo lugar, eludir la expresión "discapacitado". Sin duda, este uso adecuado no es ni mucho menos una extravagancia, sino una necesidad que coadyuva a garantizar la igualdad, accesibilidad e inclusión sobre la que se profundizará de manera más precisa en el marco de las personas usuarias de perros de asistencia en líneas posteriores. La discapacidad que tienen no les impide ser ante todo seres humanos y, por tanto, personas.

En línea con esta idea, la Convención de Nueva York utiliza únicamente el término "personas con discapacidad", obviando cualquier otra expresión que pudiera dar lugar a confusión. Esto resulta significativo pues la CDPD es en la actualidad el único instrumento normativo internacional con carácter vinculante en esta materia[2]. Este dato supone que la Convención de Nueva York se haya convertido en referencia universal para los países en los que esté previsto llevar a cabo una reforma en relación con la discapacidad.

En el marco de la Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam -donde se hizo especial referencia a la no discriminación-, el número de legislaciones y políticas sociales se incrementó, dando paso a una mayor igualdad en el trato a las personas con discapacidad. Sin embargo, la falta de armonización en la determinación de los conceptos, por un lado, no facilitó la cohesión entre los datos obtenidos por cada Estado y, por otro, limitó la actuación por parte de la Unión Europea en esta materia[3].

Finalmente, uno de los propósitos del Real Decreto Legislativo 1/2013, de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión

[2] COURTIS, Christian. "El artículo 49 de la Constitución Española a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad". En DÍEZ BUESO, Laura (Dir.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid: Aranzadi, 2024, p. 24.
[3] ÁVILA, Antonio *et al.* "Las personas con discapacidad en el derecho europeo". En: DÍEZ BUESO, Laura (Dir.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid: Aranzadi, 2024, p. 89.

Social se expresa en el apartado primero de su artículo 4, bajo el que se obliga a incluir en cualquier acto o disposición emanado de las Administraciones Públicas la expresión en singular o plural de "persona con discapacidad".

> *"Las disposiciones normativas de los poderes y las Administraciones públicas, las resoluciones, actos, comunicaciones y manifestaciones de estas y de sus autoridades y agentes, cuando actúen en calidad de tales, utilizarán los términos "persona con discapacidad" o "personas con discapacidad" para denominarlas".*

Esta afirmación permite entender que el cambio terminológico no se encuentra únicamente en el marco legislativo, sino también en el contexto de las actividades de la Administración Pública a través de las que se dirigen a los interesados en, por ejemplo, su privilegio de autotutela declarativa.

2.1. ESPECIAL REFERENCIA AL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Es inevitable referirse en este punto a la reforma del artículo 49 de la Constitución Española con sanción regia el 15 de febrero de 2024 y publicación dos días después en el Boletín Oficial del Estado. Se trata de la tercera modificación de la Carta Magna desde su entrada en vigor en 1978, pero la primera de carácter social. En esta ocasión, es resultado del diálogo, no sólo entre los organismos involucrados en fomentar este cambio, sino también de una concienciación social que se ha ido asentando de manera gradual. Este modelo social refleja una evolución en el cambio de perspectiva de la discapacidad, no se trata de un esfuerzo de integración en la sociedad por parte de las personas con discapacidad, sino de una labor de inclusión que proviene de la propia sociedad[4].

Al igual que el artículo 45 de la Constitución en su referencia "(…) a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (…)" se enmarca en el capítulo "De los principios rectores de la política social y económica", también lo hace el artículo 49, lo que significa que su ubicación en el texto constitucional no permite reconocer ninguno de los dos como derechos fundamentales. Como afirman algunos expertos en materia de discapacidad, esto parece concederle a la discapacidad menor relevancia que la que en realidad requiere. La ubicación del artículo 49 en este apartado de la Constitución está relacionada con un mandato a los poderes públicos sobre esta temática, una

[4] TURTURRO PÉREZ DE LOS COBOS, Sara. "Personas con discapacidad (art. 15 de la Carta)". En: CANOSA USERA, Raúl y CARMONA CUENCA, Encarnación (Dirs.), *La Europa de los Derechos Sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, p. 517.

supervisión por su parte del cumplimiento de los derechos y su garantía hacia las personas de este grupo[5].

La antigua redacción del artículo 49 de la Constitución Española no se adaptaba al enfoque que los derechos humanos le daban a la materia de discapacidad, más si cabe desde la entrada en vigor de la CDPD. Si bien, conviene reconocer, desde un punto de vista positivo, la elevación de la cuestión de la discapacidad a rango constitucional en 1978, pues no todos los Estados cuentan con una referencia en su Constitución[6].

A la luz de lo indicado respecto a la cuestión terminológica, afortunadamente la expresión "disminuidos" ha desaparecido de nuestra Norma Suprema, para atribuir a las personas con discapacidad "(…) plena autonomía personal y la inclusión social (...), en entornos universalmente accesibles". Como se evidencia, los términos a los que se hacía alusión en la introducción del presente trabajo y que han contribuido a que la actualización de la norma constitucional en España sea una realidad, son las mismas expresiones que recoge la Constitución Española en su nuevo precepto: accesibilidad, autonomía e inclusión.

Bajo la perspectiva de los avances del nuevo precepto constitucional, el antiguo artículo 49 manifestaba una diferencia respecto a las personas con discapacidad separándolas en discapacidades "(…) físicos, sensoriales y psíquicos (…)". Ciertamente, esta división es un error pues, en primer lugar, establecer categorías de manera general es innecesario y no anima a comprender la discapacidad como un grupo[7] y, en segundo lugar, en opinión de quién escribe, la existencia en una misma persona de diversas y variadas patologías motiva que no sea posible la asignación a una de estas categorías. No obstante, cabe señalar que sigue siendo imprescindible para poder conceder las prestaciones económicas correspondientes, la determinación de los diferentes grados de dependencia que recoge la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia en su artículo 26[8].

[5] PÉREZ BUENO, Cayo. "Un caso de éxito de incidencia política de la sociedad civil organizada. La reforma del artículo 49 de la Constitución Española". En: DÍEZ BUESO, Laura (Dir.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid: Aranzadi, 2024, p. 93.
[6] *Ibid.* p. 92.
[7] *Ibid.* p. 95.
[8] Si bien no es objeto de análisis en el presente trabajo, existen en la actualidad personas con discapacidad múltiple severa a quienes se les asigna el máximo grado de dependencia -"gran dependencia" según la legislación vigente- pero no se les reconoce cada una de sus discapacidades de manera individual, lo que provoca que a efectos de las prestaciones

3. PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y BIENESTAR ANIMAL: CAUSA-EFECTO

3.1. INFLUENCIA DE LAS MODIFICACIONES LEGISLATIVAS EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL

Resulta imprescindible que la sociedad y los poderes públicos reflexionen sobre todas las circunstancias posibles en las que intervenga la garantía de la autonomía personal y seguridad de las personas con discapacidad en general y, en este caso concreto, de aquellas usuarias de perros de asistencia. No hacerlo sería mantenerles en una situación de aislamiento y dependencia. Los perros de asistencia son precisamente el punto de unión entre este grupo de personas y su independencia y seguridad.

La conciencia por la protección de los animales ha evolucionado de manera progresiva, pero dispar en los diferentes países. El Estado en cuestión, la mayor o menor riqueza de su biodiversidad o la vivencia de una cultura más o menos sensible con el bienestar animal han motivado que el ritmo legislativo no haya sido el mismo ni en cada país ni en lo referente al tipo de especies protegidas, ésta varía en cada norma según el Estado.

A modo de breve alusión, la Unión Europea como organización de carácter supranacional trató de establecer un punto de unión entre los Estados miembro que ayudara a equilibrar el estatus jurídico de los animales, sobre todo a raíz de lo recogido en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Sin embargo, no se contempla en el ordenamiento interno de todos los Estados miembros ese reconocimiento como seres sensibles (*sentients beings)*, lo que no implica que el TFUE en su configuración como texto constitutivo de la Unión Europea, dotado de naturaleza jurídica internacional y constitucional, no prevalezca frente al ordenamiento jurídico de los Estados miembro. Si bien no es objeto del presente trabajo entrar a dilucidar la incorrecta traducción del término *sentient* por "sensible", es importante destacar, como se verá en apartados posteriores, que el nuevo Real Decreto 409/2025 por el que se regula la actividad y el bienestar de los perros de asistencia, precisamente, recoge en su texto el término "ser sintiente".

económicas recibidas no exista igualdad de trato respecto a aquellas personas que tienen una discapacidad.

En España, como en muchos de los avances en materia de bienestar animal, la opinión pública ha tenido siempre un papel fundamental en el trato a los animales. Así mismo, el reciente cambio legislativo en la codificación civil española justifica que, ante el maltrato o abandono de un animal, el bien jurídico protegido sea la integridad del animal como ser vivo dotado de sensibilidad. Siguiendo con la idea de protección animal, la crueldad y el maltrato fueron las primeras acciones del ser humano castigadas por la normativa penal de muchos países.

En abril de 2023 entró en vigor la nueva reforma del Código Penal donde se incluyó el Título XVI *bis* bajo el título "De los delitos contra los animales" en el marco del cual se amplió el margen de actuación de la protección animal a todos los animales vertebrados, incluyendo, por fin, a los animales silvestres que se encuentren en libertad. Respecto a los animales domésticos, se agravan las penas de las conductas punibles de maltrato, abandono o muerte recogidas en el Código Penal.

El resultado de las modificaciones legislativas motiva, en la actualidad, una mayor concienciación de la sociedad. Los cambios no sólo están encaminados a lograr un efecto disuasorio a través de las penas y/o sanciones, sino también de manera indirecta, a transmitir un mensaje sobre la gravedad de los nuevos delitos introducidos que justifican claramente un cambio de comportamiento de la sociedad hacia los animales[9]. El maltrato animal se ha convertido en un problema sobre el que se han ido encontrando soluciones y aún el legislador tiene intención de seguir buscándolas. Ciertamente, garantizar el bienestar de los animales es una de ellas.

La mayoría de los ejemplos normativos europeos abordan animales domésticos, de laboratorio, de producción, bienestar en el transporte o en la praxis en el sector de la ganadería, todos ellos ámbitos recogidos en diferentes textos legislativos, bien porque se aborda el problema de manera individual[10], bien porque en un contexto general se considera a los animales como seres vivos y, por tanto, queda prohibido ejercer ningún tipo de actividad violenta sobre ellos.

[9] CANTERO BERLANGA, Manuel Damián y MÉNDEZ ROCASOLANO, María. "La protección de los animales en España: los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 143, 2024, p. 5.

[10] Ley 7/2023, de 28 de marzo, de Protección y Bienestar Animal; Real Decreto 53/2013, de 1 de febrero, por el que se establecen las normas básicas aplicables para la Protección de los Animales utilizados en Experimentación y otros Fines Científicos, incluyendo la Docencia; Real Decreto 348/2000, de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la Protección de los Animales en las Explotaciones Ganaderas.

De acuerdo con lo recogido en la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de Protección y Bienestar Animal, el término "maltrato" aparece citado en veinticuatro ocasiones, lo que demuestra un claro interés por abordar en una legislación estatal lo que se considera un problema en la sociedad española[11]. Así, su artículo segundo indica como una de las finalidades del texto determinar el marco normativo de la lucha contra el maltrato y el abandono, buscando así armonizar el objetivo de esta ley con la codificación penal citada en líneas anteriores[12].

Indudablemente, en 2023 se llevaron a cabo importantes reformas en materia de bienestar animal que además de los avances propios del estatus jurídico de los animales, buscaron facilitar la cohesión con otras materias objeto de regulación donde existe intervención de animales. Es el caso de los perros de asistencia respecto a la discapacidad.

Como se ha podido exponer en apartados anteriores, son muchos los cambios normativos que se han llevado a cabo tanto en el marco de las personas con discapacidad como en materia de protección y bienestar de los animales, todos ellos relevantes y con una importante presencia de la sociedad para lograr nuevos desafíos. Era, por tanto, necesario, y así lo recogió la Ley de Protección y Bienestar Animal en su Disposición adicional primera, añadir a estos avances la publicación de una normativa específica que regulara la actividad que desarrollan los perros de asistencia, pero a su vez, garantizara que esta se lleva a cabo en el marco de un bienestar adecuado para el animal como ser vivo dotado de sensibilidad.

3.2. ACCESIBILIDAD, AUTONOMÍA E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En línea con lo dispuesto en la Ley de Protección y Bienestar Animal entró en vigor el Real Decreto 409/2025, de 27 de mayo, por el que se regula la actividad y el bienestar de los perros de asistencia buscando así actualizar la regulación que existiera hasta junio de 2025 -fecha en la que entró en vigor el Real Decreto-. El objetivo principal es adecuarla a la realidad actual, donde tanto los avances en materia de inclusión de las personas con discapacidad, como aquellos relacionados con el bienestar de los animales se ha visto notablemente modificada.

[11] Artículo 3 y) de la Ley 7/2023 de Protección y Bienestar Animal: "*cualquier conducta, tanto por acción como por omisión, que cause dolor, sufrimiento o lesión a un animal y perjudique su salud, o provoque su muerte, cuando no esté legalmente amparada*".
[12] Artículo 2.2 c) de la Ley 7/2023 de Protección y Bienestar Animal.

Este nuevo texto a través de su Disposición derogatoria única deja sin efecto el Real Decreto 3250/1983, de 7 de diciembre, por el que regula el uso de perros-guía para deficientes visuales. Indudablemente, esta norma requería una necesaria actualización, adaptada a los nuevos principios recogidos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión social. Se retoma en este punto la actualización terminológica a la que se hacía referencia en párrafos anteriores, también la expresión "deficientes" ha quedado afortunadamente olvidada para referirnos a personas con discapacidad visual o personas ciegas.

En el contexto de los perros de asistencia, la Ley de Protección y Bienestar Animal, ya describió en su artículo tercero apartado cc) este término:

"cc) Perro de asistencia: el que tras superar un proceso de selección ha finalizado su adiestramiento en una entidad especializada y oficialmente reconocida u homologada por la administración competente, con la adquisición de las aptitudes necesarias para dar servicio y asistencia a personas con discapacidad, así como perros de aviso o perros para asistencia a personas con trastorno del espectro autista".

Esta definición incluye muchos de los elementos que se abordarán a continuación y que muestran claramente la relevancia que este apoyo supone para las personas con discapacidad mencionadas en la conceptualización del término. Por este motivo y con el propósito de profundizar en aspectos imprescindibles para la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad, se exponen a continuación, en relación con el contenido del nuevo Real Decreto, conceptos esenciales que justifican la presencia y adecuado bienestar de los perros de asistencia como apoyo de las personas usuarias de los mismos.

3.2.1. Accesibilidad

Desde la década de los ochenta del pasado siglo XX la manifestación de los poderes públicos en general y de la sociedad en particular por las personas con discapacidad ha ido, afortunadamente, *in crescendo*. Tanto es así que uno de los principales aspectos que se ha buscado resolver desde el origen legislativo de los derechos de las personas con discapacidad han sido la accesibilidad, la autonomía personal y la inclusión social.

La autora pretende, en este punto del trabajo, presentar cómo la presencia de los perros de asistencia tiene un papel no solo necesario sino fundamental en el desarrollo de los objetivos que los avances normativos y sociales buscan, en este caso, para las personas usuarias de los perros de asistencia.

Como indica el artículo 23.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, la accesibilidad y no discriminación no implican únicamente romper con las barreras arquitectónicas de acceso a un servicio de transporte público o a la adecuada señalización en espacios cerrados -por ejemplo, lectura braille en los ascensores- o en la vía pública -sonido emitido en los semáforos para los peatones-, sino también acceso a la participación en el ámbito político, económico, cultural, laboral o social; sólo así lograrán el ejercicio de sus derechos y deberes y la normalización en la vida diaria de estas personas.

El apartado c) del citado precepto reconoce que una de las maneras de garantizar el derecho de acceso a las personas con discapacidad es a través de diversas medidas de apoyo, entre las que se encuentran el apoyo de animales:

"c) Apoyos complementarios, tales como ayudas económicas, productos y tecnologías de apoyo, servicios o tratamientos especializados, otros servicios personales, así como otras formas de apoyo personal o animal. En particular, ayudas y servicios auxiliares para la comunicación, como sistemas aumentativos y alternativos, braille, lectura fácil, pictogramas, dispositivos multimedia de fácil acceso, sistemas de apoyo a la comunicación oral y lengua de signos, sistemas de comunicación táctil y otros dispositivos que permitan la comunicación".

En este sentido, también la Convención de Nueva York, a través de su artículo tercero considera la accesibilidad como uno de los principios generales del texto, lo que implica la obligación por parte de los Estados firmantes de atender a este criterio en el momento de elaborar la legislación y/o de interpretarla en el marco de un proceso jurisdiccional.

Así mismo, el artículo 9 CDPC ya hizo alusión a la accesibilidad con carácter universal; sin embargo, su contenido, si bien es completo, se refiere esencialmente a las barreras que las personas con discapacidad pueden encontrar en su camino, entre otras, arquitectónicas o relacionadas con las tecnologías de la información y comunicación accesibles.

Por su parte y de manera más reciente a nivel estatal, la Ley de Protección y Bienestar Animal alude al derecho de acceso a medios de transporte, establecimientos y espacios públicos de los perros de asistencia. Así mismo y, de manera específica en la última locución, accederán "a cualquier espacio" en

compañía de la persona usuaria a la que estén asistiendo[13]. No obstante, existen necesariamente excepciones a esta afirmación, todas ellas recogidas de manera más específica en el artículo 7 -apartados 2, 3 y 4- del nuevo Real Decreto. De acuerdo con ello, los motivos de limitación de acceso se fundamentan principalmente en las condiciones higiénico-sanitarias, bien porque el perro de asistencia no cumple con ellas (apartado 2 a)), bien porque se trata de una prohibición expresa en el caso de zonas donde se manipulan alimentos o en el acceso a quirófanos o áreas sanitarias, todo ello con el fin de garantizar unas condiciones de higiene oportunas (apartado 4 b)). Sin embargo, conviene recalcar que en las áreas sanitarias donde no esté expresamente prohibido, se autorizará el acceso de la persona usuaria y el perro de asistencia, por ejemplo, para una consulta médica o visita a un hospital.

Es mención obligada que, si bien la accesibilidad es un aspecto de carácter universal a la que todos los ciudadanos tienen derecho, se debe remarcar que en el caso de las personas con discapacidad es fundamental para la garantía de otros derechos que derivan de la accesibilidad. Este aspecto se convierte, por tanto, en el marco diferenciador entre la inclusión y o exclusión de una persona con discapacidad[14].

En relación con las personas ciegas, el acceso a las instalaciones y recintos pasa por autorizarlo también a los perros que como guía los acompañaban. Este elemento puede parecer en la actualidad un aspecto evidente, sin embargo, en otros momentos no lo fue tanto. Así, a lo largo de los años noventa, entraron en vigor, en diferentes Comunidades Autónomas, leyes cuya finalidad principal era suprimir las barreras arquitectónicas, de acceso de los perros guía y fomentar, mediante ayudas, la mejora de la autonomía de las personas con discapacidad, entre ellas aquellas con discapacidad visual y usuarias de perros guía[15]. Así mismo, con la palabra "accesibilidad" no se hace únicamente

[13] Artículo 29.6 de la Ley 7/2023, de Protección y Bienestar Animal: *"El acceso a medios de transporte, establecimientos y lugares previstos en este artículo, de perros de asistencia y pertenecientes a las Fuerzas Armadas o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no será discrecional ni se incluirán en los cupos de acceso en el caso de que los hubiera, llevándose a cabo conforme a su legislación específica. En todo caso los perros de asistencia podrán acceder a cualquier espacio acompañando a la persona a la que asistan".*

[14] PINKUS AGUILAR, María Fernanda. "Medidas para lograr la igualdad inclusiva de las personas con discapacidad". En: LATAPIE ALDANA, Ricardo (Coord.), *Discriminación, problemas contemporáneos*, Méjico: Centro de Estudios Constitucionales - Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2022, pp. 264-265.

[15] Ley 23/1998, de 21 de diciembre, sobre el acceso de las personas ciegas o con deficiencia visual usuarias de perro guía al entorno de la Comunidad de Madrid o Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de promoción de la accesibilidad y de supresión de barreras arquitectónicas de Cataluña.

referencia al sentido estricto de acceder a un espacio, lugar o establecer los sistemas necesarios para llegar a él, sino al derecho a permanecer allí el tiempo que sea necesario, prevaleciendo ante el derecho de admisión que el establecimiento estipule.

3.2.2. Autonomía e inclusión

Se considera oportuno unificar en un mismo apartado la autonomía y la inclusión, pues en opinión de quien escribe, el protagonismo de los perros de asistencia interviene de manera equitativa en el significado que ambos términos otorgan a la discapacidad.

Siguiendo esta línea explicativa, ambos conceptos se consideran esenciales para defender los derechos de las personas con discapacidad. Sin alejarnos del presente contexto, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social recoge en su título el término inclusión como parte de la adaptación de la legislación española a las exigencias de la Convención de Nueva York y la CSEr en materia de discapacidad. Es en este punto donde también los perros de asistencia juegan un papel fundamental en la autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad. Ambos aspectos, una vez logrados, confieren una mayor libertad a quien los disfruta.

Si impedir el desarrollo de la autonomía de una persona con discapacidad por dificultar el acceso a un establecimiento o a un proceso judicial sin justificación "constitucionalmente válida" ya es discriminatorio[16], imposibilitarlo cuando va acompañado de un perro de asistencia dificulta claramente su autonomía y su libertad de actuación. Por este motivo, un elemento fundamental para las personas usuarias de perros de asistencia es la autonomía y, sobre todo, la seguridad que le proporciona el animal. Las habilidades que adquieren estos animales en el periodo de adiestramiento están específicamente destinadas a cubrir las necesidades que la persona usuaria, por sus circunstancias, no puede realizar. En este sentido, como se abordará más adelante, los perros de asistencia no son necesarios únicamente para personas con discapacidad visual, sino que sus habilidades pueden ser de gran utilidad para otro tipo de ayuda que también requieren personas con otro tipo de limitaciones.

De acuerdo con esta última idea, el nuevo Real Decreto refuerza especialmente la importancia que tiene la persona adiestradora, aquella que, según el artículo

[16] PINKUS AGUILAR, María Fernanda. "Medidas para lograr la igualdad inclusiva de las personas…", *op. cit.*, p. 264.

5 forma parte de una entidad acreditada y, como profesional, está inscrito en el registro de profesionales de comportamiento animal de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Sin restar importancia a las exigencias y requisitos de carácter administrativo, en el marco del adiestramiento que reciben los perros de asistencia, no sólo es importante la formación reconocida del profesional que le enseña, sino que además deben estar sensibilizados con la educación de animales y su bienestar. Durante la formación del animal el componente emocional se convierte en una herramienta imprescindible para que la unidad de vinculación -persona con discapacidad y perro de asistencia- funcione, posteriormente, de manera adecuada. Respecto a las obligaciones de las personas encargadas de la formación de los perros de asistencia, el apartado tercero del artículo 8 recoge en cinco subapartados aquellas que deben cumplir. Se destaca que muchas están centradas en garantizar la higiene y seguridad durante la formación, pero, siempre resaltando la obligación de cumplir con las normas de protección y bienestar animal que se encuentren en vigor.

Uno de los aspectos más importante en el ámbito de la inclusión se manifiesta en el derecho de acceso y participación de las personas con discapacidad en el marco de los procesos judiciales. Como se ha recogido en numerosos textos normativos, de carácter nacional e internacional, el concepto de "ajuste de procedimiento" busca facilitar la intervención a aquellas personas que lo necesiten en el ámbito procesal. Ciertamente, la Convención de Nueva York alude a este término. Si bien no será objeto de análisis en el presente trabajo, se trata de una expresión que conviene citar para recalcar la confusión que en ocasiones se genera con las medidas de apoyo y asistencia en el marco de un proceso judicial. Como acertadamente aclaran los expertos "El ajuste de procedimiento es permitir que el apoyo participe (…)"[17], es decir, autorizar que una persona facilite en la sala la comunicación de un sujeto con discapacidad con el juez, implica una modificación en el procedimiento. Por otro lado, en el contexto de las medidas de apoyo y asistencia, existen los llamados apoyos técnicos que pueden verse representados a través de dispositivos tecnológicos, intérpretes de lengua de signos o, como nos atañe en el presente trabajo, perros de asistencia. Los animales se convierten en un apoyo para algo aparentemente tan sencillo como, por ejemplo, acceder o abandonar la sala de vistas.

3.3. Cuidado y bienestar de los perros de asistencia

[17] PINKUS AGUILAR, María Fernanda. "Medidas para lograr la igualdad inclusiva de las personas…", *op. cit.*, p. 283.

Al comienzo del Preámbulo de la Ley 7/2023 de Protección y Bienestar Animal se hace referencia a la toma de conciencia que la sociedad ha mostrado en los avances por garantizar protección a los animales. En este sentido, resulta importante destacar la referencia explícita a "(…) los animales que viven en el entorno humano, en tanto que seres dotados de sensibilidad cuyos derechos deben protegerse" y menciona a continuación el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Código Civil español, se entiende indirectamente la referencia a su reforma de 2021. Ciertamente, los perros de asistencia son animales que conviven con las personas usuarias y, por tanto, ellas deben ser conscientes de lo que implican estos cambios normativos en su cuidado y protección.

Esta conciencia se complementa con el vínculo establecido entre la persona con discapacidad y el perro de asistencia que le sirve de apoyo y acompañamiento. Como se recoge en el nuevo reglamento, a efectos de identificar correctamente la combinación que configuran la persona usuaria y el perro de asistencia, esta se denomina unidad de vinculación[18]. A primera vista, es posible que el término se perciba como algo impersonal; sin embargo, por un lado, la palabra "unidad" define la afinidad que surge entre la persona usuaria y el animal y, por otro, existe un vínculo indiscutible unido de manera intrínseca y que otorga un sentido absoluto a la relación entre ambas partes.

Bajo esta misma perspectiva, los perros de asistencia no son los únicos animales que han demostrado efectos positivos en su relación con las personas, existen casos en lo que se supera la mera labor de acompañamiento. Así, son habituales los estudios en materia de psicología emocional en los que se reconoce una labor fundamental a los animales. En este caso, no se trata de que el animal cubra una necesidad básica en la rutina diaria del usuario, sino lograr una asistencia de carácter emocional. El apoyo en las emociones de una persona con discapacidad que un caballo o un delfín pueden manifestar se ha convertido en una terapia magnífica con resultados positivos demostrados en quien lo practica[19].

En otro orden de cosas y en relación directa con la actividad que desempeñan los perros de asistencia, el nuevo texto establece una clasificación según las necesidades que vayan a cubrir atendiendo a la discapacidad que la persona manifieste. De acuerdo con ello, los perros de asistencia quedan divididos,

[18] Artículo 3.1: "A los efectos del presente real decreto, la unidad funcional formada por la persona usuaria y por el perro de asistencia se denominará unidad de vinculación".
[19] FRANCISKOVIC INGUNZA, Beatriz y VARSI-ROSPIGLIOSI, Enrique. "Los perros de asistencia para las personas con discapacidad en el Perú". *Prudentia Iuris*, núm. 97, Enero-Junio, 2024, p. 301.

según el artículo 4 del Real Decreto, en perro guía, perro de señal de alerta de sonidos, perro de servicio, perro de servicio de alerta médica y perro para personas con trastornos del espectro autista.

Esta diversidad supone un avance en el contexto de la discapacidad, no sólo porque es importante detectar las limitaciones de cada persona para encontrar la vía más adecuada para cubrirlas, sino porque en el marco del adiestramiento de los perros de asistencia se ha comprobado que sus capacidades pueden adaptarse con el objetivo de ayudar significativamente al desarrollo de la movilidad, la autonomía y la inclusión de las personas con discapacidad.

De conformidad con lo establecido en el citado precepto, las personas con discapacidad visual -parcial o total- o con sordoceguera serán usuarias de los ya conocidos y más comunes perros guía. Acerca de las personas con discapacidad auditiva, los perros señal de alerta de sonidos serán adiestrados para prevenir a sus usuarios de la emisión de sonidos y su procedencia. Este tipo de apoyos resultan especialmente útiles en la actualidad donde el tráfico es en ocasiones silencioso debido a la circulación cada vez más habitual de vehículos eléctricos cuyo ruido del motor es difícil de percibir por las personas con discapacidad auditiva, y a menudo por los demás también.

Si bien podría parecer *a priori* que los perros de asistencia únicamente cubren necesidades sensoriales de sus usuarios, lo cierto es que algunos de estos animales reciben una preparación específica para ofrecer apoyo a personas con discapacidad física en sus actividades diarias, sea en un entorno personal, laboral o social; estos son los denominados perros de servicio. En estos casos, los perros son adiestrados para recoger objetos del suelo (llaves, teléfonos, etc.), encender o apagar interruptores y actuar en caso de emergencia buscando ayuda o activando alarmas. En tercer lugar, los perros de aviso de alerta médica concentran su adiestramiento en avisar de una emergencia médica a usuarios que, por ejemplo, sufren crisis en las que desconectan sensorialmente, como ocurre en los casos de diabetes o epilepsia. Finalmente, las personas con autismo también son usuarios de perros de asistencia. Por ello, están adiestrados para, no sólo ayudarles a diario, como podría hacerlo un perro de servicio, sino también desde un punto de vista emocional en el que los animales adquieren un papel fundamental de cuidado de la integridad psicológica del usuario.

Sin duda, la situación de bienestar de cualquier animal y, en este caso, de los perros de asistencia radica, esencialmente, en el trato que los usuarios les dispensen. Conscientes de la interconexión que existe entre el bienestar animal y los perros de asistencia, el nuevo reglamento recoge en el apartado segundo de su artículo octavo las obligaciones conferidas tanto a las personas usuarias como a quienes sean responsables del animal si el usuario no contara con

capacidad de obrar. En este sentido, las obligaciones no sólo incluyen aquellas de carácter cívico, como controlar el comportamiento del animal en lugares públicos, sino, y vinculado al contenido principal del presente trabajo, cuidar al animal respetando su consideración como ser dotado de sensibilidad:

> *"b/ Tratar al perro de asistencia teniendo en cuenta su condición de ser sintiente, procurando su bienestar y velando por su salud y seguridad"*[20].

La gestión del bienestar y la protección de los animales domésticos o de compañía es competencia de los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, por lo que el Real Decreto objeto de análisis alude en repetidas ocasiones a la legislación que las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla decidan completar. En este sentido y en lo referente a la clasificación de personas usuarias explicada previamente, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla podrán establecer nuevas variantes de personas usuarias. No obstante, es esencial que, en el marco de las clasificaciones añadidas a las ya existentes, se atienda siempre a que el objetivo de esa categoría incida de manera directa en lograr la autonomía personal del sujeto con discapacidad; sin ese objetivo fundamental no sería pertinente una nueva clasificación.

Como se recalcaba en párrafos anteriores, es de obligado cumplimiento reconocer, por parte de las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, las entidades donde se desarrolla el adiestramiento de los perros para enseñarles las actividades adecuadas a las personas usuarias a quienes asistirán. Este adiestramiento, junto con la inscripción en el Registro de Animales de Compañía y el cumplimiento de la normativa sanitaria son los requisitos mínimos para poder reconocer al animal como perro de asistencia. De acuerdo con esto conviene recordar que, a todos los efectos, según la definición recogida en la Ley 7/2023 de Protección y Bienestar Animal, los perros de asistencia se consideran animales de compañía lo que implica también que deben ser registrados en el Registro de Animales de Compañía[21].

---

[20] Se destaca que en este artículo la referencia no es "ser sensible" como se ha traducido en el artículo 13 TFUE del término inglés *sentient being*, sino "ser sintiente".

[21] Artículo 3 a) de la Ley de Protección y Bienestar Animal: "*Animal de compañía: animal doméstico o silvestre en cautividad, mantenido por el ser humano, principalmente en el hogar, siempre que se pueda tener en buenas condiciones de bienestar que respeten sus necesidades etológicas, pueda adaptarse a la cautividad y que su tenencia no tenga como destino su consumo o el aprovechamiento de sus producciones o cualquier uso industrial o cualquier otro fin comercial o lucrativo y que, en el caso de los animales silvestres su especie esté incluida en el listado positivo de animales de compañía. En todo caso perros, gatos y hurones, independientemente del fin al que se destinen o del lugar en el que habiten o del que procedan, serán considerados animales de compañía. Los animales de producción sólo se considerarán animales de compañía*

En otro orden de cosas, de la misma manera que el artículo 6 del Real Decreto 409/2025 en su segundo apartado establece los requisitos necesarios para reconocer la condición como perros de asistencia, el apartado cuarto incluye los motivos por los que se determina la pérdida de tal condición. De las cuatro causas enumeradas en el precepto, la primera de ellas, la muerte, no requiere mayor explicación. Sin embargo, en el apartado b) se indica que el perro de asistencia, al cumplir diez años de edad deberá retirarse salvo que, a partir de ese momento, un veterinario emita un informe con carácter anual que permita corroborar el estado de salud adecuado del animal para seguir desarrollando su actividad. También será necesario un informe veterinario o motivos alegados por el centro de adiestramiento cuando existan casusas manifiestas de la incapacidad definitiva del animal para desempeñar las actividades para las que fue adiestrado; este tipo de casos se asocian en muchas ocasiones a enfermedades sobrevenidas en el animal. Finalmente, en aquellos supuestos en los que el perro de asistencia haya causado daños a personas o a otros animales, siempre que exista intervención de la Administración Pública mediante resolución administrativa o medie una resolución judicial, el animal perderá su condición como perro de asistencia.

En relación con esto, si una vez perdida esta condición y siempre que la propiedad del perro sea de una entidad pública o persona jurídica, la persona usuaria o el responsable del animal podrán adoptarlo. Si no hubiera interés por esta parte, el perro de asistencia se entregará a una entidad de protección animal y será puesto en adopción.

4. CONCLUSIONES

Como se ha mostrado a través del presente trabajo, una de las principales vías de autonomía personal e inclusión social de las personas con discapacidad se encuentra en la actividad que desarrollan los perros de asistencia, diariamente, en su labor de apoyo y compañía.

El texto de la Convención de Derechos de la Personas con Discapacidad se consideró en el momento de su adopción un texto moderno que, afortunadamente, ha permitido una mayor participación de las personas con discapacidad en la sociedad. En relación con ello, progresivamente, han entrado en vigor textos normativos europeos y nacionales que refuerzan esta idea y siguen trabajando por mejorar la independencia y la seguridad jurídica y

en el supuesto de que, perdiendo su fin productivo, el propietario decidiera inscribirlo como animal de compañía en el Registro de Animales de Compañía".

personal de las personas con discapacidad. Así, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social sirvió para adaptar a España a los textos internacionales y actualizar las necesidades que presenta la discapacidad; siempre con el objetivo de eliminar el concepto de exclusión y sustituirlo por el de inclusión. En relación con esto, los avances terminológicos en el ámbito de la discapacidad han sido notables -incluso han alcanzado el rango constitucional en España- y los conceptos bajo los cuales se denomina a las personas pertenecientes a este grupo son, indudablemente, más adecuados.

El reconocimiento de los animales como seres sensibles en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la modificación del Código Civil español reconociendo a los animales como seres dotados de sensibilidad, está suponiendo en los últimos años un intento de armonización entre todas las legislaciones que hacen referencia a los animales en España. Por ello y en línea con lo expuesto en el trabajo, la Ley 7/2023 de Protección y Bienestar Animal estableció la necesidad de elaborar a través de un desarrollo reglamentario una normativa que, además de regular las actividades que llevan a cabo los perros de asistencia, insistiera, acorde con el nuevo estatus jurídico de los animales, en el adecuado bienestar en el que se les debe mantener. Así, haciendo uso de su potestad reglamentaria, el Gobierno dictó un nuevo texto que entró en vigor el 17 de junio de 2025 a través del Real Decreto 409/2025, de 27 de mayo, por el que se regula la actividad y bienestar de los perros de asistencia.

La accesibilidad, la autonomía y la inclusión de las personas con discapacidad se han convertido, entre otros, en elementos fundamentales para facilitar la vida de las personas con discapacidad. De acuerdo con esta idea, el nuevo Real Decreto establece en su Preámbulo que para lograr la accesibilidad el apoyo animal requerido por algunas personas con discapacidad resulta crucial para lograr la autonomía personal buscada. Así, la independencia proporciona a estas personas ser partícipes a diario de la sociedad desde un punto de vista, laboral, cultural, social, económico e, incluso, político.

Ciertamente, la conexión entre las personas usuarias y el bienestar de los perros de asistencia -bajo lo que el Real Decreto 409/2025 objeto de análisis denomina "unidad de vinculación"- junto al adecuado y reconocido adiestramiento del perro para desarrollar las actividades necesarias para la persona a quien asiste, están intrínsecamente relacionadas con el grado de bienestar que tenga el animal. Por tanto, aunar las dos partes involucradas y proteger las necesidades de cada una, garantiza un perfecto funcionamiento en estos casos del binomio persona-animal.

5. BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA, Antonio *et al.* (2024) "Las personas con discapacidad en el derecho europeo" en DÍEZ BUESO, Laura (Dir.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid: Aranzadi, pp. 65-89.

CANTERO BERLANGA, Manuel Damián y MÉNDEZ ROCASOLANO, María. "La protección de los animales en España: los derechos de los animales como respuesta a las injusticias humanas", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 143, 2024, pp. 1-49. Disponible en: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00361

COURTIS, Christian (2024) "El artículo 49 de la Constitución Española a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad", en DÍEZ BUESO, Laura (Dir.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid: Aranzadi, pp. 23-44

FRANCISKOVIC INGUNZA, Beatriz y VARSI-ROSPIGLIOSI, Enrique (2024) "Los perros de asistencia para las personas con discapacidad en el Perú" en *Prudentia Iuris*, núm. 97, Enero-Junio, pp. 297-306.

PÉREZ BUENO, Cayo (2024) "Un caso de éxito de incidencia política de la sociedad civil organizada. La reforma del artículo 49 de la Constitución Española", en DÍEZ BUESO, Laura (Dir.), *La reforma del artículo 49 de la Constitución Española*, Madrid: Aranzadi, pp. 91-109.

PINKUS AGUILAR, María Fernanda, "Medidas para lograr la igualdad inclusiva de las personas con discapacidad", en LATAPIE ALDANA, Ricardo (Coord.), *Discriminación, problemas contemporáneos*, Méjico: Centro de Estudios Constitucionales- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2022, pp. 257-297.

TURTURRO PÉREZ DE LOS COBOS, Sara (2024) "Personas con discapacidad (art. 15 de la Carta)", en CANOSA USERA, Raúl y CARMONA CUENCA, Encarnación (Dirs.), *La Europea de los Derechos Sociales. La Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección,* Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 517-540.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de septiembre de 2025

NOTAS A LA NUEVA LEY 1/2025, DE 1 DE ABRIL, DE PREVENCIÓN DE LAS PÉRDIDAS Y EL DESPERDICIO ALIMENTARIO

NOTES TO THE NEW LAW 1/2025, OF APRIL 1, ON THE PREVENTION OF FOOD LOSSES AND FOOD WASTE

Autora: Érica María Ferreira Teles, FPI-Ministerio en el Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Alcalá. ORCID: 0000-0002-8142-8513. Correo electrónico de contacto: erica.ferreira@uah.es

Fecha de recepción: 09/07/2025

Fecha de aceptación: 15/07/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00433

Resumen:

Este trabajo expone sintéticamente las líneas básicas y antecedentes de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario con especial atención en la modificación del régimen jurídico de los contratos públicos de servicios de alimentación al introducir un párrafo en el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Esta inclusión se realiza con el fin de impulsar la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de las empresas que suscriban contratos con las administraciones públicas.

Abstract:

This paper synthetically exposes the basic lines and antecedents of the Law 1/2025, of April 1, on the prevention of food losses and food waste with special attention on the modification of the legal regime of public contracts for food services by introducing a paragraph in Article 202 of Law 9/2017, of November

8, on Public Sector Contracts. This inclusion is made in order to boost the prevention and reduction of food losses and waste by companies entering into contracts with public administrations.

Palabras clave: Alimentos. Contratación pública. Desperdicio alimentario. Legislación. Residuos. Servicios de alimentación.

Keywords: Food. Public procurement. Food waste. Legislation. Waste. Food services.

Índice:

1. Introducción
2. Interrelación con la normativa de residuos ¿Un paraguas normativo?
3. Objetivos de la Ley 1/2025. ¿Más que una declaración de intenciones?
4. Modificación del régimen jurídico de los contratos públicos de servicios de alimentación
5. Conclusiones
6. Bibliografía y recursos

Index:

1. Introduction
2. Interrelation with waste regulations. A regulatory umbrella?
3. Objectives of Law 1/2025. More than a declaration of intentions?
4. Modification of the legal regime of public contracts for food services.
5. Conclusions
6. Bibliography and resources

1. ANTECEDENTES

El 19 de enero de 2024, el Boletín Oficial de las Cortes Generales recogía el acuerdo de la Mesa de la Cámara de encomendar la aprobación del Proyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación[1].

[1] Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, XV núm. 4-1, de 19 de enero de 2024.

Comenzaba así este texto su andadura parlamentaria que habría de finalizar el pasado 20 de marzo de 2025 con la aprobación de su versión definitiva en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados y que se publicaría el miércoles 2 de abril de 2025 bajo la denominación de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario (en adelante, Ley 1/2025).

Esta ley es pionera en establecer un marco normativo para combatir un problema como es el desperdicio alimentario, y lo hace regulando la materia a lo largo de toda la cadena de suministro a nivel nacional. Así, esta norma se ha aprobado al amparo de la competencia que le corresponde en exclusiva al Estado recogida en el artículo 149.1.13ª de la Constitución Española, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª, también sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente. Lo anterior, claro está, sin perjuicio, de las facultades que corresponden a las Comunidades Autónomas de establecer medidas adicionales de protección.

Entre las Comunidades que se adelantaron a este cuerpo legal, destaca Cataluña con la Ley 3/2020, de 11 de marzo, de prevención de pérdidas y el despilfarro alimentarios, y Castilla-La Mancha, con la Estrategia "Sin desperdicio 2030", que desarrolla un mandato expreso contenido en el Decreto 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha (modificado por el Decreto 90/2022, de 1 de agosto). La Comunidad Foral Navarra cuenta con la Ley 7/2013, de 25 de febrero, de utilización de residuos alimenticios de Navarra, para favorecer la distribución de alimentos aptos para el consumo, aunque no comercializables, a los bancos de alimentos u organismos análogos. En Murcia destaca la Ley 10/2013, de 18 de octubre, para el aprovechamiento de excedentes alimentarios y creación de la Red Solidaria para el Aprovechamiento de Alimentos. También cabe mencionar Cantabria, que cuenta con una estrategia contra el despilfarro de alimentos, aprobada por el Decreto 56/2019, de 11 de abril, por el que se aprueba la estrategia contra el despilfarro de alimentos en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Otras comunidades autónomas cuentan con previsiones normativas dentro de sus leyes de residuos, como, por ejemplo, la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia (art. 45).

A nivel europeo, cabe señalar que el Pacto Verde Europeo y, especialmente, la Estrategia de la Granja a la Mesa, han incorporado medias de combate como eje transversal en el resto de las políticas comunitarias, incluido el programa de consumo de fruta y leche en las escuelas para fomentar buenos hábitos

alimentarios entre los niños y jóvenes, que puede ir acompañado de medidas educativas que incentiven la prevención de pérdidas y el desperdicio.

Todas estas actuaciones, han llegado a conformar un núcleo esencial de la nueva Política Agrícola Común (PAC) para 2023 en adelante (Exposición de Motivos de la Ley 1/2025), que tiene su reflejo en el plano nacional, de manera que en el Plan Estratégico de la nueva PAC se recoge un Objetivo Específico 9 para mejorar la respuesta de la agricultura a las exigencias sociales en materia de alimentación, salud y sostenibilidad, en cuya definición se ha identificado como una necesidad la de reducir el desperdicio alimentario a lo largo de la cadena alimentaria.

Aunque ya se han sucedido otras iniciativas para detener el desperdicio antes. Entre otras, cabe citar la pionera Estrategia en 2013 "Más alimento, menos desperdicio" del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que ya pretendía el diálogo y la coordinación entre los agentes implicados y las administraciones públicas con vistas a cambiar el patrón de consumo imperante. En el marco de esta Estrategia el Ministerio puso en marcha en 2014 el Panel de cuantificación del desperdicio alimentario en los hogares españoles. Asimismo, el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria en 2015 ha incluido el compromiso de reducir el volumen de desperdicio alimentarios en las distintas fases de la cadena alimentaria (artículo 41). También cabe citar otras actuaciones no vinculantes como la Guía de buenas prácticas frente al desperdicio alimentario en 2018 que, destinada a los consumidores, pretende planificar y redireccionar hábitos alimentarios desde la compra de alimentos, hasta su conservación y consumo final.

Así, la disciplina en la materia se alinea en dirección a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) 12 de la Agenda 2030[2], el cual dispone en su meta 3 que hay que reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha. Se estima que el desperdicio total de alimentos en 2019 alcanzó la inquietante cifra de 931 millones de toneladas de alimentos desperdiciados o 119,9 kilogramos per cápita, de los cuales 73,3 kilogramos corresponden a los alimentos

[2] Este objetivo aparece muy vinculado a otros como el ODS 2 "Hambre cero", el ODS 11 "Ciudades y comunidades sostenibles" o el ODS 13 "Acción por el clima", así como los 14 y 15 que se refieren a la vida submarina y de los ecosistemas, conformando un elemento transversal a la actuación internacional en la materia.

desperdiciados en los hogares)[3]. Por ende, hemos de llegar a 2030 con un máximo de desperdicio total de 60 kilogramos per cápita. En este contexto, el estudio de la FAO sobre "Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención" de 2011 fue un punto de inflexión en la concienciación a nivel mundial en la materia. Los resultados del estudio aprecian una diferencia significativa entre los patrones de comportamiento en los países ricos, donde el desperdicio se presenta en la etapa de consumo (debido al comportamiento del consumidor y la falta de coordinación entre los agentes de la cadena alimentaria, entre otras), y en los países pobres, donde los alimentos se pierden principalmente a lo largo de las primeras etapas de la cadena de suministro (debido a las limitaciones económicas, técnicas y de gestión del reaprovechamiento, las instalaciones e infraestructura para la conservación y almacenamiento de los alimentos, entre otras). Esta diferencia ha sido confirmada por estudios posteriores, cuantificando la pérdida de alimentos en África en un 20% en comparación al 9% de Europa[4]. Prueba de lo anterior es que la Unión Europea calcula que un 40% del desperdicio se concentra en el consumidor, otro 40% en la transformación y fabricación, 15% en la restauración y 5% en la distribución.

Para el mismo año de 2019, en los hogares españoles se desperdiciaron 1.352,5 millones de kg[5] de alimentos. Mientras, se han desperdiciado 30,5 millones de kg fuera de los hogares para el mismo período[6]. A partir de entonces los datos son halagüeños pues muestran un descenso progresivo.

2. INTERRELACIÓN CON LA NORMATIVA DE RESIDUOS ¿UN PARAGUAS NORMATIVO?

El desperdicio alimentario ha sido una preocupación también en el seno de la Unión Europea que ha encontrado acomodo en la legislación europea, en concreto, en la de residuos[7]. Así, la Directiva 2008/98/CE del Parlamento

[3] Organización de las Naciones Unidas. Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Edición especial: Por un plan de rescate para las personas y el planeta, p. 37. Disponible en internet (Fecha de último acceso: 08-04-2025)

[4] *Ibidem.*

[5] Panel de cuantificación del Desperdicio Alimentario en los Hogares. El desperdicio alimentario generado en los hogares españoles 2019. MAPA. Disponible en internet (Fecha último acceso 02/05/2025).

[6] Presentación del Panel de Cuantificación del Desperdicio Alimentario en el Consumo Extradoméstico de España, Otoño-Invierno 2020. MAPA. Disponible en internet (Fecha último acceso 02/05/2025).

[7] El marco normativo de los residuos puede ser y es un buen pilar en el que fundamentar las acciones de lucha contra el desperdicio alimentario. Al efecto, vid. SALAMERO TEIXIDÓ,

Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, DMR), así como la Directiva 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 que modifica la Directiva anterior incorporando previsiones específicas en materia de residuos alimentarios para contribuir a la consecución del ODS 12.3 en 2030 y, como objetivo propio, lograr una reducción del 30% en 2025 (preámbulo de la Directiva). Para tal fin, la modificación de 2018 aporta dos novedades primordiales sobre la materia. En primer lugar, se introduce el concepto legal de "residuo alimentario" (art. 3.4.bis), que tendría su reflejo nacional en el artículo 2.ap) de la Ley 7/2002. Sendas normativas consideran que por "residuo alimentario" cabe entender "todos los alimentos, tal como se definen el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria[8], que se han convertido en residuos[9]". En segundo lugar, se instauran un conjunto de obligaciones destinadas a los Estados miembros en relación con los residuos alimentarios y los biorresiduos, que también engloban a los residuos alimentarios (art. 9.1.g y h, 9.6, 9.8 y 29.2 bis).

Esta normativa europea tiene su trasposición en el ámbito nacional, como ya hemos adelantado en el párrafo anterior, con la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley 7/2022). En lo que a este estudio interesa, completa las previsiones de la Ley 1/2025 al contemplar medidas para prevenir la generación de residuos, como la obligación de que las autoridades competentes adopten medidas cuyos fines serán, al menos, reducir la generación de residuos alimentarios en la producción primaria, en la transformación y la fabricación, en la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en restaurantes y servicios de comidas, así

L., "Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación", en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 203, 2020, pp. 249-280.

[8] En otras palabras, por residuo alimentario ha de entenderse el desecho de cualquier sustancia o producto destinados a ser ingeridos por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no, incluyendo las bebidas, la goma de mascar y cualquier sustancia, incluida el agua, incorporada voluntariamente al alimento durante su fabricación, preparación o tratamiento, sin perjuicio de lo dispuesto para el agua en el artículo 6 de la Directiva 98/83/CE y de los requisitos estipulados en las Directivas 80/778/CEE y 98/83/CE.

[9] La misma Directiva define *residuo* como "cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse" (art.3). En el ámbito nacional, la Ley 7/2022 mantiene la redacción sustituyendo el verbo "desprender" por "desechar", considerando un residuo como "cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar" (art. 2.al).

como en los hogares. Cabe señalar que el legislador español se ha adelantado al europeo en la fijación de objetivos de reducción de los residuos alimentarios. Así, su artículo 18.1. g) impone como objetivo lograr una reducción del 50 % de los residuos alimentarios per cápita en el plano de la venta minorista y de las personas consumidoras, y una reducción del 20 % de las pérdidas de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro para 2030, respecto a 2020, como contribución a los ODS[10]. También, podemos encontrar en el mismo artículo otras previsiones conectadas con los residuos alimentarios, como estimular la venta de productos a granel, en su apartado n), y, en particular, el art. 18.4 cuando enuncia que los comercios minoristas de alimentación de una superficie igual o superior a 400 m2 promoverán su área de venta a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, lo cual incluye la venta a granel o mediante envases reutilizables. Cabe destacar que la disposición final decimotercera de la Ley 1/2025 modificó la redacción anterior que sustituía dicha medida de fomento ("promoverán") por una obligación cuantificable, a saber: "con el fin de promover la prevención de envases de un solo uso, a más tardar el 1 de enero de 2023, los comercios minoristas de alimentación cuya superficie sea igual o mayor a 400 metros cuadrados destinarán al menos el 20% de su área de ventas a la oferta de productos presentados sin embalaje primario, incluida la venta a granel o mediante envases reutilizables"[11]. El fomento de la venta a granel es asimismo una medida adecuada para prevenir la generación de residuos alimentarios en la medida en que con ello se permite al consumidor adquirir solo la cantidad de alimentos que efectivamente consumirá, a la par que reduce el uso de envases de un solo uso. Sin embargo, sería prudente no rebajar el *statu quo* medioambiental que se ha fijado con la anterior redacción y mantenerlo o ajustarlo a la vista de resultados contrastados, en virtud del principio de no regresión ambiental (también conocido como cláusula stand-still). A estos efectos, este principio se define como aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica

[10] Este objetivo se encuentra asimismo en la Estrategia Española de Economía Circular 2030 y con el I Plan de Acción de Economía Circular que incluye, al efecto, tres medidas clave en su texto; la primera, de orden normativo, pretende desarrollar dos disposiciones normativas para garantizar la donación de alimentos, la segunda, de índole social, se centra en la concienciación y sensibilización en relación con el desperdicio alimentario, y, por último, la reducción del desperdicio en distribución, restauración y hostelería.

[11] En SALAMERO TEIXIDÓ, L. "El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos", en Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, núm. 1, vol. 27, 2018, pp. 63-97, Se trae a colación la semejanza de dicho artículo con el ordenamiento juridico francés que, "con la Loi n° 2016-138, du 11 février 2016, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, impone a las superficies que se dedican al comercio al por menor de alimentos superiores a 400m2 a formalizar pactos o acuerdos regulando la donación de alimentos, so pena de multa en caso contrario. Como se verá, esta no es la única similitud de la norma española con la francesa".

jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado el juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental[12]. En el caso de los Estados descentralizados como España, este principio ordena también la interconexión interordinamental: ya no solo como proyección temporal entre normas anteriores y posteriores, sino en el juego de las bases de las normas ambientales, es decir, que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia puedan establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal, como habíamos anticipado en el apartado anterior[13].

---

[12] En esta línea el Tribunal Supremo dicta que "El principio de no regresión o cláusula Standstill se ha consolidado como instrumento eficaz **para evitar la supresión o relajación del nivel de protección otorgado por el Derecho Medioambiental** a determinados espacios naturales que pueden producir daños ambientales de carácter irreversible. Dicho principio es **una obligación que se impone a los Poderes Públicos de no modificar o suprimir los estándares de protección ambiental que supongan una disminución del nivel de protección establecido**, lo que no significa que no puedan modificarse tales estándares, petrificando la normativa, **sino que para ello se exige una justificación reforzada o especial motivación** de las innovaciones del planeamiento que incidan sobre espacios especialmente protegidos.
Este principio de no regresión **-no positivizado**- y que, se ha dicho que encuentra su apoyo en el art. 45 CE y en el art. 3 y concordantes de la Ley del Suelo de 2015- constituye un límite de la actuación de los Poderes Públicos, en especial de su potestad de planeamiento territorial y urbanístico, que, además actúa como parámetro de validez de las actuaciones que incidan en materia medioambiental" (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2023, RC 1451/2022).

[13] Exposición de motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. El artículo 2.l) de la misma eleva este principio a principio rector. Al efecto, el Tribunal Constitucional es claro en la Sentencia 233/2015 cuando dice que "el art. 45 CE "enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero 'de acuerdo con lo que dispongan las leyes' que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 CE, SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2, 149/1991, fundamento jurídico 1, y 102/1995, fundamentos jurídicos 4-7)"' (STC 199/1996, FJ 3). Conforme a su carácter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 6, y las allí citadas). Tempranamente advirtió este Tribunal que ello no significa que estemos ante normas meramente programáticas, sino que el "reconocimiento, respeto y protección" de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, informarán "la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos", según ordena el art. 53.3 de la Constitución. Esta declaración constitucional impide considerar a tales principios como normas sin contenido y obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6). O, en otros términos, "al margen de su mayor o menor generalidad de contenido,

Además, la Ley 7/2022 también contempla, de forma semejante a la reciente Ley 1/2025, fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano, priorizándolo frente a la alimentación animal y a la transformación en productos no alimenticios.

Para dar cumplimiento a sendos objetivos anteriormente transcritos (alcanzar el objetivo sobre el sistema alimentario de producción y consumo responsables marcado por la Agenda 20230 y fomentar la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano) que se consagran en los apartados h) y g) del artículo 18.1 de la Ley 7/2022, esta misma ley trata de ordenar la gestión de los alimentos que no se han consumido o se van a desechar en su artículo 19.2. Al efecto, la Ley 1/2025 perfila su contenido como jerarquía de prioridades[14] en uno de sus artículos (artículo 5) y lo erige a lo largo de su articulado como de sus fines (art.1.2.k), como principio rector (art. 4.c) y obligación de todos los agentes de la cadena alimentaria (art. 6). La ley traslada el contenido al artículo 5 y lo sistematiza de la forma que sigue:

> *«a) transformación de los alimentos que siguen siendo aptos para el consumo humano, en otros alternativos para consumo humano;*
> *b) para los excedentes cuya generación no se haya logrado prevenir se procederá:*
> *1º) a la donación de alimentos y otros tipos de redistribución para consumo humano,*
> *2º) consumo animal y fabricación de piensos o,*
> *3º) como subproducto en otra industria, y;*
> *c) Al reciclado y a la obtención de compost digerido de máxima calidad para su uso en suelos, y, cuando no sea posible, para la valorización energética mediante la obtención de biogás o de combustibles (obligación ya prevista en la Ley de Residuos)».*

Esta jerarquía de actuaciones es pionera e innovadora por cuanto no deriva de imposición alguna desde el seno de la Unión Europea y encajan con la jerarquía de residuos consagrada en su artículo 8 (prevención, preparación para la reutilización, reciclado, otro tipo de valorización, incluida la energética y eliminación). Asimismo, el legislador refuerza este listado sancionando el incumplimiento de aplicar la mencionada jerarquía en la gestión del desperdicio, o no justificar debidamente su falta de aplicación con apercibimiento o multa

---

enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 CE" (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11)".

[14] Retomando el hilo de la nota a pie de página anterior, SALAMERO TEIXIDÓ, L. "El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos", en Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, núm. 1, vol. 27, 2018, pp. 72-78 comparte la inspiración de esta normativa con el Código Medioambiental francés que, "en virtud de la modificación operada por la Loi n° 2016-138, du 11 février 2016, relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, también recoge una jerarquía específica para los residuos alimentarios".

de hasta 2.000 euros al considerarla infracción leve (art. 21 a) en relación con el artículo 20.2.a).1º) con el fin de alentar a su cumplimiento y confirmar su importancia práctica.

Junto a lo anterior y en lo aquí interesa, el artículo 19.3 fomenta la donación de alimentos a entidades de carácter social y con fines no lucrativos. Al efecto, la ley asimila las entidades de carácter social y con fines no lucrativos al *consumidor final*[15]. En este punto, cabe hacer notar que estas leyes establecen un marco legal y fiscal en España que favorece este tipo de donaciones, en línea con los ODS y la Agenda 2030 al contemplar exenciones de IVA y deducciones importantes[16] con que poder gestionar los excedentes alimentarios aptos para el consumo humano, priorizándolo, como vemos en el listado anterior, frente al consumo no humano, subproducto o compost.

Como colofón, la Ley 7/2022 establece una medida para la reducción de residuos alimentarios en el marco de las empresas de distribución alimentaria y de restauración, por el cual faculta a las entidades locales a establecer bonificaciones en las tasas o en las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que graven los servicios de recogida de residuos en las correspondientes ordenanzas sobre su financiación. Esta previsión cobra sentido con la imposición que prevé la misma Ley por la que todos los municipios con más de 5.000 habitantes están obligados a separar los biorresiduos (fracción orgánica), y teniendo en cuenta, como hemos mencionado anteriormente, que el concepto "biorresiduo" engloba también "los residuos alimentarios y de cocina procedentes de hogares, oficinas, restaurantes, mayoristas, comedores, servicios de restauración colectiva y

[15] Entendiendo por consumidor final, según lo dispuesto en el Reglamento 178/2002, al que se remite, "el consumidor último de un producto alimenticio que no empleará dicho alimento como parte de ninguna operación o actividad mercantil en el sector de la alimentación" (art. 3.18). Véase SALAMERO TEIXIDÓ, L. La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. ISSN 1133-4797, XXI, 2022, pp. 181-216.

[16] Baste señalar al efecto que la Disposición final tercera de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular incorpora un nuevo apartado al artículo 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido por el cual se aplica el tipo del 0% a las entregas de bienes realizadas en concepto de donativos a las entidades sin fines lucrativos. Además, prioriza la donación de alimentos (artículo 18 y 19) y establece un nuevo impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos (Capítulo II). Asimismo, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (modificada por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre de 2023) , contempla deducciones en las donaciones a estas entidades del 35% al 40%, entre otros beneficios (arts. 17 y ss.).

establecimientos de consumo al por menor, entre otros, y residuos comparables procedentes de plantas de transformación de alimentos" (art. 2.g)[17].

3. OBJETIVOS DE LA LEY 1/2025 ¿MÁS QUE UNA DECLARACIÓN DE INTENCIONES?

El fin fundamental de la Ley 1/2025 es la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria (art. 1.1). Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria se adicionaron otros tantos propósitos que han difuminado, en parte, su sentido último[18]. Hablamos de cuestiones tales como la determinación de la gestión (caza) del lobo y cuestiones vinculadas al sector agrario (representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en el ámbito estatal, declaración de interés general de caminos rurales, ayudas a los sectores del olivar y el viñedo, rebusco, tarifas de energía eléctrica, sanidad vegetal y animal, etc.), entre otras, a las que dedica casi la integridad de sus disposiciones adicionales (ocho frente a una que contenía el proyecto original y que se refería a la cuantificación de los residuos alimentarios, que se ha mantenido como disposición adicional primera). Asimismo, lo anterior explica en buena medida las veinte disposiciones finales con que cuenta actualmente la ley (casi tantas como artículos), frente a las tres iniciales que contenía el proyecto.

Además de este objetivo cuantificable, la ley persigue definir y armonizar qué se entiende por "pérdidas y desperdicio alimentario"[19]. Al efecto, su artículo 3 establece que por desperdicio de alimentos ha de entenderse "la parte de los alimentos destinada a ser ingerida por el ser humano y que termina desechada como residuo". Mientras, por pérdida de alimentos se remite a la fase de

[17] Vid. SALAMERO TEIXIDÓ, L., "Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación", en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 203, 2020, pp. 249-280.

[18] Tal y como ha subrayado tempranamente HIERRO HIERRO, F, J., Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y contratación en el sector agrario, Briefs AEDTSS, núm. 39, Asociación Española del Trabajo y la Seguridad Social, 2025.

[19] Carente de una regulación básica de la materia, las dos Comunidades Autónomas que dieron un paso en establecer un marco normativo, definieron "desperdicio alimentario" como "*los alimentos destinados al consumo humano, en un estado apto para ser ingeridos o no, que se retiran de la cadena de producción o de suministro para ser descartados en las fases de la producción primaria, la transformación, la fabricación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y el consumidor final, con la excepción de las pérdidas de la producción primaria". Mientras, Cataluña definió "pérdida alimentaria" como* "las partes comestibles de los alimentos que quedan en la propia explotación, ya sean reincorporadas al suelo o utilizadas para realizar compostaje *in situ"* (art. 4).

producción del alimento o materia prima al referirse a "productos agrarios y alimentarios que por cualquier circunstancia quedan en la propia explotación, ya se reincorporados al suelo o utilizados para realizar compost in situ y cuyo destino final hubiera sido la alimentación humana". Estas definiciones se completan con las previsiones de la Ley 7/2022, que hemos reproducido en el apartado anterior. La diferente terminología entre pérdidas y desperdicio alimentario, que también se emplea en la DMR, emana de documentos y estudios de la FAO que los distingue en función de la fase o etapa de la cadena en la que se gestione el alimento[20]. Es más, el umbral de cumplimiento marcado desde la Unión Europea y desde la Agenda 2030 también diferencia esta fase o etapa, hablando de "residuos alimentarios"[21] en relación con el objetivo de reducción de 50% en la fase minorista y consumo, pero, se refiere a "pérdidas" en relación con la reducción del 20% en las fases de producción y consumo.

Para estos fines, la ley se estructura en seis capítulos en los que establece obligaciones transversales, medidas de buenas prácticas e instrumentos para el fomento y control de la reducción y prevención de las pérdidas y el desperdicio, que completa con un disuasorio régimen sancionador de carácter económico. En su articulado se instrumentalizan obligaciones concretas (capítulo II) y buenas prácticas (capítulo III) para todos los agentes de la cadena alimentaria. Entre ellas, instaura la obligación para empresas de hostelería y restauración de facilitar al consumidor que pueda llevarse, sin coste adicional (sin perjuicio del cobro de envases de plástico), los alimentos que no haya consumido mediante envases aptos al efecto, reutilizables o fácilmente reciclables (no se aplica en los formatos de servicio de bufé libre o similares). Además, constriñe a informar de esta posibilidad de forma clara y visible en el propio establecimiento, de manera preferente en la carta o menú (artículo 8 del cuerpo legal).

Estas obligaciones trasladan a los consumidores la oportunidad -o responsabilidad- de gestionar el alimento. Pero también se prevén buenas prácticas que influyen en una etapa anterior a la consumición, concretamente, en la compra para garantizar una gestión racional de los alimentos basados en las necesidades concretas. Estas medidas se contienen en el artículo 13 y pasan por fomentar, siempre que sea viable, la incorporación de criterios de compra sostenible para reducir la huella ambiental, hasta promocionar la economía de proximidad. Así también, contempla promover la flexibilización de los menús,

[20] FAO, SAVE FOOD: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction, *Definitional framework of food loss. Working paper*, 2014.

[21] SALAMERO TEIXIDÓ, L. considera en La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. ISSN 1133-4797, XXI, 2022, p. 207 que sería prudente, a efectos de sistemática, mantener un único concepto en la norma europea, y por extensión, en la española: el de "residuo alimentario".

para que el consumidor pueda elegir la guarnición o raciones de distinto tamaño; fomentar la donación de alimentos con fines sociales y otros tipos de redistribución para el consumo humano (con los beneficios que hemos mencionado anteriormente), o, entre otras, la entrega a instalaciones de compostaje de los restos alimentarios conforme a la normativa de residuos.

Con todo, esta ley es la palanca de cambio necesaria en nuestros patrones de consumo y en la cadena de producción actual que pugna por lograr consumidores cada vez más conscientes porque como enfatizaba Sheryl Sandberg "no podemos cambiar aquello de lo que no somos conscientes". Esta consciencia precisa de la educación y sensibilización para materializar el cambio. En el sector de la alimentación influyen muchos factores, por ello es por lo que se hace urgente generar propuestas para la transición a sistemas más sostenibles como son la conciliación de la vida laboral y familiar, el aprovechamiento del potencial transformador de la alimentación o impulsar cambios a nivel local. Considerando que un menor desperdicio de alimentos comportaría un uso más eficiente de las tierras y gestión de los recursos hídricos, con los beneficios que ello implicaría en todo el sector agrícola y reforzaría la lucha contra la malnutrición. Esto es, beneficios medioambientales, sociales y económicos. Ello puede, en parte, explicar la inclusión de cuestiones "próximas" en la normativa de referencia, positivizando en un marco común situaciones hasta entonces, aisladas.

4. MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS DE SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN

La Ley 1/2025, entre las modificaciones que contiene, incorpora un párrafo final (destacado en negrita) al apartado 1 del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, con la redacción que sigue:

> *«1. Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.*
>
> *En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente.*

Asimismo en los pliegos correspondientes a los contratos cuya ejecución implique la cesión de datos por las entidades del sector público al contratista será obligatorio el establecimiento de una condición especial de ejecución que haga referencia a la obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos, advirtiéndose además al contratista de que esta obligación tiene el carácter de obligación contractual esencial de conformidad con lo dispuesto en la letra f) del apartado 1 del artículo 211.

Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario»[22].

Esta modificación no es casual en un ámbito como la contratación pública, que ha pasado a ser una palanca de cambio que permite potenciar políticas públicas. Como tampoco es casual el empleo de una condición especial de ejecución para ello, esto es, de ubicar de manera imperativa prácticas adecuadas de desperdicio alimentario en la ejecución de una prestación, en este caso, de servicios de alimentación en instituciones públicas. Decimos que no es casual porque se hace necesario que la administración sea el motor o ejemplo de implementación de medidas para combatir el desperdicio alimentario y ello se refleja primeramente en los requisitos aplicables a las empresas con las que suscriben contratos públicos. Para que ello pueda cobrar verdadera virtualidad, cabe recordar que, en contraposición con otros compromisos contractuales, en las condiciones especiales de ejecución se detallan las características del servicio de alimentación a las que se da una importancia diferenciada y destacada para el adecuado cumplimiento del contrato, tales como los menús a servir, el tipo de ingredientes, la forma de cocinarlos, las características nutritivas, los horarios de servicio, los precios, etc. Mientras, en las prescripciones técnicas se detallan las características técnicas o nutricionales que sirven como mínimo común denominador del producto y/o servicio a gestionar en el contrato. Este estándar puede ser incrementado mediante la configuración de criterios de adjudicación, por los cuales se le otorgan puntos al licitador que cumpla con los mismos, entre los que cabe diferenciar criterios económicos de los criterios cualitativos, en los que se pueden integrar aspectos ambientales, entre otros y en lo que a este estudio se refiere.

De manera concreta, esta condición se refiere a una prestación que exige, así, una adecuada conservación, transformación, transporte y desecho de alimentos

[22] Sobre este tema, expondremos más adelante los antecedentes desde su andadura parlamentaria hasta su aprobación definitiva.

o residuos alimentarios en un entorno ejemplarizante que puede resonar en la sociedad. Así, como hemos reproducido en apartados anteriores, el artículo 22.3 de la LCCTE fue la antesala de la obligación actual que se ha concretado en los servicios de alimentos de cara a fomentar el reaprovechamiento de excedentes alimentarios. Como antecedente de esta disposición la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2017, sobre iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio de alimentos, mejorar la seguridad alimentaria, dice "Considerando que deben adoptarse medidas para reducir el desperdicio de alimentos al nivel que corresponda; Considerando que las autoridades locales y regionales tienen una función clave (…), teniendo en cuenta su amplia participación en la adjudicación de contratos públicos y, en muchos casos, su autoridad sobre las instituciones educativas, insta a reducir la cantidad de desperdicios de alimentos generado a nivel de la venta al por menor y de los consumidores, y a reducir la pérdida de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluida la pérdida posterior a la cosecha". Asimismo, procede recordar que el 16 de abril de 2027 entrará en vigor el Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos. Su artículo 4 establece que en la contratación de los servicios y suministros relacionados con la oferta de alimentos y bebidas en los comedores escolares en la que se aplicarán, entre otros, los siguientes criterios:

> e) Se introducirán elementos orientados a la reducción al mínimo de la generación de residuos y el desperdicio alimentario, así como a su recogida separada para su posterior reciclado, y al menor impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida del producto o servicio, de conformidad con lo previsto en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.
>
> k) Se reducirá el uso de envases monodosis, de conformidad con el mandato previsto en el artículo 55 de la Ley 7/2022, de 8 de abril. En todo caso, los envases monodosis de sal, azúcar, aceite de oliva virgen, vinagre y otras salsas contendrán como máximo las siguientes cantidades: 3 gramos para el azúcar, 0,8 gramos para la sal, 10 ml para el aceite de oliva virgen, 8 ml para el vinagre y 10 gramos para otras salsas.

Asimismo, cabe recordar también otra legislación sectorial estatal con incidencia en la preparación de los contratos de servicios de alimentación, como el artículo 22.3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que sin referirse específicamente al desperdicio alimentario, deja entrever la preferencia por el empleo de condiciones especiales

de ejecución en los pliegos de contratos públicos cuyo objeto exija la adquisición de alimentos en pro, en este caso, de alimentos sostenibles y saludables. Al efecto, establece que "Con el objeto de incrementar la resiliencia, al tiempo que se reduce la huella de carbono y de fomentar una alimentación de calidad, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares correspondientes a contratos públicos que tengan por objeto prestaciones que exijan la adquisición de alimentos, cuando estos contratos deban ser celebrados por la Administración General del Estado, y por los organismos y entidades dependientes o vinculados a la misma, se podrán establecer condiciones especiales de ejecución que primen los alimentos frescos o de temporada, y con un ciclo corto de distribución, siempre que ello resulte acorde con lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y con el Derecho Comunitario". Esta precisión es clave para lo que se comentará a continuación.

La LCSP ya había previsto la obligatoriedad de incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares al menos una condición especial de ejecución relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social (artículos 202.2 y 202.1). La Ley 1/2025 da un paso más estableciendo imperativamente la inclusión de una condición especial de ejecución medioambiental específica sobre desperdicio alimentario. De esta regulación, cabe preguntarse si la inclusión de esta condición suple la obligatoriedad general mencionada anteriormente o, si, por el contrario, es acumulativa. Cabría pensar que la Ley 1/2025 añade para ciertos contratos (en los que se van a manipular, conservar, transformar y transportar alimentos), una obligación en la ejecución de las respectivas prestaciones para gestionar los residuos de estos alimentos y dar cumplimiento a la ley. Ello se entendería sin perjuicio de la inclusión de la condición relacionada con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social que exige el artículo 202. No creemos que la inclusión de una sola condición que combata el desperdicio alimentario en estos contratos sirva para cubrir o compensar ambas obligaciones legales, aunque se trate de una condición eminentemente medioambiental, sino que debería ir acompañada de otra condición, de esta, u, de otra índole.

Además de lo anterior, creemos que sería necesario precisar tanto el contenido concreto de la cláusula como su ámbito de aplicación. Si bien es claro el tipo de servicios al que se le aplica, no lo es tanto otros aspectos, como que la cocina esté siempre *in situ* en la propia institución pública de que se trate, ya sea un colegio, un hospital, residencias de mayores, entre otros. Esta distinción es relevante con vistas a la conservación y transporte de los alimentos. Incluso, para un mejor acierto, creemos que se podrían acotar los CPV que han de

cumplir con esta obligación, de manera similar a los contratos del Anexo IV, por las especialidades que guardan, en aras de una mayor seguridad en su cumplimiento. Aunque la Ley menciona expresamente a los contratos de servicios, cabe entender que la obligación comprende, por extensión, a los contratos de concesión de servicios siempre que se cumpla la identidad de la prestación y de las demás condiciones, siendo la contrapartida a esta gestión, el derecho a explotar el servicio con la consiguiente transferencia del riesgo operacional. Lo que es claro es que se exceptúan de la misma los contratos de suministro por los que se adquieran productos alimentarios, salvo que integre la prestación principal mencionada. Lo anterior implica que la condición especial de ejecución ha de referirse, por su ubicación, a la organización del servicio a contratar, en concreto, en la conservación, transformación, transporte y desecho de alimentos o sus residuos. Cabe entender, asimismo, que la Ley se refiere a licitaciones de restauración, por lo cual se incluyen indubitadamente los siguientes CPVs:

- 55000000 – Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración
    - 55300000 – Servicios de restaurante y suministro de comidas
        - 55320000 – Servicio de suministro de comidas
            - 55321000 – Servicios de preparación de comidas
            - 55322000 – Servicios de elaboración de comida
        - 55330000 – Servicios de cafetería
    - 55500000 – Servicios de cantina y de suministro de comidas desde el exterior
        - 55520000 – Servicio de suministro de comidas desde el exterior.
            - 55523000 – Servicios de suministro de comidas para otras empresas e instituciones
                - 55523100 – Servicios de comidas para escuelas
            - 55524000 – Servicios de suministro de comidas para escuelas.

La inclusión de este párrafo obliga a las entidades del sector público a realizar un esfuerzo interpretativo, a partir, de los artículos 11 y 13 del mismo cuerpo legal, entre otros. En efecto, "**la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**" (art. 202 actual redacción), ha de interpretarse primeramente conforme al sentido y fin del propio texto legal, y conforme a textos sectoriales afines tales como el de residuos, que contiene previsiones en la materia. Advertir

en este punto que fueron tres las enmiendas que se sucedieron en el discurrir parlamentario que coincidían en incorporar una disposición adicional al proyecto consistente en añadir un nuevo párrafo al apartado 1 del artículo 202 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, pero se diferencian del contenido mismo del párrafo y que vamos a resumir de la manera que sigue[23]:

- Enmienda núm. 25 por el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu: "Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, **la observancia de las buenas prácticas previstas en la Ley X/2023, de XX de XXX, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y otras adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario.**"

- Enmienda núm. 38 por Ione Belarra Urteaga: "Cuando se cumplan las condiciones previstas en el párrafo primero de este apartado, en los pliegos de contratación de servicios de alimentación en instituciones públicas será obligatorio que se incorpore, como condición especial de ejecución, **la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y del cumplimiento de la Ley X/2023, de XX de XXX, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario**."

- Enmienda núm. 105 por el Grupo Parlamentario Republicano: "Las administraciones públicas **incorporaran en los términos previstos en el párrafo primero de este apartado todas las condiciones especiales de contratación necesarias** en los pliegos de contratación de servicios de alimentación para **garantizar la observancia de prácticas adecuadas desde el punto de vista del desperdicio alimentario y el cumplimiento de la Ley x/2024, de xx de xxx, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario, incluyendo todas aquellas que, más allá de las obligaciones específicas contenidas en la ley, sean necesarias para la consecución de sus fines y principios rectores."**

Solo se acordó el mantenimiento de la enmienda número 38 para su defensa ante el pleno, lo cual, efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos

[23] Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, XV legislatura, de 3 de junio de 2024, núm. 4-3.

emitidos, 348; a favor, 24; en contra, 297; abstenciones, 27. Sin embargo, el mismo enunciado de la enmienda fue introducido en una fase previa de ponencia, por lo cual perdura en nuestro texto actual pese a la infructuosa votación. Lo que es claro es que esta redacción emplea un enunciado más abstracto ("prácticas adecuadas" en lugar de "buenas prácticas") que permite dejar abierta la puerta a otras muchas medidas de combate contra el desperdicio y no solo a las buenas prácticas que se contienen en la misma ley (concretamente, en el capítulo III bajo el título "medidas de buenas prácticas de los agentes de la cadena alimentaria").

A efectos de sistemática, no obstante, hubiese sido prudente aclarar cuándo estas *prácticas* van acompañadas del apellido *adecuadas* y a quién le corresponde juzgarlo, teniendo en cuenta nuestro gran compromiso en la materia de cara al año 2030. Recordemos que en la legislación sectorial estatal de residuos ya encontrábamos medidas que se consideraban adecuadas para la prevención de residuos alimentarios como el fomento de la venta a granel, en la medida que traslada al consumidor la elección de la cantidad de alimentos que efectivamente consumirá.

Asimismo, cabe señalar que una medida que permita verificar su cumplimiento de manera periódica o que se pueda cuantificar, permite una mejora progresiva y unos resultados contrastados y contrastables. Siguiendo el espíritu de la frase de William Thomson Kelvin "lo que no se mide, no se puede mejorar. Lo que no se mejora, se degrada siempre". Para ello es necesario una redacción adecuada de la condición especial de ejecución que no reitere la obligación legal ni se enuncie de manera potestativa, imprecisa o abstracta. Además, es imprescindible que se identifique a un responsable del seguimiento de la misma que deba rendir cuentas de manera periódica y la misma se refuerce de un régimen sancionador disuasorio en caso de incumplimiento, pudiendo elevarla a obligación esencial del contrato, con lo que ello conlleva.

Por último, cabe traer a colación que la presente obligación no trae consigo una fecha o lapso temporal transitorio con que poder dar cumplimiento a la misma y, por ende, identificar los casos de incumplimiento a la misma. Al efecto, la disposición final vigésima de la Ley 1/2025 dispone la presente entrará en vigor el 2 de enero de 2025, esto es, 3 meses antes de su publicación. Lo anterior implica su aplicación retroactiva a expedientes ya iniciados, incluso adjudicados, lo que resultaría contrario especialmente desde el punto de vista del régimen sancionados que incorpora por su colisión con el principio de seguridad jurídica y de la irretroactividad de las disposiciones desfavorables. Al efecto, el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno relativo a la entrada en vigor de disposiciones que impongan nuevas obligaciones a las personas

físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional, dispone que el comienzo de su vigencia será el 2 de enero o el 1 de julio siguiente a su aprobación.

5. CONCLUSIONES

El desarrollo de este estudio permite formular las siguientes consideraciones finales:

Esta ley es pionera en establecer un marco normativo *ad hoc* para combatir un problema como es el desperdicio alimentario y lo hace regulando la materia a lo largo de toda la cadena de suministro a nivel nacional. Junto con su articulado, el título II de la Ley de residuos y su anexo VI están llamados a convertirse en el marco de referencia y norma de cabecera en el establecimiento del régimen de la prevención y gestión de residuos alimentarios. Al efecto, ambas leyes han creado el germen de un régimen legal y fiscal beneficioso para entre otras cosas, realizar donaciones a entidades de carácter social y sin ánimo de lucro con el fin de dar salida a alimentos aptos aún para el consumo humano, fomentando la economía circular y evitando su desperdicio. Incluso, da un paso más ley asimilando estas entidades al consumidor final para beneficiar este tipo de operaciones. Además, sendas leyes se complementan para armonizar lo que ha de entenderse por "residuo alimentario" y "pérdidas alimentarias". Aunque creemos que sería conveniente mantener un único concepto en la normativa de referencia, a efectos de sistemática, el de "residuo alimentario".

Esta Ley 1/2025 se caracteriza por su ambición medioambiental y al efecto, acaba por acoger en su seno otros propósitos anejos que la han convertido en una especie de ley ómnibus con la que dar respuesta a distintos desajustes del sector primario. Lo anterior se refleja en sus disposiciones y difumina en parte su objetivo primordial -la prevención y reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos por parte de todos los agentes de la cadena alimentaria-. A pesar del retroceso identificado en la materia que ha supuesto la modificación del artículo 18.4 de la Ley de residuos, su vocación es claramente filo-climática. Además, esta ley se entiende también desde el prisma económico y social pues pretende convertir retos en oportunidades, como es el abastecimiento estratégico, la alimentación saludable, la innovación y tecnología en la alimentación, la información al consumidor de manera que enfatiza la importancia del etiquetado como un contrato entre el consumidor y el producto, y otras cuestiones como el fortalecimiento de las áreas rurales y sistemas alimentarios sostenibles.

En lo que a la normativa de contratos se refiere, la Ley se decantó por incorporar un enunciado genérico que pudiese mantener un abanico de obligaciones durante su vigencia, esto es, no únicamente las que se contienen de manera específica en la ley, sino también las que deriven del porvenir de la experiencia y la práctica. Sin embargo, sería prudencia aclarar cuando se consideran "prácticas adecuadas", así como concretar el ámbito de la condición especial de ejecución evitando conceder un amplio margen de actuación al adjudicador. Así, también sería recomendable guiar a las mesas de contratación en la redacción de las mismas con enunciados específicos, cuantificables y disuasorios. Solo el tiempo nos dirá si la falta de rigor en la ley no mermará la capacidad de respuesta de todos los operadores económicos obligados a cumplirla.

6. BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados, XV legislatura, de 19 de enero de 2024, núm. 4-1.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados, XV legislatura, de 3 de junio de 2024, núm. 4-3.

FAO, SAVE FOOD: Global Initiative on Food Loss and Waste Reduction, *Definitional framework of food loss. Working paper*, 2014.

HIERRO HIERRO, Francisco Javier. Ley 1/2025, de 1 de abril, de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario y contratación en el sector agrario, Briefs AEDTSS, núm. 39, Asociación Española del Trabajo y la Seguridad Social, 2025. Disponible en: <https://www.aedtss.com/wpcontent/uploads/2025/04/39_HIERRO_desperdicio-alimentario.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Edición especial: Por un plan de rescate para las personas y el planeta, p. 37. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2023_Spanish.pdf?_gl=1*1b1hngp*_ga*NzIzMjYxMDExLjE3NDQxMzk0MDk.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTc0NDEzOTQwOS4xLjEuMTc0NDEzOTY3OS4wLjAuMA (Fecha de último acceso: 18-04-2025)

Panel de cuantificación del Desperdicio Alimentario en los Hogares. El desperdicio alimentario generado en los hogares españoles 2019. MAPA.

Disponible en: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/17informe_panel_2019_tcm30-620747.pdf> (Fecha último acceso 02/05/2025).

Presentación del Panel de Cuantificación del Desperdicio Alimentario en el Consumo Extradoméstico de España, Otoño-Invierno 2020. MAPA. Disponible en <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/desperdicio/8presentacion_desperdicios_extradomestico_otono-invierno_2020_vs_2019_tcm30-620789.pdf> (Fecha último acceso 02/05/2025).

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. "El modelo francés de lucha contra el despilfarro de alimentos", en Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, núm. 1, vol. 27, 2018, pp. 63-97.

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. "Nuevo reto medioambiental en la Unión Europea: la prevención y gestión de los residuos alimentarios según la Directiva Marco de Residuos tras su última modificación", en Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 203, 2020, pp. 249-280.

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. "La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular". Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. ISSN 1133-4797, XXI, 2022, pp. 181-216.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de septiembre de 2025

ANÁLISIS Y COMENTARIO DE LA STSJ DE GALICIA 84/2025 DE 28 DE FEBRERO DE 2025

ANALYSIS AND COMMENTARY ON STSJ OF GALICIA 84/2025, 28 FEBRUARY 2025

Autora: María del Pilar Utrera Cotán, estudiante del Máster de Abogacía y Procura, Universidad de Sevilla

Fecha de recepción: 18/07/2025

Fecha de aceptación: 21/07/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00434

Resumen:

La Sala admite el recurso interpuesto por ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA frente al Auto de 30-11-2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Santiago de Compostela, que había denegado la suspensión cautelar de la autorización de vertido de aguas residuales al río Pesqueria procedentes de una explotación minera de estaño y wolframio de San Fins- Vilacova.

Abstract:

The Chamber grants the appeal filed by ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA against the Order of 30-11-2023 issued by Contentious-Administrative Court N. º 2 of Santiago de Compostela, which had denied interim suspension of the permit authorizing the discharge of wastewater into the Pesqueria river from the San Finx-Vilacova tin and wolfram mining operation.

Palabras clave: Principio de precaución. Ponderación de intereses. Medio ambiente. Red Natura 2000. Declaración de impacto ambiental. Residuos. Autorización. Río.

Keywords: Precautionary principle. Balancing of interests. Environment. Natura 2000 Network. Environmental Impact Statement. Waste. Authorization. River.

Índice:

1. Introducción y relevancia del caso
2. Antecedentes de hecho
3. Fundamentación jurídica: Razonamiento de la Sala
   3.1. Carácter industrial de los vertidos y la necesidad de evaluación ambiental
   3.2. Activación del principio de precaución ante la incertidumbre de la afección a la Red Natura 2000
   3.3. Afección socioeconómica y ponderación de intereses
   3.4. Temporalidad de la autorización.
   3.5. Fallo
4. Comentario crítico

Index:

1. Introduction and significance of the case
2. Factual background
3. Legal basis: The Court's reasoning
   3.1. Industrial nature of discharges and the need for environmental assessment
   3.2. Application of the precautionary principle considering uncertainty regarding impact on the Natura 2000 Network
   3.3. Socio-economic implications and balancing of interests
   3.4. Temporal scope of the Authorization
   3.5. Court decision
4. Critical analysis

1. INTRODUCCIÓN Y RELEVANCIA DEL CASO

La sentencia responde a un problema jurídico de máxima actualidad en el ámbito del Derecho: la adopción de medidas cautelares y la ponderación de intereses. La autorización impugnada permitiría verter aproximadamente mil millones de litros de aguas residuales al año, extremo subrayado por la apelante

como ambientalmente inviable y muy importante para la ponderación de la medida cautelar.

En esta situación, nos encontramos ante un conflicto de intereses: la adopción de medidas cautelares en defensa de ecosistemas protegidos frente a la actividad minera y el control de la Administración ante una autorización potencialmente lesiva para el medio ambiente, que es el bien jurídico protegido en este caso. La parte actora destacó que los vertidos repercutirían en 3 ámbitos: en la ría receptora de las aguas drenadas, a los residuos existentes en la propia galería drenada y a la actividad minera futura.

El pronunciamiento, que estima el recurso de apelación formulado por la CONFEDERACIÓN ECOLOGISTA EN ACCIÓN-CODA, resulta muy interesante por su rigurosidad al aplicar el principio de precaución consagrado en el artículo 191 del TFUE. Este artículo fue invocado ante la incertidumbre sobre los efectos en espacios de la Red Natura 2000 y la falta de DIA específica del proyecto de vertidos y del proyecto minero.

Nos encontramos ante un hito de la jurisprudencia española actual en materia minera y de protección ambiental, que aborda la ponderación entre la explotación de recursos y la conservación de ecosistemas en territorios, con alta dependencia socioeconómica de ellos. En este caso concreto, se puso en relieve la importancia económica de la ría Noia-Muros, pues de su actividad marisquera dependen alrededor de 2000 mariscadores y mariscadoras, en contraposición con los 12 puestos de trabajo asociados al proyecto de explotación de San Finx de 2009.

Por último, se invocaron dos circunstancias para reforzar la imposición de medidas cautelares: la resolución sancionadora de Augas de Galicia frente Tungsten San Finx S.L por incumplimiento de la autorización de vertido (la sanción propuesta era de 180.000 euros) y el acuerdo de inicio del procedimiento de revocación de la autorización.

2. ANTECEDENTES DE HECHO

La controversia surge en torno a la autorización de vertido concedida por Augas de Galicia el 1 de febrero de 2023 a la minería Tungsten San Finx SL, en relación con las aguas residuales generadas por la explotación de estaño y wolframio situada en el término municipal de Muros (A Coruña). La autorización permitía que se realizara el vertido al río Pesqueira, un afluente muy importante que

desemboca a pocos kilómetros de "Esteiro do Tambre"(LIC), concretamente a 7 kilómetros arriba.

La parte actora, presentó la demanda en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa solicitando, la suspensión de la autorización por entender que el vertido incrementaría los niveles de metales pesados (esta parte sostiene que ya se encontraban significativamente elevados) en la ría de Noia-Muros. Según la CONFEDERACIÓN ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, la notoria presencia de metales pesados, deriva de drenajes ácidos de la mina y de las aguas en contacto con escombreras y balsas de residuos procedentes de la explotación minera.

La parte actora invocó la exigencia de DIA conforme a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El expediente constaba de un informe técnico del Servizo de Enerxía e Minas de la Xefatura da Coruña, que exigía disponer de un proyecto de explotación completo, evaluado ambientalmente y con todas las autorizaciones en regla para poder continuar con la actividad.

Antes del cierre de la mina se habría abierto una galería transversal, de aproximadamente 200 metros, para desaguar y evitar achiques forzados, pero ésta no fue sellada mediante compuertas, por lo que los vertidos no obedecen a un "rebose natural". Conllevando un riesgo para uno de los principales motores económicos locales: la actividad marisquera, la cual guarda una dependencia directa con la calidad del agua y bienestar ambiental.

La solicitud de suspensión cautelar fue inicialmente desestimada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 2 de Santiago de Compostela, dando lugar a la interposición del recurso de apelación.

3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA: RAZONAMIENTO DE LA SALA

3.1. CARÁCTER INDUSTRIAL DE LOS VERTIDOS Y LA NECESIDAD DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

La Sala corrobora que los vertidos proceden del drenaje de galerías mineras y del contacto de aguas con escombreras y balsas de residuos. La presencia de metales pesados en la ría de Muros e Noia, no se origina por causas naturales sino como resultado directo de la intervención humana, pues a finales de los 80, antes del cierre de la mina, se abrió una galería de unos 200 metros, para el drenaje evitando los costes por achique forzado mediante bombeo. La galería no se selló mediante compuertas, por lo tanto, la autorización del vertido

supondrá el incremento de metales pesados en la ría. El volumen previsto, es de aproximadamente 1.000 millones de litros al año, lo que refuerza la idea de la gravedad de la afección ambiental.

La Sala subraya la ausencia de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), tanto del proyecto de vertido como de la futura explotación minera, señalando de forma expresa el carácter preceptivo de la evaluación conforme a la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. Cita informes técnico-administrativos: *"para continuar coa actividade é necesario que se teña aprobado un proxecto de explotación completo, avaliado ambientalmente e con todas as autorizacions necesarias para a súa efectiva execución"*, es decir, para autorizar los vertidos y explotar la mina, se requiere las correspondientes DIA.

Por todo ello, la Sala recalca que no cabe autorizar vertidos mineros sustentados en proyectos que carecen de control ambiental integral.

3.2. ACTIVACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN ANTE LA INCERTIDUMBRE DE LA AFECCIÓN A LA RED NATURA 2000

El Tribunal recuerda el mandato del artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE sobre conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, que impone la exigencia de que, antes de la aprobación de cualquier plan o proyecto susceptible de afectar a los espacios de la Red Natura 2000, debe quedar demostrada la ausencia de efectos negativos en dichos espacios:" *Cualquier plan 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 los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública"*

En relación con lo anterior, la Sala cita el artículo 191 TFUE, exigiendo que ante la incertidumbre científica y ante el riesgo reputado de daño grave e irreversible, debe de optarse por la alternativa que otorgue una mayor garantía de protección. La Sala insiste en la necesidad de realizar la evaluación de impacto y valoración de riesgos antes de otorgar cualquier autorización y para fundamentar dicha idea cita jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La sentencia es clara: *" el principio de precaución que inspira el derecho medioambiental conlleva que, ante tal incerteza, haya de adoptarse la protección del medioambiente".*

3.3. AFECCIÓN SOCIOECONÓMICA Y PONDERACIÓN DE INTERESES

La sentencia no analiza solo el riesgo ambiental, también pondera la incidencia que la contaminación por metales pesados pueda tener en la economía local, resaltando que el marisqueo y la comercialización de los productos de la ría de Muros-Noia generan la sexta mayor facturación de Galicia, creando un empleo directo de 2.000 personas aproximadamente, en contraposición de los 12 empleados que generaría la mina de San Finx (según el plan de explotación de 2009). La comparación orienta la balanza en favor de los intereses ambientales y socioeconómicos colectivos de la localidad.

El Tribunal advierte de la incoherencia de la propia Administración, que, mientras se oponía a la suspensión cautelar, simultáneamente había incoado un expediente sancionador contra la empresa (con una multa propuesta de 180.000 euros por incumplimiento de la autorización) y un procedimiento de revocación de autorización, debido a los reiterados incumplimientos y por los vertidos no controlados.

3.4. TEMPORALIDAD DE LA AUTORIZACIÓN

El TSJ de Galicia afirma que el límite temporal de cuatro meses es irreal, pues los vertidos están vinculados a una explotación minera que aún no se ejecuta, pero las galerías siguen acumulando agua continuamente. Lo que implicaría, que el vertido no se interrumpirá tras los cuatro meses, sino que podría mantenerse indefinidamente. La Sala considera que el riesgo de posibles daños ambientales es grave y el carácter supuestamente limitado no justifica permitir los vertidos.

La sentencia es prudente, la espera es aconsejable y no ataca al interés general de obtención de recursos mineros, pues no existe ninguna necesidad que justifique poner en peligro el entorno natural ni los intereses económicos de miles de personas. La espera no perjudica el interés general de la actividad minera porque no hay una necesidad inmediata de explotar dicha mina.

3.5. FALLO

Por todo lo explicado anteriormente, la Sala estima el recurso de apelación y acuerda la suspensión cautelar de la autorización de vertido de aguas residuales mineras al río Pesqueira por parte de Tungsten San Finx.

Impone las costas procesales a los demandados, por haber puesto en peligro injustificado el interés ambiental protegido, pero la resolución es susceptible de recurso de casación.

4. COMENTARIO CRÍTICO

La sentencia constituye una aplicación rigurosa del principio de precaución. El Tribunal demuestra la existencia de conciencia ecosistémica, pues no considera solo el daño potencial al hábitat protegido, sino el efecto que la contaminación por metales pesados pudiera tener sobre la biodiversidad, el equilibrio ecológico de la ría y la economía local basada en el marisqueo.

De la misma forma resulta reseñable la interrelación entre las obligaciones procedimentales de la evaluación ambiental y los principios sustantivos de las políticas ambientales de la Unión Europea, lo que nos permite observar la fusión entre el Derecho interno y el comunitario.

No podemos olvidar la crítica expresa a la actuación administrativa, cuya falta de vigilancia y reacción, pone de manifiesto las deficiencias de la coordinación institucional, pues paralelamente tramitaba una revocación de autorización, una sanción por incumplimiento y se oponía a las medidas cautelares.

La sentencia, refuerza la relevancia del control judicial en la protección del medio ambiente frente a descoordinaciones administrativas, recordando una vez más el papel del juez como garante del derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45 de la Constitución Española).

En conclusión, este pronunciamiento refuerza el papel instrumental del principio de precaución y del régimen de la Red Natura 2000, sentando las bases para una interpretación estricta de la necesidad de evaluación ambiental previa para cualquier actuación que contenga potencial para afectar gravemente al medio ambiente. Además, prioriza el interés general ambiental, social y económico de la localidad frente a un interés puntual y privado.

La sentencia constituye un referente jurisprudencial para futuras controversias sobre vertidos mineros y la protección de zonas con alta sensibilidad ambiental.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de septiembre de 2025

LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2011/92/UE A EXAMEN: LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA POR EL TSJ DE GALICIA (STJUE DE 1 DE AGOSTO DE 2025, C-4671/24)

CHALLENGING THE TRANSPOSITION OF DIRECTIVE 2011/92/EU: THE PRELIMINARY RULING REFERRED BY THE GALICIAN HIGH COURT (CJEU JUDGMENT OF 1 AUGUST 2025, C-4671/24)

Autor: Teresa Roa Martínez, Investigadora predoctoral de la Universidad de Vigo, Facultade de Ciencias Xurídicas e do Traballo, beneficiaria de las ayudas de apoyo a la etapa predoctoral de la Xunta de Galicia, cofinanciadas por la Unión Europea en el marco del Programa FSE+ Galicia 2021-2027 (Expte. ED481A-2024-077). ID ORCID: 0009-0003-2836-747X

Fecha de recepción: 04/08/2025

Fecha de aceptación:12/08/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00435

Resumen:

Mediante Auto del 21 de junio de 2024, el TSJ de Galicia planteó una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea relacionada con la interpretación del artículo 6.3 de la Directiva 2011/92/UE sobre evaluación de impacto ambiental. En síntesis, a través de dicha cuestión prejudicial, se plantea si la legislación nacional (Ley 21/2013 y Ley autonómica 8/2009) ha transpuesto adecuadamente la Directiva 2011/92/UE en lo relativo a garantizar el derecho del público interesado a expresar observaciones tras la emisión de informes sectoriales y antes de la adopción de decisiones. Con fecha 1 de agosto de 2025, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió la cuestión prejudicial considerando que la normativa nacional y autonómica no se opone a la Directiva 2011/92/UE. En el presente trabajo se analiza el contexto de la cuestión prejudicial en el marco de la paralización del sector eólico en Galicia, así como las sentencias más relevantes del Tribunal Supremo que le preceden.

Asimismo, se estudian los preceptos objeto de la cuestión prejudicial y se analizan los efectos derivados de su mera tramitación, así como el criterio y fundamentación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Abstract:

By Order of 21 June 2024, the High Court of Justice of Galicia (TSJ de Galicia) referred a preliminary question to the Court of Justice of the European Union concerning the interpretation of Article 6(3) of Directive 2011/92/EU on environmental impact assessment. In essence, the preliminary question raises the issue of whether Spanish legislation (Law 21/2013) and Galician legislation (Law 8/2009) have adequately transposed Directive 2011/92/EU with respect to ensuring the right of the public concerned to express comments after the issuance of sectoral reports and before decisions are taken. On 1 August 2025, the Court of Justice of the European Union ruled on the preliminary question, finding that the national and regional legislation does not conflict with Directive 2011/92/EU. This paper analyses the context of the preliminary reference in light of the suspension of the wind energy sector in Galicia, as well as the most relevant judgments of the Spanish Supreme Court that preceded it. It also examines the provisions subject to the preliminary reference and analyses the effects arising from the mere submission of the question, as well as the reasoning and legal grounds provided by the Court of Justice of the European Union.

Palabras clave: Directiva 2011/92/UE. Ley 21/2013. Cuestión prejudicial. Informes. Público interesado.

Keywords: Directive 2011/92/EU. Law 21/2013. Preliminary ruling. Reports. Public concerned.

Índice:

1. Introducción
2. La Directiva 2011/92/UE y su transposición
   - 2.1. Contenido del art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE
   - 2.2. Transposición en la Ley 21/2013, un análisis preliminar de sus arts. 36 y 37
   - 2.3. El procedimiento establecido en la Ley 8/2009
   - 2.4. Interpretación. Las sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo

2.4.1. STS de 21 de diciembre de 2023 y STS de 25 de enero de 2024
2.4.2. SSTS de 21 de marzo de 2025
3. La cuestión prejudicial planteada
3.1. Contexto del litigio y posiciones de las partes
3.2. El criterio del TJUE: STJUE de 1 de agosto de 2025
3.3. Los efectos de la tramitación de la cuestión prejudicial
4. Conclusión y problemas de futuro
5. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. Directive 2011/92/EU and its transposition
2.1. Content of Article 6(3) of Directive 2011/92/EU
2.2. Transposition into Law 21/2013: a preliminary analysis of art. 36 and 37
2.3. The procedure established in Law 8/2009
2.4. Interpretation: the judgments of the Administrative Chamber of the Supreme Court
2.4.1. Judgment of 21 December 2023 and Judgment of 25 January 2024
2.4.2. Judgments of 21 March 2025
3. The preliminary ruling referred
3.1. Context of the dispute and the parties' positions
3.2. The CJEU's reasoning: CJEU Judgment of 1st August 2025
3.3. The effects of the processing of the preliminary ruling
4. Conclusion and future issues
5. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La cuestión prejudicial que dio lugar a la STJUE de 1 de agosto de 2025 se planteó en el marco de un recurso seguido ante la Sección 3ª de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (TSJG). Dicho recurso se formuló por la Asociación Ecologista Petón do Lobo frente a la desestimación presunta de su recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección Xeral de Planificación Enerxética e Recursos Naturais por la que se otorgó la autorización administrativa previa y de construcción al parque eólico A Raña III (Procedimiento Ordinario núm. 7017/2023). Durante la tramitación

de dicho procedimiento, el órgano judicial consideró que la resolución del litigio requería resolver ciertas dudas sobre la interpretación de la Directiva 2011/92/UE. Estas dudas sobre la interpretación de la Directiva llevaron al TSJG a elevar una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en particular, el TSJG señaló lo siguiente:

> *"Para decidir el litigio existen dudas sobre la interpretación del Derecho Comunitario, en concreto del artículo 6.3 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente – (…)".*

En el Auto por el que se eleva la cuestión prejudicial, el TSJG razona los motivos por los que dicho órgano judicial entiende que la Directiva 2011/92/UE podría haberse transpuesto de forma incorrecta en lo que respecta a lo previsto en su art. 6.3. Así, el TSJG considera que el art. 6 de la Directiva 2011/92/UE obliga a *"(…) trasladar los principales informes y dictámenes al público interesado (…) para que puedan formular alegaciones"* y entiende que dicho trámite podría haber sido omitido en la trasposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español. Por consiguiente, el órgano judicial considera que se estaría privando *"(…) al público interesado (…) de su derecho a formular las alegaciones con anterioridad a que la autoridad competente adopte la decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto*".

En consecuencia, el TSJG eleva una cuestión prejudicial ante el TJUE para que aclare tres aspectos: (i) "el significado de la expresión de «principales informes y dictámenes» a que se refiere el artículo 6.3 de la Directiva 2011/92/UE"; así como (ii) aclare si "los informes que se refiere el artículo 37.2 de la Ley 21/2013 deben entenderse comprendidos entre los «principales informes y dictámenes»". Y, por último, (iii) se pronuncie sobre la conformidad con la Directiva de algunos preceptos de la normativa de evaluación ambiental y la norma autonómica. En particular sobre si:

> *"los artículos 36, 37 y 38 de la Ley estatal 21/2013, y 33 y 34 de la Ley autonómica gallega 8/2009, se oponen a la exigencia que impone el artículo 6.3. de la Directiva 2011/92/UE, de garantizar que se pongan a disposición del público interesado los principales informes sectoriales que se hubieran emitido, al objeto de permitir el ejercicio del derecho que le confiere el apartado 4 de ese precepto, de expresar observaciones y opiniones y participar, dentro de un plazo no inferior a 30 días, en el proceso de la toma de decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto, antes de que aquella se hubiera adoptado".*

Así, la STJUE de 1 de agosto de 2025, por la que se resuelve la cuestión prejudicial elevada por el TSJG, interpreta el art. 6.3 de la Directiva

2011/92/UE para pronunciarse sobre la conformidad con la misma de los referidos artículos de la LEA y la Ley autonómica 8/2009.

2. LA DIRECTIVA 2011/92/UE Y SU TRANSPOSICIÓN

La Directiva 2011/92/UE establece el marco legal europeo para evaluar los efectos de determinados proyectos públicos o privados sobre el medio ambiente con carácter previo a la autorización de su ejecución. De conformidad con la doctrina, la "*evaluación de impacto ambiental es el instrumento de tutela preventiva del medio ambiente por excelencia*"[1]. Como es sabido, en España esta Directiva se transpuso mediante la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (en adelante, LEA). El propio preámbulo de la LEA reconoce que la evaluación ambiental es "*indispensable para la protección del medio ambiente*"[2]. Esta norma tiene carácter básico, por lo que se dicta sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer normas adicionales de protección[3].

Como se ha adelantado, la cuestión prejudicial versa sobre el procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental y la formulación de la correspondiente declaración de impacto ambiental. En particular, esta se planteó en el marco de los proyectos de parques eólicos, aunque la respuesta a la misma afecta, con carácter general, al procedimiento ordinario de la evaluación de impacto ambiental de proyectos al abordar si los arts. 36 y 37 de la LEA se adecúan a lo dispuesto por la Directiva. Por consiguiente, para dar respuesta a la cuestión prejudicial es necesario analizar si la normativa nacional (LEA) es acorde con la Directiva 2011/92/UE. Además, a los efectos que nos ocupan, también debe analizarse la conformidad de la norma autonómica con dicha Directiva. La Comunidad Autónoma de Galicia, a través de la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que, entre otras cuestiones, se regula el aprovechamiento eólico en Galicia, estableció la instrucción del procedimiento (regulada en su art. 33) y la finalización del mismo y correspondiente resolución (reguladas en su art. 34), desarrollando a través de estos preceptos la norma básica estatal. A continuación, se presenta un análisis preliminar de los preceptos de la Directiva, de la LEA y de la Ley autonómica 8/2009[4] que

[1] GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo, *Observatorio de Políticas Ambientales* 1978-2006, 2006, p. 282 (Fecha de último acceso 22-07-2025).
[2] Preámbulo de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
[3] DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, 2017, p. 13 (Fecha de último acceso 28-07-2025).
[4] Todas las referencias normativas se realizan a la versión vigente a fecha 1 de agosto de 2025.

constituyen el objeto del pronunciamiento del TJUE de fecha 1 de agosto de 2025.

En definitiva, el nudo gordiano de la cuestión prejudicial planteada es la interpretación del art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE. Por ello, con carácter previo a abordar la respuesta del TJUE nos centraremos aquí en un análisis del referido precepto de la Directiva, así como de la normativa nacional y autonómica objeto de la cuestión prejudicial.

2.1. CONTENIDO DEL ART. 6.3 DE LA DIRECTIVA 2011/92/UE

Como primer acercamiento al art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE cabe señalar que este regula en sus distintos apartados cómo facilitar, en el seno de la evaluación ambiental, acceso a la información a las autoridades, al público y al público interesado (conceptos estos últimos que la Directiva distingue y no deben ser objeto de confusión[5]). En concreto, el art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE que aquí se analiza establece, en síntesis, que los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, se facilite al público interesado determinada información. En particular, de conformidad con dicho precepto, la información que debe facilitarse obligatoriamente al público interesado es la siguiente:

En primer lugar, el apartado 6.3, letra a) hace referencia a toda la información recogida en el art. 5 de la Directiva 2011/92/UE, esto es, la información facilitada por el promotor del proyecto y que, de acuerdo con lo establecido en el art. 5.3 incluye, entre otras cuestiones *"una descripción del proyecto que incluya información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño"* o *"una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir, y, si fuera posible, compensar, los efectos adversos significativos"*.

En segundo lugar, de conformidad con el artículo 6.3, letra b) de la Directiva, deben facilitarse "(…) los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;"[6].

[5] La Directiva 2011/92/UE en sus definiciones (art. 1.2) distingue de forma clara entre el concepto de "*público*" y de "*público interesado*". Así, se define público como "*una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos*" y público interesado como "*el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales (…) o que tenga un interés en el mismo (…)*".

[6] El art. 6.2 de la Directiva 2011/92/UE señala:

"2. Se informará al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se disponga de ellos, de los siguientes asuntos desde una fase temprana de los procedimientos de toma de

A la vista de lo recogido en el precepto y del objeto de la cuestión prejudicial que nos ocupa, es relevante destacar que no se hace referencia a "todos" los informes o dictámenes, sino únicamente a los principales que se hayan remitido a las autoridades competentes. Asimismo, es relevante destacar que la información que debe facilitarse al público interesado se halla también limitada con referencia a un momento temporal[7]. En otras palabras, el precepto de la Directiva no hace referencia a los informes o dictámenes en términos generales, lo que podría dar lugar a entender que se trata de los principales documentos emitidos a lo largo de la íntegra tramitación del expediente, sino que establece de forma expresa que solo se facilitarán los "principales" que hayan sido remitidos a las autoridades y con un límite temporal. La limitación temporal de la Directiva es clara, así, la norma hace referencia a aquellos "principales" informes y dictámenes que se hayan remitido a la autoridad competente en el momento "*en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo*". Pues bien, de conformidad con dicho apartado 2, "*se informará al público, (…) desde una fase temprana de los procedimientos (…) y, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar información (…)*".

Es decir, de conformidad con el art. 6.3, letra b) de la Directiva los informes y dictámenes que deben facilitarse al público interesado son (i) los principales (ii) siempre que se hayan remitido a la autoridad competente (iii) en el momento en que se informe al público interesado, de conformidad con el apartado 2 de dicho artículo[8]—lo que, la propia norma exige que se realice en una fase temprana del procedimiento—.

---

decisiones medioambientales contemplados en el artículo 2, apartado 2, y, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar información:
a) la solicitud de autorización del proyecto;
b) la circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7;
c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquellas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas;
d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión;
e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5;
f) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello;
g) las modalidades de participación pública definidas con arreglo al apartado 5 del presente artículo."

[7] Cuestión a la que hace referencia también la STJUE de 1 de agosto de 2025 C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620.
[8] Nótese que el art. 6.2 de la Directiva 2011/92/UE hace referencia únicamente al "público" y no al "público interesado".

En tercer lugar, el apartado 6.3, letra c) de la Directiva hace referencia a otra información distinta de la referida en el apartado 6.2 del precepto, que sea pertinente para la decisión y que solo pueda obtenerse, y ello en los siguientes términos:

> *"información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 de la presente Directiva y que solo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo."*

Es decir, según lo recogido en dicho apartado, deberá facilitarse también aquella información (i) distinta de la prevista en el apartado 6.2 de la Directiva, (ii) que sea consecuencia de los resultados de las consultas y la información recogida en la tramitación del expediente y deba tomarse en consideración en el procedimiento de autorización del proyecto (art. 8 de la Directiva) y que (iii) solo pueda obtenerse con posterioridad al momento en que se informa al público interesado[9].

En conclusión, el art. 6.3 enumera los documentos que deben facilitarse al público interesado (y no al público en general) en la tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En consecuencia, el análisis del TJUE en su Sentencia de 1 de agosto de 2025 se circunscribe exclusivamente a los derechos de información del público interesado y no se extiende al conjunto del público. En particular, como se verá, en el análisis del TJUE cobra una especial relevancia el art. 6.3, letra b), pues este es determinante para dar respuesta a la cuestión prejudicial.

2.2. TRANSPOSICIÓN EN LA LEY 21/2013, UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE SUS ARTS. 36 Y 37

En España, es la LEA la que transpone la Directiva 2011/92/UE, tal como se desprende de su Disposición final sexta, titulada "*incorporación del Derecho de la Unión Europea*". En consecuencia, a nivel estatal, el análisis normativo se centrará en la citada norma y, en concreto, en los artículos 36, 37 y 38, objeto de la cuestión prejudicial que nos ocupa. Como es obligado y, análogamente a su homóloga europea, que distingue entre "público" y "público interesado", la norma nacional distingue entre "público" y "personas interesadas" (en línea con el término "público interesado" al que alude la Directiva). Esta distinción se aprecia de forma patente en cualquiera de los procedimientos regulados en la

[9] Debe advertirse que si bien en el art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE, se recoge literalmente "*una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo",* el art. 6.2 regula la información al "público" y no al "público interesado"

norma. Así, por ejemplo, en el marco del procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental, los artículos 36 y 37 de la LEA recogen manifiestamente dicha distinción. El art. 36 regula la "*Información pública del proyecto y del estudio de impacto ambiental*" mientras que el art. 37 regula la consulta a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. Esto es, el art. 36 se refiere al "público" mientras que el art. 37 al "público interesado" o "personas interesadas". Especialmente explicativo resulta el art. 37 por sí mismo, ya que en su primer inciso señala:

> *"Simultáneamente al trámite de información pública, el órgano sustantivo consultará a las Administraciones Públicas afectadas y a las personas interesadas sobre los posibles efectos significativos del proyecto (…)".*

Este precepto, al regular la información del "público interesado", hace referencia a que dicho trámite se realizará de forma simultánea al "*trámite de información pública*". Por consiguiente, la propia redacción del artículo evidencia de forma clara que la norma establece, tal como se recoge en la Directiva, un trámite específico con relación al "público interesado" o, en términos de la LEA, "personas interesadas", lo que tiene reflejo en la configuración de los procedimientos que ella regula.

Nótese que, como se aborda en este artículo, la existencia de estos dos trámites distintos —y su simultaneidad— ya ha dado lugar a varios recursos de casación, los cuales se han pronunciado, en particular, sobre el trámite de información pública[10]. En el procedimiento ordinario de evaluación de impacto ambiental de proyectos el trámite de audiencia a las personas interesadas (art. 37 de la LEA) debe llevarse a cabo de forma simultánea a otros trámites. En particular, la norma exige que, de forma simultánea al (i) trámite de información pública, tengan lugar tanto (ii) el trámite de consulta a las administraciones públicas como (iii) el trámite a las personas interesadas. Por tanto, de conformidad con la LEA, los tres referidos trámites deben llevarse a cabo de forma simultánea.

Del contenido de este precepto resulta preciso detenerse en dos cuestiones. Por un lado, ¿qué información o documentación debe facilitarse a las administraciones públicas y a los interesados? Respecto a esta cuestión, la simultaneidad de los trámites lleva a pensar que la documentación de la que dispondrá el órgano sustantivo será la misma para facilitar tanto a las administraciones restantes como a las personas interesadas. Por tanto, difícilmente las personas interesadas podrían acceder, en virtud de dicho trámite, a los informes emitidos por las administraciones consultadas, habida

[10] Véanse STS de 21 de diciembre de 2023 y de 25 de enero de 2024, así como las SSTS de 21 de marzo de 2025.

cuenta de la simultaneidad. Y, por otro lado, ¿a quién debe considerar el órgano sustantivo como "personas interesadas"? Para dar respuesta a esta pregunta, hay que acudir a la enumeración realizada en el art. 5 de la LEA, cuyo apartado g) recoge quiénes tienen la condición de interesados a efectos de esta norma, señalando los siguientes: (i) aquellos que tengan la condición de interesados al amparo de la Ley 39/2015; (ii) las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan: "*entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por la evaluación ambiental*", lleven al menos "*dos años legalmente constituidas y vengan ejerciendo, de modo activo, las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos*" y que, además, "*según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan, programa o proyecto que deba someterse a evaluación ambiental*"[11].

A la vista de lo expuesto, cabe realizar de forma preliminar, y al margen de la resolución del TJUE que posteriormente se analiza, un breve estudio comparativo de la regulación establecida en la LEA con lo dispuesto en la Directiva 2011/92/UE. Dicho análisis se estructurará en tres bloques: (i) identificación de las "personas interesadas"; (ii) momento en que se debe dar trámite de audiencia a las "personas interesadas"; y (iii) qué documentación o información debe facilitarse a dichas personas.

En primer lugar, (i) respecto a la identificación de las "personas interesadas", basta comparar las definiciones facilitadas por el art. 2 de la Directiva 2011/92/UE con las del art. 5 de la LEA. Como se ha visto, la Directiva establece en su art. 2 que se considerará "público interesado" a aquel "*público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales*" y, además, que "*se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional*". Precisamente, la definición de "personas interesadas" que ofrece la LEA responde a lo establecido en la Directiva 2011/92/UE, ya que incluye en este concepto a todas las personas

[11] Se define quiénes se consideran "personas interesadas" a efectos de la norma. No obstante, existen otras cuestiones de orden práctico que podrían suscitar dudas al amparo de la definición de la norma. Si bien la misma especifica qué debemos entender por "persona interesada", esta no especifica si dichas personas deben entenderse como conocidas por el órgano sustantivo. En particular, centrando la cuestión en el marco de la cuestión prejudicial, cabe plantearse si, en lo que se refiere a las asociaciones sin ánimo de lucro que tengan entre sus fines la protección ambiental, debe presumirse por el órgano sustantivo que estas ostentan la condición de interesadas al estar inscritas en el correspondiente registro de asociaciones o si, por el contrario, estas deben realizar alguna actuación proactiva ante el mismo para que se les reconozca la condición de "personas interesadas" en un determinado procedimiento.

que ostenten la condición de interesadas conforme a lo establecido en la Ley 39/2015, así como a aquellas organizaciones sin ánimo de lucro que cumplan determinados requisitos, entre ellos, que tengan entre sus fines la protección medioambiental. En consecuencia, de este análisis preliminar se concluye que la definición de "personas interesadas" en la LEA se corresponde con la de "público interesado" establecida en la Directiva 2011/92/UE, sin que la norma nacional se oponga a la misma.

En segundo lugar, (ii) en relación con el momento de la tramitación del procedimiento en que debe darse audiencia a las personas interesadas, la Directiva 2011/92/UE señala que "*Los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, se ponga a disposición del público*" determinada información (art. 6.3) y, además, que "*El público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales (…)*", haciendo referencia a que en dicho momento deben estar "*(…) abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes (…)*", tal como se recoge en el art. 6.4 de la Directiva 2011/92/UE. Por tanto, si bien la Directiva no alcanza el grado de concreción de la norma nacional, cabe considerar que la regulación establecida en la LEA es coherente con la misma. Esto se debe a que, precisamente, la simultaneidad del trámite de consulta personas interesadas, con el trámite de información pública y el de consultas a las administraciones, garantiza que este se lleve a cabo en un momento preliminar del procedimiento, estando abierta aún la configuración del proyecto, en los términos exigidos por la Directiva.

A mayor abundamiento, si nos detenemos en la enumeración de la documentación que debe facilitarse al público interesado, como se analizará a continuación, se aprecia que se hace referencia a que, adicionalmente, deberá incluirse información que únicamente pueda obtenerse con posterioridad al "*periodo de información al público interesado*", siempre que sea "*pertinente para la decisión*". Ello indica que el periodo de información a dicho público interesado debe tener lugar en un momento temprano del procedimiento, ya que, de no ser así, carecería de sentido realizarlo en una fase inicial y prever la puesta a disposición de aquellos documentos "pertinentes" para la decisión que se hubieran obtenido con posterioridad.

Para determinar qué información es necesaria facilitar al público interesado con posterioridad al trámite de audiencia es relevante analizar el art. 6.3, letra c) de la Directiva 2011/92/UE. En este sentido, es necesario advertir que, si bien la Directiva utiliza la expresión "público interesado"[12], lo hace con referencia al

[12] En particular, el art. 6.3 c) de la Directiva 2011/92/UE señala: "*de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al*

art. 6.2 de la Directiva, que regula información que ha de ponerse a disposición del público (y no, del público interesado) y a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público (que no del público interesado) a la información medioambiental[13]. Por ello podría entenderse que, pese a que la Directiva se refiere literalmente a documentación que solo pueda obtenerse una vez expirado el periodo de información al "público interesado" a lo que realmente hace referencia es a la expiración del periodo de información pública —o, al menos, así se podría deducir de las referencias antes mencionadas—. Aunque la interpretación de esta cuestión resulta irrelevante al amparo de la LEA, habida cuenta de la simultaneidad de los trámites. En el mismo sentido, la LEA prevé expresamente la obligación de facilitar a las personas interesadas aquella información que únicamente pudiera obtenerse con posterioridad al trámite de información pública y resulte relevante a los efectos de la decisión (pertinente en términos de la directiva) (ex art. 37.5 LEA), por lo que parece que al transponer la Directiva 2011/92/UE se interpretó que la referencia era, efectivamente, al trámite de información pública. En todo caso, con independencia de la interpretación que se realice de dicho inciso, ambas nos llevan a considerar que necesariamente la documentación debe facilitarse al público interesado en una fase temprana del procedimiento.

Por consiguiente, no hay duda de que la regulación establecida en la LEA en cuanto al momento temporal de realización de la consulta a las personas interesadas, de forma simultánea a uno de los trámites iniciales del procedimiento, como es la información pública, es conforme con la Directiva 2011/92/UE transpuesta.

En tercer lugar, cabe detenerse en cuál es la información que debe facilitarse al público interesado en dicho trámite de audiencia. De conformidad con lo establecido en el art. 37.3 LEA, las consultas a las personas interesadas contendrán al menos (i) el estudio de impacto ambiental (o lugar en que se puede consultar), (ii) referencia al órgano al que se deben remitir los informes y alegaciones y (iii) documentación relevante sobre el proyecto a efectos de la evaluación ambiental que obre en poder del órgano sustantivo. Además, (iv) de

acceso del público a la información medioambiental la información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 de la presente Directiva y que solo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo".

[13] Nótese que, de acuerdo con la definición de público que se establece en el art. 2 de la Directiva 2003/4/CE el público lo constituyen tanto las personas físicas como jurídicas, así como aquellas asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por las mismas. Es decir, no se trata de una definición de público que pueda asemejarse a la de "público interesado" de la Directiva 2011/92/UE que aquí nos ocupa.

la documentación que resulte relevante a efectos de la decisión a adoptar en la evaluación de impacto ambiental que solo pueda ser obtenida con posterioridad en los términos del art. 37.5 LEA. Por consiguiente, también parece conforme con el contenido de la Directiva 2011/92/UE la información y documentación que debe facilitarse al público interesado. De hecho, la referencia a "toda la documentación que resulte relevante" de la LEA es especialmente amplia en comparación con la de los "principales informes y dictámenes" utilizada por la Directiva, sin que se pueda apreciar, a priori, ningún incumplimiento en la transposición de la Directiva 2011/92/UE por la norma estatal.

En conclusión, el análisis preliminar de los preceptos de la LEA, así como del art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE permite concluir, que la norma estatal se adecúa al contenido de la misma en relación con la regulación del trámite de audiencia de las personas interesadas. Así, la norma estatal es conforme a la Directiva tanto en quienes se consideran "personas interesadas" como en el momento en que se lleva a cabo el trámite de audiencia y qué documentación se facilita.

2.3. EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY 8/2009

La norma autonómica regula el procedimiento para la autorización de parques eólicos de competencia de la Comunidad Autónoma en su Ley 8/2009. Dicha norma regula en su art. 33 la instrucción del procedimiento. A los efectos de la evaluación de impacto ambiental y, en concreto, de la cuestión prejudicial que a continuación se analiza, el presente estudio preliminar se circunscribe a los apartados 10, 11 y 12 de dicho precepto. Estos apartados establecen lo siguiente:

> *"10. La unidad responsable de la tramitación someterá a información pública, de forma simultánea, el proyecto de ejecución y el estudio de impacto ambiental en el caso de evaluación ambiental ordinaria, (…)*
>
> *11. Durante el plazo indicado, cualquier persona, entidad u organismo interesado podrá presentar cuantas alegaciones estime oportunas o solicitar el examen del expediente (…)*
>
> *12. De modo simultáneo al trámite de información pública, la unidad responsable de la tramitación realizará el trámite de audiencia y de consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, solicitando, al menos, los informes preceptivos indicados para la evaluación ambiental y dando audiencia a los ayuntamientos afectados. (…)"*

En coherencia con lo previsto en la LEA, de conformidad con dicho precepto, se realizarán de forma simultánea los trámites de información pública, consulta

a las Administraciones y, el que a estos efectos resulta de interés, la consulta a las personas interesadas. Nótese que, aunque no es objeto de la cuestión prejudicial, la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, también establece cuestiones relevantes en relación con los trámites de información pública y consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas. Por ejemplo, el art. 32 de la norma señala en su apartado 2 lo siguiente:

> *"A los efectos de garantizar que, conforme a los artículos 6.2 y 6.4 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, el público esté informado en una fase inicial del procedimiento de toma de decisiones ambientales y que el público interesado tenga la posibilidad real de participar desde una fase inicial de dichos procedimientos, en la que están abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, extensión y definición del proyecto, el anuncio de información pública se enviará dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción del proyecto y del estudio de impacto ambiental por parte del órgano sustantivo. Dentro del mismo plazo de diez días hábiles se efectuarán las consultas a las administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas.*
> *En las consultas a las administraciones públicas afectadas en que se les solicite informe se indicará expresamente la posibilidad de requerir, dentro del plazo para emitir aquel, la subsanación de la documentación presentada por el sujeto promotor."*

Este precepto evidencia el compromiso de la normativa autonómica con el cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 2011/92/UE. Por su parte, el art. 34 de la Ley 8/2009 regula la resolución del procedimiento de autorización y, establece en su apartado 1, lo siguiente:

> *"Una vez realizada la instrucción del procedimiento administrativo de autorización y acreditado por parte de la persona solicitante el acceso y la obtención del punto de conexión a la red de transporte o a la red de distribución, según corresponda, la dirección general competente en materia de energía dictará resolución respecto del otorgamiento de la autorización administrativa previa y de la autorización administrativa de construcción del parque eólico en el plazo máximo de dos meses, contado desde la recepción de la documentación completa en el órgano competente para resolver el procedimiento."*

El contenido de los referidos preceptos es relevante, pues en la cuestión prejudicial objeto de análisis se plantea si estos (arts. 33 y 34 de la Ley 8/2009) se oponen a la exigencia de garantizar que se pongan a disposición del público interesado los principales informes sectoriales que se hubieran emitido (ex. art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE). De una lectura de los referidos artículos de la Ley autonómica se constata que los mismos son coherentes con la regulación establecida en la LEA, que, como se ha visto, no contradice la Directiva. Por tanto, no se aprecia, a priori, ningún incumplimiento de lo dispuesto por la Directiva 2011/92/UE.

No obstante, es necesario precisar que la Ley 5/2017 antes regulaba en su art. 44 los efectos vinculados a la declaración de una iniciativa como "iniciativa empresarial prioritaria", entre los que se encontraba la posibilidad de reducir a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario (salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos), y que dicho precepto se suprimió por el art. 42.1 de la Ley autonómica 10/2023, de 28 de diciembre. Este precepto, al amparo del cual se podían reducir plazos como el de información pública a la mitad, quizás podría haber planteado alguna duda sobre el cumplimiento de la Directiva[14], máxime a la vista del contenido de la reciente Sentencia del TJUE de fecha 1 de agosto de 2025[15], aunque esto resulta ahora irrelevante, pues el precepto se encuentra derogado y, como se verá, sobre esta cuestión se ha pronunciado ya el Tribunal Supremo.

2.4. INTERPRETACIÓN. LAS SENTENCIAS DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPREMO

Para una mejor comprensión del escenario en el que se enmarca la cuestión prejudicial objeto de análisis, es necesario detenerse, con carácter previo, en los nuevos pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre cuestiones estrechamente relacionadas con la misma. Habida cuenta de la elevada litigiosidad existente en Galicia en relación con las autorizaciones de parques eólicos, el Tribunal Supremo ha tenido que pronunciarse recientemente sobre cuatro recursos de casación, cuyo contenido, aunque no responde a las cuestiones que se plantearon en la cuestión prejudicial, se halla, sin duda, vinculado con las mismas. En consecuencia, antes de abordar la cuestión prejudicial es preciso detenerse en que ya han existido distintos pronunciamientos sobre algunos de los preceptos cuya interpretación ocasiona dudas al Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Así, tanto dicho Tribunal,

[14] De hecho, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia había considerado que la reducción de dichos plazos era contraria a Derecho en su STSJG de núm. 18/2022, lo que llevó a diversos promotores cuyos proyectos de parque eólico se habían considerado Iniciativas Empresariales Prioritarias a solicitar el sometimiento de nuevo a información pública de la documentación por un plazo de 30 días, aunque estos ya habían sido objeto de información pública en el plazo de 15 días (de conformidad con la reducción consecuencia de ser iniciativas empresariales prioritarias). A modo de ejemplo, cabe citar la "*RESOLUCIÓN do 30 de agosto de 2024, da Dirección Xeral de Enerxías Renovables e Cambio Climático, pola que se outorgan a autorización de desmantelamento das instalacións actuais do parque eólico Novo, a autorización administrativa previa e a autorización administrativa de construción e a declaración de utilidade pública, en concreto, das instalacións relativas ao proxecto do parque eólico Novo (repotenciación)*". Diario Oficial de Galicia núm. 176, de 12 de septiembre de 2024 (Fecha de último acceso 28-07-2025).

[15] Véase STJUE de 1 de agosto de 2025 C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 54.

como el Tribunal Supremo han dictado en los últimos años sentencias interpretando estos. En concreto, los tribunales se han pronunciado sobre cuestiones conexas con el art. 6.3 de la Directiva. Por tanto, el análisis de los pronunciamientos resulta de interés para una mejor configuración del marco en el que se plantea la cuestión prejudicial analizada. A tal efecto, a continuación, se realiza un análisis de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, así como de las Sentencias del TSJG que la preceden: en primer lugar de las STS de 21 de diciembre de 2023 y de 25 de enero de 2024, relativas al Parque eólico Corme, y, en segundo lugar, de las SSTS de 21 de marzo de 2025, relativas al Parque eólico Campelo.

2.4.1. STS de 21 de diciembre de 2023 y STS de 25 de enero de 2024

La Sección 3ª del TSJG dictó en fecha 21 de enero de 2022 la Sentencia núm. 18/2022, por la que estimó el recurso interpuesto por un particular frente a la desestimación, por silencio administrativo, del recurso de alzada formulado contra la resolución por la que se otorgó la autorización administrativa previa y de construcción del parque eólico de Corme G-3. El TSJG adoptó este pronunciamiento con base en la siguiente fundamentación:

> *"[…] los informes sectoriales tienen que obtenerse antes del trámite de información pública, pues así lo impone el artículo 36.1 cuando señala que "esta información pública se llevará a cabo en una fase del procedimiento sustantivo de autorización del proyecto en la que estén abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto", , que es lo mismo que se establece en el artículo 6.3 de la Directiva 2011/92/UE, cuando, tras ordenar a los estados miembros que garanticen la puesta a disposición del público de "toda la información recogida en virtud del artículo 5" (la del anexo IV sobre las características del proyecto), añade en su apartado 4 que "el público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones ambientales", a cuyo efecto "tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto". Así pues, tanto la ley estatal, como la directiva citadas contenían un mandato claro en orden a conseguir los informes sectoriales antes de someter el proyecto y el estudio ambiental al trámite de información conjunto(cada uno por su plazo), de lo que resulta que quienes a él concurrieron no pudieron ejercer de forma plena su derecho a participar de forma efectiva y con pleno conocimiento de todas "las opciones" que se presentaban, en un trámite que necesariamente tenía que realizarse "antes" de adoptar la decisión definitiva sobre el proyecto que se promovía."*[16]

[16] STSJG núm. 18/2022 de 21 de enero de 2022, núm. de rec. 7419/2020. ECLI:ES:TSJGAL:2022:551.

En este caso el TSJG afirmó que los informes sectoriales debían obtenerse con carácter previo al trámite de información pública. Por tanto, en esta Sentencia no se aborda el trámite de audiencia a las personas interesadas, sino el de información pública. El criterio del TSJG se fundamentó en el art. 36 de la LEA y el art. 6 de la Directiva 2011/92/UE. A juicio de la STSJG núm. 18/2022, la Directiva y la LEA exigían la obtención de los informes sectoriales con carácter previo al trámite de información pública. Ello, de tal forma que dichos informes pudieran ser objeto de dicho trámite.

Frente a dicha Sentencia núm. 18/2022, de 21 de enero de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se interpuso recurso de casación por EDP RENOVABLES ESPAÑA, S. L. U. y la Xunta de Galicia. Dicho recurso fue admitido a trámite mediante Auto de admisión de fecha 12 de abril de 2023. Resulta especialmente relevante que el Auto de admisión del recurso de casación fija como cuestión de interés casacional, la siguiente:

> *"(…) determinar si los informes sectoriales que se requieran para la tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental deben recabarse antes de someter el proyecto y el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública."*[17]

El Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1768/2023 de 21 de diciembre de 2023, fija la siguiente interpretación en relación con la cuestión de interés casacional:

> *"La Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 2014/52/UE, y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, no imponen que, en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria de proyectos, antes de la información pública deba realizarse el trámite de consultas a las autoridades, sin que ello excluya que las particularidades que puedan concurrir reclame la puesta a disposición del público de alguna información que haya debido ser recabada previamente de las Administraciones afectadas por el proyecto, por demandarlo, en las circunstancias del caso, la efectividad de su participación; ello demandará el imprescindible esfuerzo argumental sobre la incidencia de la omisión de tal información en la efectividad del derecho a la participación del público en el procedimiento ambiental."*

Por tanto, el Tribunal Supremo consideró en su Sentencia de 21 de diciembre[18] que la Directiva 2011/92/UE no avalaba la posición sostenida por la Sentencia del TSJ, que fue casada, y que exigía la obtención de todos los informes

[17] ATSJG de 12 de abril de 2023, núm. de rec. 3303/2022. ECLI:ES:TS:2023:4194A.
[18] A esta STS de 21 de diciembre de 2025 se refiere la STJUE de 1 de agosto de 2025 C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 25.

sectoriales con anterioridad al sometimiento del Proyecto al trámite de información pública.

Además, la fundamentación de la Sentencia es clara en lo que respecta a la distinción que tanto la Directiva como la LEA realizan entre el "público" y el "público interesado" o "personas interesadas". Cabe citar, por su claridad, el siguiente extracto de la Sentencia:

> *"La participación del "público" y la de las "personas interesadas" son dos formas de participación de la sociedad en la evaluación ambiental que no son exactamente coincidentes. La información pública es una modalidad de participación ciudadana en la que el público interviene sin necesidad de justificar la condición de interesado, como simple miembro de la comunidad, al ser el medio ambiente un bien de interés colectivo cuya protección a todos incumbe, no solo a los poderes públicos. En cambio, la participación de las "personas interesadas" —en palabras de la LEA— o "público interesado" —en palabras de la Directiva— responde a la protección de un interés o círculo de intereses más específico que abarca a quienes se consideran interesados en el procedimiento administrativo y a las organizaciones ambientales, interés, individual o colectivo, que ha de justificarse. Esta distinción lleva a la LEA a regular de forma distinta, y en preceptos distintos, la consulta al "público" a través del trámite de información pública, en el art. 36, y la consulta a las "personas interesadas", en el art. 37."*

En línea con la STS de 21 de diciembre de 2023, cabe citar la Sentencia núm. 119/2024 de 25 de enero de 2024, por la que la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5ª) del Tribunal Supremo resolvió un recurso de casación interpuesto contra la Sentencia 17/2022, de 21 de enero de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el parque eólico Corme. En dicho recurso, la cuestión de interés casacional era coincidente con la ya analizada, habida cuenta de la similitud entre la Sentencia del TSJG recurrida con la que dio lugar a la STS de 21 de diciembre. La Sala con referencia a su Sentencia núm. 1768/2023, de 21 de diciembre de 2023 consolidó la interpretación realizada en la misma, considerando que no existía una exigencia normativa de obtener todos los informes sectoriales con anterioridad al trámite de información pública.

Así, si bien las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 21 de diciembre de 2023 y 25 de enero de 2024, no resuelven expresamente la cuestión objeto de la STJUE de 1 de agosto de 2025, el contenido de sendas resoluciones judiciales es relevante. Esto se debe a que ambas interpretan en sus pronunciamientos los preceptos que serán ahora interpretados por el TJUE. Además, dada la simultaneidad de los trámites de información pública y audiencia a las personas interesadas, el hecho de que no sea necesario obtener los informes sectoriales con carácter previo al primero, implicaría que tampoco lo fuera para el segundo.

2.4.2. SSTS de 21 de marzo de 2025

Con fecha 21 de marzo de 2025, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo dictó dos Sentencias (STS núm. 316/2025 y STS núm. 317/2025). Tal como se recoge en sendos pronunciamientos, estas fueron deliberadas conjuntamente debido a la coincidencia de objeto y la identidad de las cuestiones de interés casacional suscitadas[19]. Ambas sentencias resuelven recursos de casación contra fallos del TSJG relacionados con la autorización del proyecto del parque eólico Campelo, situado en Coristanco y Santa Comba (A Coruña), promovido por Greenalia Wind Power Campelo, S.L.U[20]. Por consiguiente, nos centraremos aquí en el análisis de la STS núm. 316/2025, de fecha 21 de marzo de 2025, que es extensible a la STS núm. 317/2025, de la misma fecha.

Como explica Mora Ruiz (2025), la Sentencia núm. 316/2025 del Tribunal Supremo de fecha 21 de marzo de 2025, dictada en el recurso de casación núm. 7213/2023, resuelve el recurso de casación interpuesto por la Xunta de Galicia, la mercantil Greenalia Wind Power Campelo, S.L.U. y la Asociación Eólica de Galicia (EGA), contra la sentencia núm. 171/2023, de 26 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 7052/2022 interpuesto frente al acuerdo de 18 de noviembre de 2021 del Consello de la Xunta de Galicia, por el que se otorgaba autorización administrativa previa y de construcción al parque eólico Campelo. De conformidad con el Auto de admisión del recurso de casación (ATS de 13 de marzo de 2024, dictado en el recurso de casación núm. 7213/2023), las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia y sobre las que se ha pronunciado el Tribunal Supremo son las siguientes:

---

[19] Así se explica también en la Nota de prensa del Consejo General Del Poder Judicial "El Tribunal Supremo se pronuncia sobre los recursos planteados contra el acuerdo que autorizaba el parque eólico de Campelo".

[20] Esto se debe a que Se recurren dos Sentencias del TSJG diferentes pero relativas al mismo acuerdo de 18 de noviembre de 2021 del Consello de la Xunta de Galicia, por el que se otorgaba autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y se declaraba la utilidad pública, en concreto, así como la compatibilidad con diversos aprovechamientos mineros y forestales, de las instalaciones relativas al proyecto del parque eólico Campelo. Por un lado, la STSJG de fecha 26 de mayo de 2023 (PO 7052/2022), en la que se estimó el recurso de la representación procesal de la Asociación para a defensa Ecolóxica de Galiza (ADEGA) y la Plataforma para la defensa de la Cordillera Cantábrica (dando lugar el recurso frente a la misma a la STS 316/2025 en el recurso de casación núm. 7213/2023), y, por otro, la STSJG de fecha 24 de noviembre de 2023 (PO 7100/2022), por la que se estimó el recurso del Concello de Coristanco (dando lugar el recurso de casación frente a la misma a la STS 317/2025 en el recurso núm. 3716/2024).

a) Determinar si la instalación de parques eólicos que comparten instalaciones de conexión ha de considerarse como un único proyecto a efectos de su evaluación ambiental.
b) Determinar si, conforme a la normativa que resultara de aplicación, es posible acordar la reducción del plazo del trámite de información pública a la mitad en el procedimiento de evaluación ambiental; y
c) Determinar si los informes sectoriales que se requieran para la tramitación de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental deben recabarse antes de someter el proyecto y el estudio de impacto ambiental al trámite de información pública.

Por consiguiente, la cuestión más relevante, por novedosa, de esta Sentencia del Tribunal Supremo es la respuesta que el Tribunal ha proporcionado respecto de la posible fragmentación fraudulenta de proyectos como consecuencia del uso compartido de instalaciones de conexión. Esto es así porque las otras cuestiones planteadas, respecto a la reducción del plazo y los informes sectoriales, ya habían sido objeto de respuesta por el Tribunal Supremo en las SSTS de 21 de diciembre de 2023 y de 25 de enero de 2024, arriba analizadas. Así, en relación con dichas cuestiones, en la STS de 21 de marzo de 2025, el Tribunal confirmó, nuevamente, su doctrina anterior. A los efectos que ahora nos ocupan y, en particular, en relación con la cuestión prejudicial, es relevante destacar que en el procedimiento se formuló una solicitud de suspensión del señalamiento por la parte recurrida en casación, que fue rechazada por el Tribunal Supremo. Tal como recoge la Sentencia, la solicitud se fundamentaba en que, a juicio de la parte recurrida en casación, era necesario que se resolviese con carácter previo a la casación la cuestión prejudicial que el TSJG había planteado ante el TJUE (resuelta mediante STJUE de 1 de agosto de 2025. La STS de 21 de marzo de 2025 expone claramente que dicha solicitud de suspensión debe rechazarse, y ello con base en los siguientes motivos:

"Esta solicitud ha de ser rechazada pues, pese a lo manifestado por dicha parte, ni la ratio decidendi de la sentencia ahora recurrida ni las cuestiones de interés casacional aquí suscitadas coinciden con la cuestión prejudicial planteada por la Sala de Galicia ante el TJUE. La sentencia aquí impugnada se centra en el trámite de información pública y en que los informes sectoriales deben recabarse y ponerse a disposición del público (en general) en ese trámite; pero no se centra en la consulta al público interesado, ni en la formulación por este de alegaciones y observaciones. Por tanto, no hay una directa vinculación entre aquella cuestión prejudicial y nuestra cuestión de interés casacional, al referirse a dos trámites diferentes, como son el de la información pública (cuestión de interés casacional) y el de la consulta al público interesado (cuestión prejudicial). En consecuencia, debemos rechazar la mencionada solicitud de suspensión".

Es decir, tal como se expone en Lozano Cutanda y De Blas Galbete (2025), el Tribunal Supremo precisa que dichas cuestiones se refieren al trámite de información pública, que es distinto del trámite de consulta al público interesado regulado en el art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE. Así, de acuerdo

con los autores, dicha distinción motiva el rechazo de la solicitud de suspensión solicitada por la parte recurrida, habida cuenta de que la cuestión prejudicial se centra única y exclusivamente en el trámite de información pública. Como sintetizan los citados autores, ello se debe a que no existe una vinculación directa entre dicha cuestión prejudicial y las cuestiones de interés casacional que se resolvieron en dicha Sentencia, y la diferencia radica en que las cuestiones versan sobre trámites distintos del procedimiento de evaluación ambiental[21]. En este escenario, el recurso de casación continuó su tramitación, resolviéndose antes que la cuestión prejudicial y dando lugar a la STS de 21 de marzo de 2025. Habida cuenta de que dos cuestiones de interés casacional ya han sido objeto de análisis (pues se habían resuelto ya por Tribunal Supremo en las SSTS de 21 de diciembre de 2023 y 25 de enero de 2024), nos centraremos ahora únicamente en la respuesta del Tribunal a la cuestión relativa a la fragmentación fraudulenta. Al abordar el fraccionamiento, la Sala realiza un recorrido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el mismo y, a la vista de la misma, concluye lo siguiente:

> *"-El hecho de que dos o más instalaciones de parques eólicos compartan instalaciones de conexión no comporta, ineludiblemente, que debamos considerar la existencia de un único proyecto de parque eólico a efectos de su evaluación medioambiental.*
> *— La determinación de sí, en tal supuesto, debe considerarse o no la existencia de un único parque eólico a efectos de su adecuada evaluación ambiental deberá hacerse en cada caso atendiendo a las circunstancias concurrentes, a la luz de la normativa y de la jurisprudencia aplicables."*

Además, la fundamentación de la Sentencia recoge los distintos criterios que la jurisprudencia ha venido utilizando para apreciar la concurrencia, o no, de fraccionamiento fraudulento, reconociendo a su vez que el "*uso de infraestructuras comunes es una exigencia técnica impuesta o favorecida por la normativa aplicable*" y que dicha circunstancia no impone, *per se,* la consideración unitaria de los proyectos, sino que debe acudirse al resto de circunstancias existentes entre los mismos. En relación con esta cuestión, de acuerdo con Mora Ruiz (2025), la Sentencia se centra en:

> *"las tensiones que se están produciendo entre el impulso de las energías procedentes de fuentes renovables y los controles ambientales a los que este tipo de instalaciones deben someterse.*

[21] LOZANO CUTANDA, Blanca y DE BLAS GALBETE, Ander. La sentencia del Tribunal Supremo sobre el parque eólico Campelo: ¿hacia el fin de la parálisis del desarrollo eólico en Galicia? *Diario La Ley*, núm. 10705, Sección Tribuna, 2025. (Fecha de último acceso: 28-07-2025)

En este sentido, la Sentencia es contundente sobre la necesidad de no rebajar los estándares de protección ante iniciativas vinculadas a la lucha contra el cambio climático"[22].

Así, el Tribunal, aplicando su doctrina, revoca también en este sentido la Sentencia del TSJG, al considerar que esta únicamente había apreciado fragmentación fraudulenta sobre la base de que los parques eólicos Campelo, Bustelo y Monte Toural compartían determinadas infraestructuras de conexión y evacuación "*sin hacer referencia ni ponderar ninguna otra circunstancia concurrente*". Además, la STS hace énfasis en que tampoco se analiza en la Sentencia revocada la incidencia de la separación en la adecuación y conformidad a Derecho de la evaluación ambiental ordinaria llevada a cabo, con su correspondiente análisis de efectos acumulativos y sinérgicos, "*cuya suficiencia o insuficiencia no se analiza*" por el TSJG.

No obstante, pese a la trascendencia que este pronunciamiento ha tenido para la consideración del fraccionamiento fraudulento, cuya invocación por los recurrentes de las autorizaciones de proyectos de energías renovables bastaba para fundamentar la suspensión cautelar del mismo, esta cuestión no está tan vinculada con la cuestión prejudicial. En todo caso, se considera necesario hacer una somera referencia al contenido de la STS en relación con la fragmentación dada su relevancia para otorgar las medidas cautelares de suspensión. Esto se debe a que, como consecuencia de la tramitación de la cuestión prejudicial ante el TJUE los procedimientos seguidos ante el TSJG se han visto paralizados hasta su resolución (mediante STJUE de 1 de agosto de 2025) por lo que en todos aquellos procedimientos en los que existía una medida cautelar de suspensión se ha demorado considerablemente la implantación del proyecto, dada la dilación ocasionada por la cuestión prejudicial y la imposibilidad de iniciar la ejecución. No obstante, lo relevante de esta Sentencia a los efectos que nos ocupan es que, como se ha expuesto, el Tribunal confirmó su doctrina anterior respecto del trámite de información pública.

Por tanto, del análisis preliminar de la normativa nacional (LEA) y autonómica (Ley gallega 8/2009) objeto de la cuestión prejudicial puede concluirse que no existen razones para considerar que dichas disposiciones contradigan lo establecido en la Directiva 2011/92/UE. Esta conclusión se ve reforzada por la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, que ha señalado que no es exigible la obtención previa de los informes sectoriales antes del trámite de información pública. Dado que el trámite de información pública se desarrolla, conforme a la LEA, de manera simultánea al trámite de audiencia a las personas

[22] MORA RUIZ, Manuela. Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Ponente: Fernando Román García). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2025. (Fecha de último acceso: 01-08-2025).

interesadas, el criterio del TS aporta claridad para comprender el criterio alcanzado en la resolución de la cuestión prejudicial. En definitiva, el análisis del marco normativo y de su interpretación judicial permitía atisbar el pronunciamiento del TJUE que, mediante Sentencia de 1 de agosto de 2025, resolvió la cuestión prejudicial.

3. LA CUESTIÓN PREJUDICIAL PLANTEADA

En el marco del Procedimiento Ordinario núm. 7017/2023 seguido ante la Sección 3ª del TSJG, dicho órgano judicial planteó una cuestión prejudicial mediante Auto de 28 de febrero de 2024. No obstante, dicho Auto fue anulado posteriormente mediante Auto de la misma Sección de fecha 9 de abril de 2024 como consecuencia de un incidente de nulidad de actuaciones (art. 241 LOPJ), al haberse adoptado el Auto por el que se planteaba la cuestión prejudicial sin audiencia previa a las partes, ocasionándoles indefensión. Así, se anula el referido Auto de fecha 28 de febrero de 2024, retrotrayendo las actuaciones a los efectos de que se pueda otorgar audiencia a las partes. Posteriormente, tras otorgar audiencia a las partes de conformidad con el procedimiento legalmente establecido, se dicta nuevo Auto de fecha 21 de junio de 2024 en el que se plantea nuevamente la misma cuestión prejudicial ante el TJUE.

Del contenido del Auto se desprende que la Asociación impugnó la autorización argumentando que el proyecto no cumplía con las exigencias de participación pública y evaluación ambiental contempladas en la Directiva 2011/92/UE, siendo por ello esencial la resolución de la cuestión prejudicial planteada con carácter previo al fallo sobre el litigio. Así, tal como recoge el Auto de 21 de junio de 2024, entre los argumentos esgrimidos por la Asociación demandante se recoge el relativo al "*sometimiento del proyecto finalmente autorizado al trámite de información pública*", con cita a la Sentencia del TSJG dictada en el PO 7419/2020, casada mediante la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2023 (recurso de casación 3303/2022), antes analizada. Recordemos que el trámite de información pública no es objeto de la cuestión prejudicial, que se circunscribe, únicamente al trámite de consulta al público interesado. No obstante, tal como señala el Auto de 21 de junio de 2024, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa permite el planteamiento de oficio (art 33.2).

Como se ha adelantado, la cuestión prejudicial que plantea el TSJG solicita al TJUE (i) *"aclare el significado de la expresión de «principales informes y dictámenes»"* del art. 6.3 de la Directiva 2011/92/UE. Por otra parte, (ii) que aclare también "*Si los informes que se refiere el art. 37.2 de la Ley 21/2013 deben entenderse comprendidos entre dichos «principales informes y dictámenes»*". Y, además, (iii) que precise *"Si los*

artículos 36, 37 y 38 de la Ley estatal 21/2013, y 33 y 34 de la Ley autonómica gallega 8/2009, se oponen a la exigencia que impone el artículo 6.3. de la Directiva 2011/92/UE, de garantizar que se pongan a disposición del público interesado los principales informes sectoriales que se hubieran emitido (…)". Como se ha expuesto, sobre una cuestión muy similar, pero relativa al trámite de información pública se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 21 de diciembre de 2023, 25 de enero de 2024 y 21 de marzo de 2025. En palabras de la STJUE de 1 de agosto de 2025, por la que se resolvió la cuestión prejudicial, la duda que se plantea por el TSJG es, en síntesis, la siguiente:

> *"si la Directiva EIA, y en particular su artículo 6, apartado 3, letra b), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual, en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto sujeto a dicha Directiva, las autoridades que puedan estar interesadas en ese proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales son consultadas al mismo tiempo que el público interesado, sin que este último tenga derecho a formular posteriormente, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el referido proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en ese contexto por las autoridades consultadas."*

3.1. CONTEXTO DEL LITIGIO Y POSICIONES DE LAS PARTES

De conformidad con lo dispuesto en el Auto del TSJG de 21 de junio de 2024, la cuestión prejudicial se plantea en el marco de un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación ecologista Petón do Lobo contra la autorización administrativa previa y de construcción otorgada por la Dirección Xeral de Planificación Enerxética e Recursos Naturais de la Xunta de Galicia para la construcción del parque eólico "A Raña III", situado en el término municipal de Mazaricos (A Coruña).

En primer lugar, cabe hacer referencia a la posición del TSJG, que eleva la cuestión prejudicial al TJUE. Dicho órgano considera que en virtud del art. 6 de la Directiva deben ponerse a disposición del público interesado los "principales informes y dictámenes", entre los que se encontrarían los informes sectoriales, ya que estos aportan "*información esencial y relevante para valorar un proyecto que pueda tener «repercusiones importantes sobre el medio ambiente», en el sentido de la Directiva EIA*"[23]. A juicio del TSJG disponer de dichos informes sectoriales en el trámite de consulta a los interesados es esencial para el ejercicio de estos de su derecho de "*formular sus observaciones y opiniones con anterioridad a la toma de la*

[23] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 27.

decisión de efectos medioambientales"[24]. El TSJG considera que la Directiva exige que se recaben con carácter previo los informes de los organismos competentes en diversas materias para, posteriormente, trasladar los principales informes y dictámenes al público interesado permitiéndole así formular alegaciones antes de la adopción de la resolución del procedimiento autorizatorio[25]. Así, el TSJG considera que el hecho de que la LEA no prevea un trámite que permita al público interesado formular las observaciones oportunas sobre dichos informes supone negar a este la posibilidad real de participar en el proceso de evaluación de impacto ambiental, sin que el trámite previsto en el art. 37.5 supla este supuesto defecto. Todo lo anterior lleva al Tribunal a considerar que los arts. 36 a 38 de la Ley 21/2013 y los arts. 33 y 34 de la Ley 8/2009 podrían no ser conformes con el art. 6, apartado 3, de la Directiva 2011/92/UE.

En cuanto a las alegaciones formuladas por los letrados de las partes en el trámite de audiencia —ahora sí— conferido[26], tal como recoge el Auto del TSJG de 21 de junio de 2024, la representación de la Asociación ecologista se mostró conforme con el planteamiento de la cuestión prejudicial. Sin embargo, la representación de las codemandadas argumentó, por el contrario, que no existía motivo de nulidad alguno, haciendo énfasis en que "*la demanda no había alegado a la vulneración del artículo 6.3 de la Directiva 2011/92/UE, que la normativa interna se ajustó a tal Directiva y que ya existían pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la cuestión litigiosa*". De acuerdo con el Auto, las codemandadas se opusieron a la cuestión prejudicial con base en tres motivos: (i) como se ha expuesto, que no había sido alegada dicha vulneración del art. 6.3 de la Directiva por la recurrente, (ii) que la transposición normativa interna se ajustó al contenido de la Directiva y (iii) que ya existen pronunciamientos previos del TJUE sobre la cuestión litigiosa. En resumen, por un lado, la Asociación demandante se mostró favorable al planteamiento de la cuestión prejudicial, mientras que las codemandadas se mostraron en contra. Por último, según se desprende del Auto, el propio letrado de la Xunta solicitaba que, en su caso, "*se instara la tramitación del procedimiento acelerado, dado que el proyecto autorizado era de interés público superior*".

A continuación, se analizan dos de los motivos esgrimidos por las codemandadas para oponerse a la cuestión prejudicial. El primer motivo, relativo a que no se había alegado dicha vulneración por la demandante no puede ser objeto de análisis en el presente artículo puesto que no se dispone de

[24] ATSJG de 21 de junio de 2025, rec. 7017/2023, ECLI:ES:TSJGAL:2024:172A párrs. 35-38.
[25] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párrs. 25-26.
[26] Recordemos que el ATSJG de 28 de febrero de 2024 por el que se planteaba inicialmente la cuestión prejudicial fue anulado dado que no se había otorgado trámite de audiencia a las partes.

la documentación obrante en Autos. No obstante, cabe detenerse en el contexto que enmarca a las dos alegaciones restantes que se formulan por las codemandadas.

En primer lugar, sobre la existencia de pronunciamientos del TJUE cabe señalar que, aunque el Auto por el que se plantea la cuestión prejudicial no haga referencia a ello, el TJUE ha interpretado el art. 6 de la Directiva en diversas ocasiones, aunque no en el concreto extremo interpretado por la STJUE de 1 de agosto de 2025. Así, en su Sentencia de 28 de mayo de 2020, C-535/2018 (Land Nordrhein-Westfalen) el Alto Tribunal señaló lo siguiente:

> *"El artículo 6 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que la información que es obligatorio poner a disposición pública durante los procedimientos de autorización de proyectos tiene que incluir los datos necesarios para evaluar las repercusiones de cada proyecto (…)".*

Esta conclusión se alcanza por el TJUE tras detenerse en las razones que determinan la existencia del carácter previo de la evaluación de impacto ambiental (considerandos 77-79), con referencia al art. 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE y otros pronunciamientos previos, como la Sentencia de 28 de febrero de 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, apartados 24 y 25. El TJUE señala que las razones por las que la toma de la decisión debe realizarse con carácter previo radican en la necesidad de que:

> *"la autoridad competente tenga en cuenta lo antes posible las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y de decisión, con el objetivo de evitar, desde el principio, causar contaminación o daños, más que de combatir posteriormente sus efectos" (Considerando 78).*

Pero ¿cuáles son los concretos factores que deben ser tenidos en cuenta? La Sentencia continúa señalando que estos se recogen de forma expresa en el art. 3 de la Directiva 2011/92/UE, alcanzando la conclusión de que deberá contener los datos necesarios para evaluar las repercusiones de los proyectos en el estado de las masas de agua afectadas en función de los criterios y que de conformidad con el art. 6, apartado 3, de la Directiva 2011/92/UE, dicha información se pondrá a disposición del público interesado dentro de unos plazos razonables. Con base en lo expuesto, el TJUE concluye lo siguiente:

> *"con arreglo a la Directiva 2011/92/UE, y concretamente sus artículos 3, 5 y 6, la información puesta a disposición pública para ser consultada antes de la autorización de los*

proyectos deberá contener los datos necesarios para evaluar las repercusiones de cada proyecto (…)" (Considerando 84)[27].

Por otra parte, el TJUE, en su Sentencia de 24 de febrero de 2022, Asunto C-463/2020 (Namur-Est Environnement) señala lo siguiente en relación con el art. 6 de la Directiva 2011/92/UE:

> *"no exige que esta (la participación temprana del público) se produzca con anterioridad a la adopción de la decisión previa relativa a una parte de los efectos medioambientales del proyecto al que atañe esta participación, siempre que dicha participación sea efectiva, requisito que implica, en primer lugar, que se produzca antes de la adopción de la decisión que la autoridad competente debe tomar para autorizar el proyecto; en segundo lugar, que permita al público expresarse de forma útil y completa sobre los efectos medioambientales en su conjunto de dicho proyecto, y, en tercer lugar, que la autoridad competente para autorizar tal proyecto pueda tomar plenamente en consideración dicha participación."*

En definitiva, en dicha Sentencia el TJUE concluye que la Directiva 2011/92/UE debe interpretarse de forma tal que se garantice de forma efectiva la participación *"antes de que la autoridad competente adopte la decisión por la que, en su caso, autorice ese proyecto"*[28].

En segundo lugar, respecto de la alegación de las codemandadas relativa a la conformidad de la transposición realizada, baste una remisión al análisis realizado en el apartado 2 de este artículo. En dicho apartado, tras analizar los textos legales se concluye, en línea con lo sostenido por las codemandadas que, a priori, no se aprecia que la LEA ni la Ley 8/2009 sean contrarias a la Directiva 2011/92/.

3.2. EL CRITERIO DEL TJUE: STJUE DE 1 DE AGOSTO DE 2025

Mediante Sentencia de 1 de agosto de 2025 la Sala décima del TJUE, reconoció la conformidad de la normativa nacional y autonómica objeto de la cuestión prejudicial con la Directiva 2011/92/UE. En este sentido, el TJUE abordó de forma conjunta las tres cuestiones planteadas, al considerar que, en esencia, todas ellas se reducen a lo siguiente:

---

[27] Aunque en dicha Sentencia las conclusiones se alcanzan con respecto a las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60/CE, por ser el concreto supuesto abordado, las conclusiones respecto de la Directiva UE 2011/92/UE resultan relevantes en relación con lo que ahora nos ocupa.

[28] Sobre esta Sentencia véase Revuelta Pérez, Inmaculada. Jurisprudencia al día. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Bélgica. Evaluación ambiental de proyectos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 7 abril 2022 (Fecha de último acceso: 22-07-2025).

> *"si la Directiva EIA, y en particular su artículo 6, apartado 3, letra b), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual, en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto sujeto a dicha Directiva, las autoridades (…) son consultadas al mismo tiempo que el público interesado, sin que este último tenga derecho a formular posteriormente (…) sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en ese contexto por las autoridades consultadas".*

En respuesta a esta cuestión el TJUE concluyó, confirmando la adecuación de la norma nacional y autonómica, lo siguiente:

> *"La Directiva 2011/92/UE (…) debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual, en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto sujeto a dicha Directiva, las autoridades que puedan estar interesadas en ese proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales son consultadas al mismo tiempo que el público interesado, sin que este último tenga derecho a formular posteriormente, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el referido proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en ese contexto por las autoridades consultadas."*

El TJUE consideró que el art. 6, apartado 3, letra b), de la Directiva 2011/92/UE al hacer referencia a la puesta a disposición del público interesado de los "*principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes*", remite al Derecho de los Estados miembros. En particular, señala:

> *"Por lo que respecta, más concretamente, al artículo 6, apartado 3, letra b), de la Directiva EIA, que hace referencia a la puesta a disposición del público interesado de los «principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes», procede señalar que esta disposición tampoco remite al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, sino, por el contrario, al Derecho de los Estados miembros."*[29]

Por otra parte, si bien el concepto "principales informes y dictámenes" podría abarcar todos los informes relevantes para la evaluación del impacto ambiental del proyecto, su alcance se limita, por un lado, a aquellos que se hayan remitido a la autoridad competente y, por otro, temporalmente. De forma que solo deban facilitarse aquellos informes y dictámenes que hayan sido remitidos a la autoridad competente "*en el momento en el que el público interesado esté informado*"[30] Esto lleva al TJUE a concluir que de la Directiva 2011/92/UE no se desprende que el público interesado tenga, en cualquier circunstancia, derecho a formular, observaciones sobre los dictámenes emitidos, con arreglo al art. 6, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE[31]. Además, el TJUE aclaró que no resulta necesario que el público interesado pueda formular observaciones sobre todos los

[29] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 46.
[30] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 47.
[31] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 48.

dictámenes sectoriales emitidos por las autoridades competentes, ya que una exigencia en tal sentido podría prolongar en exceso el procedimiento y resultaría "*excesivamente gravosa*" para las administraciones[32]. En definitiva, el TJUE concluye que la Directiva no exige que los dictámenes emitidos al amparo del art. 6.1 deban formar parte, en cualquier circunstancia, de la documentación que se otorga al público interesado.

La Sentencia se centra en la compatibilidad del procedimiento nacional con los requisitos de la Directiva, concluyendo que esta no se opone a una normativa nacional que no otorga al público el derecho a formular observaciones sobre los dictámenes de las autoridades si la consulta es simultánea. Esto implica que, incluso si los informes emitidos por las autoridades competentes se considerasen como "principales informes y dictámenes", la Directiva no exige que el público interesado tenga un derecho posterior a formular observaciones específicas sobre ellos en el contexto de una consulta simultánea[33]. De hecho, la Sentencia señala que la Directiva no especifica en qué fase del proceso debe consultarse a las autoridades ni el orden de las consultas entre estas y el público interesado[34]. Asimismo, la Sentencia pone de manifiesto que la Directiva tampoco exige que los dictámenes de las autoridades se comuniquen al público interesado o se pongan a su disposición para que este formule observaciones sobre ellos. La participación real del público se considera asegurada si el público interesado dispone de toda la información exigida por el art. 6, apartados 2 y 3, y, fundamentalmente, del informe de evaluación de impacto ambiental (art. 5), durante un plazo no inferior a treinta días[35]. En este sentido, el TJUE considera que el informe de evaluación de impacto ambiental (previsto en el art. 5 de la

[32] En concreto, la STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 55, señala lo siguiente: *"Por otra parte, (…) una solución contraria a lo anterior podría resultar excesivamente gravosa para las administraciones nacionales afectadas y prolongar el procedimiento, lo que no sería compatible con el objetivo de una toma de decisiones eficiente mencionado en el considerando 36 de la Directiva 2014/52"*. Este argumento es relevante pues, efectivamente proporcionar sucesivos trámites de alegaciones podría llevar a una demora innecesaria del procedimiento. Todo ello sin perjuicio de que aquellos interesados que lo deseen puedan solicitar acceder al expediente en trámite y conocer así los informes que obren en este.

[33] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 50-51. La sentencia señala "*sin exigir, no obstante, expresamente que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales sean consultadas antes que el público interesado o que este último tenga derecho a formular, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en este contexto por las autoridades consultadas*".

[34] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párrs. 42-43.

[35] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 44.

Directiva) es el elemento primordial para la participación real del público en la toma de decisiones[36].

Todo lo anterior, lleva al TJUE a considerar que la normativa nacional y autonómica no se opone a la Directiva 2011/92/UE. Tal como se ha expuesto, el TJUE considera que la Directiva no se opone a una normativa nacional —como la Ley 21/2013 y la Ley 8/2009, en el caso de España y Galicia— que establezca, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de proyectos, que la consulta a las autoridades competentes se realice de forma simultánea a la participación del público interesado, sin que sea necesario habilitar un trámite adicional específico para que este último pueda formular alegaciones sobre los dictámenes emitidos por dichas autoridades en ese contexto. Ello, sin perjuicio de que, tal como recoge la Sentencia, los Estados miembros deban poner a disposición del público interesado, aquella información relevante, distinta de la contemplada en el apartado 2 de dicho art. 6, que solo pueda obtenerse transcurrido el período de información al público interesado[37].

3.3. LOS EFECTOS DE LA TRAMITACIÓN DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

En el Auto de 21 de junio de 2024, el TSJG justifica la procedencia de adoptar el procedimiento acelerado en la tramitación de dicha cuestión prejudicial. Ello con fundamento, entre otras cuestiones, en que a la fecha de dicho Auto existían *"(…) 202 litigios sobre autorizaciones de construcción de 82 parques eólicos en la Comunidad Autónoma de Galicia*", haciendo referencia expresa a que estos se han tramitado conforme a los "*preceptos que para la sala juzgadora podrían no haber transpuesto de forma adecuada el artículo 6.3 de la Directiva UE 2011/92/UE*". En otras palabras, el Auto explica que los referidos parques se han tramitado de forma idéntica, siguiendo lo dispuesto en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley estatal 21/2013, y 33 y 34 de la Ley autonómica gallega. Esto implica reconocer que la cuestión prejudicial tendría una afección directa sobre los 82 parques eólicos[38] sobre los que, a dicha fecha, existían litigios pendientes de resolución. La solicitud del procedimiento acelerado, así como la fundamentación del Tribunal al formular la misma, permiten atisbar la entidad de los efectos de la cuestión prejudicial planteada. No obstante, es preciso señalar que los efectos exceden, incluso, de la notoria afección a la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Galicia a

[36] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 52.
[37] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 56.
[38] Nótese que la prensa hace referencia a un total de 86 parques eólicos que se verían afectados, de los cuales, 70 estarían paralizados (La Voz de Galicia de 1 de agosto de 2025).

la que se refiere el TSJG, sino que, al tratarse de una interpretación de la LEA, la afección de la cuestión prejudicial se extiende a todo tipo de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental. Por ello, el análisis que aquí se efectúa sobre los potenciales efectos de esta cuestión prejudicial, aunque se inicia con la cuestión eólica, no se circunscribe únicamente a esta, sino que continúa con el análisis de la potencial afección de la cuestión prejudicial a las autorizaciones de proyectos otorgadas con una declaración de impacto ambiental favorable al amparo de la LEA. Por ello, a continuación, se sistematizan los efectos apreciados, partiendo de un enfoque general —esto es, los impactos derivados para todo tipo de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria— para posteriormente, en un plano más específico, analizar los efectos particulares sobre el sector energético, donde las consecuencias han resultado especialmente gravosas.

De acuerdo con el esquema propuesto, cabe señalar, en primer lugar, que el pronunciamiento del TJUE en relación con la cuestión prejudicial tiene incidencia sobre todos aquellos proyectos autorizados en cuya evaluación de impacto ambiental se han aplicado los arts. 36 y 37 LEA. Así, si el TJUE hubiera considerado que el procedimiento recogido en la LEA, que lleva más de una década en vigor, no se adecuaba a las exigencias de la Directiva UE 2011/92/UE, ello implicaría que todas las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos realizadas al amparo de los citados arts. 36 y 37 LEA habrían sido formuladas con un procedimiento que no cumpliría con las exigencias de la citada norma europea. En otras palabras, si el TJUE hubiera considerado que el procedimiento seguido no se adecuaba a las exigencias de la Directiva, ello podría haber conducido a la anulación de las autorizaciones otorgadas a su amparo. Sin embargo, esto no ha sucedido, ya que el TJUE ha confirmado que los arts. 36 y 37 LEA —así como los preceptos de la ley autonómica objeto de análisis— no se oponen al contenido de la Directiva.

Pese a que el TJUE en su Sentencia de 1 de agosto de 2025, ha confirmado que la norma española se adecúa a la normativa europea, la cuestión prejudicial ha tenido notables efectos para los proyectos cuyas autorizaciones han sido objeto de recurso. Esto se debe a que, como consecuencia de la cuestión prejudicial estos se paralizaron a la espera del pronunciamiento del TJUE. Nótese que el Auto elevando la cuestión prejudicial se había dictado, en primer lugar, en fecha 28 de febrero de 2024 y que la Sentencia ha llegado el 1 de agosto de 2025, demorando así más de un año la resolución de todos los recursos de proyectos en los que se hayan aplicado los arts. 36 y 37 LEA. No obstante, como veremos, algunos proyectos se han visto más afectados que otros. Esto ha sido particularmente gravoso en aquellos procedimientos en los que se haya adoptado una medida cautelar de suspensión de la autorización, ya que se ha demorado también la ejecución del proyecto. Nótese que nos referimos a

proyectos de la más diversa índole, desde agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, a todo tipo de industria (como la extractiva, energética, siderúrgica, del mineral, química, petroquímica, textil, papelera…) entre otros proyectos que, de acuerdo con el Anexo I de la LEA, requieren de evaluación de impacto ambiental ordinaria, cuya demora podría producir considerables perjuicios tanto a los promotores de los proyectos, ya sean públicos o privados, como al propio interés general.

En todo caso, pese a que la afección de la cuestión prejudicial podría haber alcanzado a una amplia cantidad y tipología de proyectos, el foco ha estado puesto en las renovables y, en concreto, en la energía eólica en Galicia. Dada la elevada litigiosidad existente frente a las autorizaciones de parques eólicos en Galicia, se analizan aquí los efectos que la tramitación de la cuestión prejudicial ha tenido sobre el sector eólico gallego. En primer lugar, es necesario precisar cuáles son los proyectos que han sufrido los efectos de la tramitación de la Directiva. Por un lado, todos los proyectos competencia de la Comunidad Autónoma[39] (potencia inferior a 50 MW eléctricos), puesto que en su tramitación resulta de aplicación lo dispuesto en los arts. 33 y 34 de la Ley autonómica 8/2009. Por otro, todos los proyectos eólicos que requiriesen de una evaluación de impacto ambiental ordinaria se han tramitado en aplicación de los arts. 36 y 37 LEA, entre los que se encuentran, al menos, los que tengan una potencia superior a 30 MW eléctricos[40]. Por tanto, cabe concluir que todos los parques eólicos proyectados en la Comunidad Autónoma de Galicia cuya autorización haya sido objeto de recurso han sufrido los efectos de la demora en su resolución como consecuencia de la cuestión prejudicial. Pero el impacto de la cuestión prejudicial va más allá, ya que en la mayoría de los procedimientos judiciales seguidos frente a autorizaciones de Parques eólicos ante el TSJG se han otorgado las medidas cautelares de suspensión solicitadas por las asociaciones demandantes. Esta circunstancia determina que, durante todo el periodo comprendido entre la adopción de dichas medidas cautelares y la resolución definitiva del procedimiento judicial, no sea posible ejecutar los proyectos afectados. Y, como se ha señalado, la resolución de los procedimientos se ha visto considerablemente demorada debido a su paralización a la espera del pronunciamiento del TJUE, emitido finalmente el 1 de agosto de 2025.

[39] Véase art. 3 de la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental y art. 3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

[40] De conformidad con el Anexo I (Grupo 3) de la LEA, requieren evaluación de impacto ambiental ordinaria las "*Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan cincuenta o más aerogeneradores, o que tengan más de 30 MW, o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental*".

Todo lo anterior tiene una incidencia particularmente acusada en el ámbito de los parques eólicos, dado que todas las instalaciones de energías renovables deben cumplir con determinados hitos administrativos establecidos en la normativa aplicable, cuyo incumplimiento conlleva la caducidad de los permisos de acceso y conexión. En consecuencia, la demora en la resolución de los procedimientos judiciales, unida a la adopción de medidas cautelares de suspensión, puede traducirse en la práctica en la imposibilidad de ejecutar un proyecto. Y ello, a pesar de que el TJUE ha considerado que la normativa española y gallega se ajusta a las exigencias de la Directiva 2011/92/UE. Tal es el impacto que ha tenido la tramitación de esta cuestión prejudicial sobre los proyectos de renovables, que ha impulsado, incluso, cambios normativos a nivel estatal y autonómico.

A nivel estatal destacan las sucesivas modificaciones del art. 1 del Real Decreto-ley 23/2020 por el que se prevén los hitos a cumplir como consecuencia de los criterios para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad. En concreto, dicho precepto había sido modificado, recientemente, por el Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico, que, además de incluir una extensión del plazo para el cumplimiento del hito quinto, incluyó una revisión aplicable al cumplimiento de cualquiera de los hitos regulados en el precepto para evitar su incumplimiento como consecuencia de la existencia de medidas cautelares de suspensión. En particular, el precepto señala:

> *"1 bis. Si antes del vencimiento de cualquiera de los hitos administrativos establecidos en el presente real decreto-ley, el promotor acredita la existencia de una medida cautelar que suponga la suspensión de la eficacia de las autorizaciones administrativas otorgadas derivada de la interposición de un recurso administrativo o contencioso-administrativo, el cómputo de los plazos establecidos en este artículo quedará suspendido desde la adopción de la suspensión hasta su levantamiento.*
> *Lo dispuesto en el párrafo anterior también se aplicará cuando la suspensión derive de lo previsto en el apartado 3 del artículo 117 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.*
> *Esta medida de suspensión del plazo también se aplicará en lo relativo a la obtención de la autorización de explotación definitiva si esta ha sido extendida a petición del promotor al amparo de lo previsto en el artículo 28 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, o de cualquier otra norma estatal de rango legal que permita la modificación de los plazos recogidos en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio.*
> *La suspensión del cómputo de plazos para la acreditación de los hitos administrativos será acreditada por el promotor ante el gestor de la red que hubiera otorgado el permiso de acceso y conexión y ante el órgano competente en materia de energía que ostenta las competencias para otorgar las autorizaciones administrativas previstas en el artículo 53 de la ley 24/2013, de 26 de diciembre, mediante la remisión de la comunicación del órgano que*

adoptó la medida cautelar administrativa o judicial, o de certificación si la suspensión resulta de lo dispuesto por el artículo 117.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
De igual modo el promotor, en el plazo de tres meses desde que reciba la notificación del levantamiento de la medida cautelar, deberá comunicar dicha circunstancia a los sujetos anteriormente señalados. La no comunicación en dicho plazo supondrá la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión."

No obstante, el Real Decreto-ley 7/2025 ha sido derogado por Acuerdo del Congreso de los Diputados publicado por Resolución de 22 de julio de 2025 ante su falta de ratificación[41]. Por lo que la redacción actualmente vigente del Real Decreto-ley 23/2020 sigue exigiendo para el cumplimiento del hito quinto la obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva en el plazo de 5 años. Plazo que, como dispone el art. 1 del Real Decreto-ley 23/2020 será computado desde el 25 de junio de 2020 y, por tanto, ya habría transcurrido. Ello sin perjuicio de lo establecido en el art. 28.2 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía[42]. A mayor abundamiento, es preciso señalar que esta no es la primera modificación que se ha operado en el Real Decreto-ley 23/2020 como consecuencia de los retrasos que han afectado a la tramitación y posterior implantación de los proyectos de renovables. Así, el art. 1 del Real Decreto-ley 23/2020 ha sido objeto de modificación por el art. 29 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre y el art. 185 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, así como la Disposición final tercera del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre.

En Galicia se ha modificado la Ley 8/2009. En particular, el art. 34 relativo a la resolución de la autorización administrativa previa y de construcción y finalización del procedimiento. La norma preveía un plazo de tres años desde el otorgamiento de la autorización administrativa previa y de construcción para la obtención de la autorización de explotación, so pena de posible revocación de la primera en caso de incumplimiento del mencionado plazo. En concreto, la norma señala:

"2. La resolución de autorización administrativa previa y de construcción expresará que la persona promotora dispondrá de un plazo de tres años, contado a partir de su otorgamiento,

[41] Resolución de 22 de julio de 2025, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico.
[42] El art. 28.2 del Real Decreto-ley 8/2023 establece, con carácter excepcional, la posibilidad de que los titulares de permisos de acceso y conexión a instalaciones de generación de energía eléctrica —obtenidos entre el 31 de diciembre de 2017 y la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley— soliciten una prórroga del plazo para obtener la autorización administrativa de explotación definitiva (hito 5º).

para solicitar la correspondiente autorización de explotación, indicando que, en el caso de incumplimiento, podrá producirse su revocación, previa audiencia del interesado, en los términos establecidos en el apartado 10 del artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, o norma que la sustituya."

Así, mediante la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, que entró en vigor el 1 de enero de 2025, se modificó el citado precepto incluyendo lo siguiente:

"Este plazo quedará suspendido en caso de que exista un pronunciamiento por parte de un órgano administrativo o judicial que suspenda la eficacia de la resolución de autorización administrativa previa y de construcción. Asimismo, la Administración, previa petición del titular de la autorización, suspenderá el plazo en caso de que existiesen recursos judiciales interpuestos por terceros, hasta que la autorización alcance firmeza.
La Administración autonómica podrá, a solicitud de la persona promotora, otorgar la extensión del plazo para cumplir con el hito de obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva, en los términos establecidos en el artículo 28.2 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. En estos casos, el plazo para obtener la autorización de explotación será el que se determine en la resolución de extensión del plazo, dictada de conformidad con lo establecido en la normativa estatal, sin que, por lo tanto, pueda otorgarse la autorización administrativa de explotación con anterioridad al inicio del semestre comprometido en la solicitud."

Esta previsión adapta la norma autonómica para evitar que la situación de la paralización del sector ocasionada por la ingente cantidad de recursos presentados y medidas cautelares de suspensión otorgadas, unida a la demora ocasionada por la tramitación de la cuestión prejudicial, determine la posible revocación de las autorizaciones administrativas previas y de construcción otorgadas. Esto se debe a que, ante el escenario existente en el sector eólico gallego, en la práctica estaba resultando imposible el cumplimiento del plazo de tres años para obtener la autorización administrativa de explotación. Nótese que esta es solo otra consecuencia más de los retrasos, pues la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, ya había introducido en la Ley 8/2009 la Disposición transitoria decimoprimera, relativa a la posibilidad de otorgamiento separado de la autorización administrativa previa y de la autorización administrativa de construcción a efectos de los hitos del Real Decreto-ley 23/2020 y, todavía antes, la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, había incluido la Disposición adicional séptima en la Ley 8/2009, relativa a las solicitudes para la instalación de parques eólicos que pierden el permiso de acceso y conexión como consecuencia del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se

aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

Por supuesto, no todos los retrasos que ha sufrido el sector eólico son imputables a la demora en la resolución de los procedimientos judiciales consecuencia de la formulación de la cuestión prejudicial, pues algunos han sido ocasionados ya en la fase de tramitación de las autorizaciones. En todo caso, resulta indiscutible que el sector eólico gallego ha sufrido grandes retrasos en la autorización y desarrollo de sus proyectos. Estos se han visto agravados como consecuencia de las medidas cautelares de suspensión otorgadas y la tramitación de esta cuestión prejudicial, al demorarse la resolución de los recursos seguidos frente a las autorizaciones sin poder ejecutar los proyectos. En línea con lo anterior, debe advertirse que estos retrasos en la implantación de parques eólicos tienen como consecuencia un retraso en la transición energética y, por consiguiente, en la disminución de emisiones de Gases de Efecto Invernadero y en la lucha contra el cambio climático. Esto provoca, a nuestro juicio, una curiosa paradoja, puesto que, pese a que el trasfondo de los retrasos sufridos por el sector es la intención de garantizar la protección del medio ambiente, estos han podido tener el efecto contrario, al ralentizar la transición energética. No obstante, el análisis de este posible efecto de los retrasos no es objeto del presente trabajo, que se circunscribe únicamente a la cuestión prejudicial.

En relación con la STJUE de 1 de agosto de 2025, cabe concluir que, pese a que la misma ha confirmado que tanto la normativa estatal como autonómica no se oponen a la Directiva, la tramitación de la cuestión prejudicial ha tenido efectos sobre los proyectos, ocasionando un retraso en su implantación como consecuencia de las medidas cautelares de suspensión adoptadas. Esto ha generado efectos negativos en un doble nivel: por un lado, a nivel ambiental, como se adelantaba, al ralentizar la transición energética y, por otro, a nivel económico y empresarial, ya que el retraso ocasionado en la tramitación e implantación de proyectos, en parte consecuencia de la cuestión prejudicial, unido a la incertidumbre generalizada en el sector eólico, ha producido claros perjuicios económicos a los promotores de los proyectos. Por tanto, otra de las cuestiones que se deberá abordar ahora que se ha resuelto la cuestión prejudicial, confirmando la adecuación de la normativa a la Directiva, es: ¿debe alguien asumir la responsabilidad por dichos perjuicios? Y, si es así, ¿quién? Puesto que la mayoría de las medidas cautelares de suspensión adoptadas con relación al sector eólico gallego lo han sido sin caución alguna[43].

[43] A modo de ejemplo, sobre los Autos relativos a medidas cautelares adoptados por el TSJG cabe citar, entre otros, los siguientes: ATSJ Galicia núm. 19/2024 de 8 febrero; ATSJ Galicia

4. CONCLUSIÓN Y PROBLEMAS DE FUTURO

En definitiva, de conformidad con el criterio del TJUE en su respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el TSJG, la Directiva 2011/92/UE ha sido correctamente transpuesta al ordenamiento jurídico español y gallego. En otras palabras, la STJUE de 1 de agosto de 2025 aclara que tanto los arts. 36, 37 y 38 de la Ley estatal 21/2013, como los arts. 33 y 34 de la Ley autonómica gallega 8/2009 son conformes a la Directiva. Este pronunciamiento confirma entonces que la idéntica tramitación al amparo de la citada normativa de los 82 parques eólicos a los que se refería el TSJG[44] no contradice el art. 6 de la Directiva 2011/92/UE, al menos en la cuestión aquí analizada. Es decir, el TJUE ha confirmado que el marco jurídico español —integrado por la Ley estatal 21/2013, de evaluación ambiental, y por la normativa autonómica gallega (Ley 8/2009)— resulta conforme a las exigencias de la Directiva. Conclusión que aquí se comparte, tal como se desprende del análisis preliminar normativo realizado. Además, el criterio del TJUE no supone ninguna restricción de derechos a los interesados ya que estos pueden acceder a toda la documentación del expediente a través de los mecanismos previstos por la normativa de aplicación (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y Convenio de Aarhus).

La Sentencia del TJUE permitirá reanudar la tramitación de los numerosos procedimientos judiciales interpuestos contra autorizaciones de parques eólicos que se encontraban paralizados a la espera de este pronunciamiento. La STJUE de 1 de agosto de 2025 acerca, por tanto, la conclusión de estos procesos judiciales. Esto tiene gran trascendencia, especialmente, si se tiene en consideración que en el marco de dichos procedimientos judiciales se han otorgado medidas cautelares de suspensión. Ante la imposibilidad de ejecutar los proyectos durante la tramitación de los procedimientos judiciales, la paralización de los mismos a la espera de la resolución de la cuestión prejudicial continuaba postergando la ejecución de los proyectos y resultaba especialmente dañina. Por ello, la STJUE constituye un pronunciamiento de gran relevancia para el sector eólico, en la medida en que permite desbloquear los

núm. 20/2024 de 8 febrero; ATSJ Galicia núm. 21/2024 de 8 febrero; ATSJ Galicia núm. 32/2024 de 14 febrero; ATSJ Galicia núm. 44/2024 de 29 febrero; ATSJ Galicia núm. 42/2024 de 29 febrero; ATSJ Galicia núm. 46/2024 de 1 marzo; ATSJ Galicia núm. 45/2024 de 1 marzo; ATSJ Galicia núm. 47/2024 de 1 marzo; ATSJ Galicia núm. 50/2024 de 1 marzo; ATSJ Galicia núm. 56/2024 de 7 marzo; ATSJ Galicia núm. 64/2024 de 14 marzo; ATSJ Galicia núm. 70/2024 de 19 marzo; ATSJ Galicia núm. 85/2024 de 27 marzo.

[44] En su ATSJG de 21 de junio de 2024, rec. 7017/2023, ECLI:ES:TSJGAL:2024:172A.

procedimientos paralizados y avanzar hacia su resolución definitiva y, en caso de que esta confirme la autorización, la eventual ejecución del proyecto. Además, la STJUE de 1 de agosto de 2025 permite afirmar que, más allá del sector eólico, la Directiva 2011/92/UE tampoco ha sido vulnerada en las múltiples evaluaciones de impacto ambiental ordinarias tramitadas conforme al procedimiento previsto en la LEA. No obstante, tanto la tramitación de la cuestión prejudicial como la Sentencia dictada abren al menos dos nuevas cuestiones que deberán abordarse en el futuro.

En primer lugar, el pronunciamiento del TJUE, confirmando la adecuación de la normativa nacional y autonómica a la Directiva, plantea interrogantes sobre la posible responsabilidad derivada de los daños ocasionados. Pese a que el pronunciamiento ha confirmado la validez de la normativa analizada, este no ha podido revertir el impacto que el propio planteamiento de la cuestión generó sobre los tiempos de resolución y la estabilidad de los actos administrativos cuestionados. La cuestión prejudicial planteada, unida a la acumulación de medidas cautelares de suspensión, ha provocado un bloqueo generalizado de la ejecución de proyectos en el sector eólico. Esto se debe a que los procedimientos judiciales no avanzaban a la espera de la resolución de la cuestión prejudicial, continuando la medida cautelar de suspensión. Tal ha sido la afección del sector de las renovables que ha impulsado diversas reformas legislativas de urgencia, tanto a nivel estatal como autonómico. Por tanto, es un hecho que la tramitación de esta cuestión prejudicial, sumada al otorgamiento de medidas cautelares de suspensión en los litigios seguidos frente a autorizaciones de parques eólicos en Galicia, ha ocasionado daños en un doble nivel: (i) el económico empresarial, personificado, eminentemente en los promotores de los proyectos suspendidos, y (ii) el ambiental o climático, que nos afecta a todos. En consecuencia, pese a la claridad que aporta la Sentencia, esta no revierte los daños ya ocasionados y puede ser la puerta a nuevos litigios dirigidos a exigir responsabilidad por dichos daños. Es preciso señalar que estas cuestiones están a la orden del día, ya que, los daños económicos o empresariales han podido verse agravados como consecuencia de la ausencia de ratificación del Real Decreto-ley 7/2025 y los daños ambientales o climáticos son una cuestión de actualidad a la vista de la reciente publicación de la Opinión Consultiva OC-32/25, de 29 de mayo de 2025 "*Emergencia climática y derechos humanos*" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 3 de julio de 2025 y la Opinión Consultiva "*Obligaciones de los Estados en relación con el cambio climático*" de la Corte Internacional de Justicia, de 23 de julio de 2025. Por consiguiente, este pronunciamiento puede abrir la puerta a nuevos litigios.

En segundo lugar, la STJUE de 1 de agosto de 2025 hace referencia al art. 6, apartado 3, letra c), de la Directiva en virtud del cual los Estados miembros

deben "*poner a disposición del público interesado (…) la información relevante distinta de la contemplada en el apartado 2 de dicho artículo 6, que solo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado (…)*"[45]. Este precepto, que se incorpora al ordenamiento jurídico español en el art. 37.5 de la LEA, podría plantear nuevas dudas, pues, si bien dicho precepto nos permite sostener que el público interesado debe participar en el procedimiento en una fase temprana del mismo, también exige que este tenga acceso a la "información relevante" que se haya obtenido con posterioridad. En este escenario, tras cuatro pronunciamientos del Tribunal Supremo y uno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, parece que la interpretación de este inciso podría suscitar también alguna duda sobre qué se considera información relevante. Quizás, en aras de evitar la litigiosidad que se derivaría de dicha duda, algunas administraciones opten por otorgar al público interesado acceso a toda la documentación obrante en el expediente de autorización con carácter previo a que se dicte la resolución, evitando así tener que enfrentarse a la labor de determinar cuál se considera "información relevante". Esta solución permitiría garantizar un cumplimiento, al menos formal, del precepto en cuestión, evitando así la excesiva litigiosidad. No obstante, ello reportaría escasa utilidad práctica al público interesado, pues al margen del pronunciamiento del TJUE, como se ha expuesto, este podría haber solicitado y obtenido ya acceso a dicha información en aplicación de los mecanismos previstos en la normativa de aplicación (Ley 27/2006 y Convenio de Aarhus).

En conclusión, la esperada Sentencia de 1 de agosto de 2025 del TJUE ha permitido esclarecer un aspecto esencial de la Directiva 2011/92/UE: el alcance y momento de la participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. El pronunciamiento ha confirmado que la normativa nacional y autonómica analizada es conforme a la Directiva 2011/92/UE, aclara las dudas planteadas por el TSJG y despeja el camino de los numerosos litigios paralizados ante el mismo por este motivo. Sin embargo, pese al avance que supone este pronunciamiento, este podría ser el inicio de una nueva ola de litigios en materia de responsabilidad.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASADO CASADO, Lucía. El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 53, 2019, pp. 90-157.

[45] STJUE de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620, párr. 56.

CHAVES, José Ramón. Parques eólicos: el Supremo rompe el nudo gordiano. *De la Justicia*, *El rincón jurídico de José R. Chaves,* 31/03/2025. Disponible en: www.delajusticia.com/2025/03/31/parques-eolicos-el-supremo-rompe-el-nudo-gordiano/ (Fecha de último acceso: 22-07-2025).

CHAVES, Jose Ramón. De parques eólicos, informaciones públicas previas y breves. *De la Justicia. El rincón jurídico de José R. Chaves,* 08/01/2024. Disponible en: www.delajusticia.com/2024/01/08/de-parques-eolicos-informaciones-publicas-previas-y-breves/ (Fecha de último acceso: 22-07-2025).

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, Resolución por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 7/2025, de 24 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico, de 22 de julio de 2025.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Nota de prensa: El Tribunal Supremo se pronuncia sobre los recursos planteados contra el acuerdo que autorizaba el parque eólico de Campelo. *Archivo de notas de prensa,* 21 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?perfil=0&vgnextchannel=be4105063580d210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnextfmt=default&vgnextlocale=es&vgnextoid=b793f5893d8b5910VgnVCM1000004648ac0aRCRD (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-32/25, de 29 de mayo de 2025: *Emergencia climática y derechos humanos* (solicitada por Chile y Colombia), 3 de julio de 2025. Disponible en: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1084981967 (Fecha de último acceso: 01-08-2025)

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (CIJ). Opinión Consultiva: *Obligaciones de los Estados en relación con el cambio climático*, 23 de julio de 2025. La Haya: CIJ, 2025. Disponible en: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf (Fecha de último acceso: 01-08-2025)

DE COMINGES CÁCERES, Francisco. Xurisprudencia contencioso-administrativo. *REGAP: Revista galega de administración pública*, núm. 66, 2023, pp. 197-235. Disponible en:

https://www.egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/5211/9636 (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. Análisis jurídico de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y de las competencias autonómicas en materia de EIA de proyectos. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 25, 2017, pp. 11-50. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6035188 (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor. Crónica de jurisprudencia del Tribunal Supremo (de 1 de septiembre a 31 de diciembre de 2023). *Cuadernos de Derecho Local*, 2024, pp. 386-419. Disponible en: https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2025/QDL67/QDL67_14_Escartin_Escude.pdf (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. El TSJ de Galicia solicita al TJUE que tramite de forma acelerada la cuestión prejudicial relativa a autorizaciones para construir parques eólicos (8 junio 2028). Disponible en https://fernandezrozas.com/2024/06/30/el-tsj-de-galicia-solicita-al-tjue-que-tramite-de-forma-acelerada-la-cuestion-prejudicial-relativa-a-autorizaciones-para-construir-parques-eolicos-8-junio-2028/ (Fecha de último acceso 02-01-2025).

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo. Jurisprudencia ambiental del Tribunal Supremo, *Observatorio de Políticas Ambientales* 1978-2006, 2006, pp. 271-292. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-O-1978-10027100292 (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

GARCÍA URETA, Agustín. La directiva de la Unión Europea de evaluación de impacto ambiental de proyectos: balance de treinta años. Madrid: Marcial Pons, 2016.

LA VOZ DE GALICIA. La Justicia europea despeja este viernes el futuro del eólico en Galicia, 01/08/2025. Disponible en: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2025/07/31/justicia-europea-abre-puerta-desbloqueo-eolico-galicia/00031753964107749342264.htm (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

LOZANO CUTANDA, Blanca; DE BLAS GALBETE, Ander. La sentencia del Tribunal Supremo sobre el parque eólico Campelo: ¿hacia el fin de la parálisis del desarrollo eólico en Galicia? Diario La Ley, núm. 10705, Sección Tribuna, 2025. Disponible en: https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAFWNQQrCMBBFb5P1NCbUTRbSeIPupe1MZDBkwqQWe3stiOBbfnj_MWKII3xw595DZzbSxlKCBevBgTNFkMY4hGdBSlwITZ5mysMx02sNdyqkvFxVRQ-b0x5lGfdKIU25kaFZ5PEXuf3OuV1qVdkIv8HO2xP0b_4URnGWAAAAWKE (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

LOZANO CUTANDA, Blanca. Real Decreto Ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables. *Actualidad jurídica ambiental*, núm. 123, 2022, pp. 55-66. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/05/2022-05-09-Lozano-Cutanda-Afeccion-ambiental.pdf (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

MORA RUIZ, Manuela. Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Ponente: Fernando Román García). *Actualidad Jurídica Ambiental,* 2025. Disponible en https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-galicia-evaluacion-de-impacto-ambiental-parques-eolicos/ (Fecha de último acceso: 01-08-2025).

MORA RUIZ, Manuela. Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2023 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso). *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 142, 2024, pp. 111-114. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2024/03/2024_02-Recopilatorio-142-febrero-AJA.pdf (Fecha de último acceso: 28-07-2025).

PLAZA MARTÍN, Carmen. Participación pública: novedades en el vigésimo segundo aniversario del Convenio de Aarhus. *Anuario de Derecho Ambiental - Observatorio de Políticas Ambientales*, 2019, pp. 498-518 Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-O-2019-10049800518 (Fecha de último acceso: 01-08-2025).

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio. El acceso a la información en materia de medio ambiente en España: balance y retos de futuro. *Revista catalana de dret*

ambiental, 2018, vol. 9, núm. 1. Disponible en: https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2409

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. Jurisprudencia al día. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Bélgica. Evaluación ambiental de proyectos. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2022. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-de-justicia-de-la-union-europea-belgica-evaluacion-ambiental-de-proyectos/ (Fecha de último acceso: 22-07-2025).

RODRÍGUEZ FIDALGO, David. La suspensión cautelar de parques eólicos y la indebida transformación de órganos jurisdiccionales en órganos ambientales. *Almacén de Derecho,* 2025. Disponible en: https://almacendederecho.org/la-suspension-cautelar-de-parques-eolicos-y-la-indebida-transformacion-de-organos-jurisdiccionales-en-organos-ambientales (Fecha de último acceso: 22-07-2025).

SOBRINO GARCÍA, Itziar. Las evaluaciones de impacto ambiental en los proyectos eólicos: especial mención a la afectación en Red Natura 2000. *Revista Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 14, 2018, pp. 69-102. Disponible en: https://www.jacobea.edu.mx/revista/numero14.php (Fecha de último acceso: 22-07-2025).

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, Sala Primera, Sentencia de 28 de mayo de 2020, C-535/2018 ECLI:EU:C:2020:391.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, Sala Tercera, Sentencia de 24 febrero de 2022, C-463/2020 ECLI:EU:C:2022:121

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, Sala Décima, Sentencia de 1 de agosto de 2025, C-4671/24 ECLI:EU:C:2025:620.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia núm. 18/2022 de 21 de enero de 2022, núm. de rec. 7419/2020. ECLI:ES:TSJGAL:2022:551.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia núm. 17/2022 de 21 de enero de 2022, núm. de rec. 7196/2020. ECLI:ES:TSJGAL:2022:550.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia núm. 171/2023, de 26 de mayo de 2023, núm. de rec. 7052/2022. ECLI:ES:TSJGAL:2023:3278

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia núm. 414/2023, de 24 de noviembre de 2023, núm de rec. 7100/2022. ECLI:ES:TSJGAL:2023:7773.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Auto de 28 de febrero de 2024, Rec. 7017/2023 ECLI:ES:TSJGAL:2024:4A.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Auto de 21 de junio de 2024, Rec. 7017/2023 ECLI:ES:TSJGAL:2024:172A

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Auto de 9 de abril de 2024, Rec. 7017/2023 ECLI:ES:TSJGAL:2024:71A.

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Auto de 13 marzo de 2024, núm. de rec. 7213/2023. ECLI:ES:TS:2024:2965A.

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Auto de 11 de septiembre de 2024, núm. de rec. 3716/2024. ECLI:ES:TS:2024:10560A.

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Auto de 12 de abril de 2023, núm. de rec. 4795/2022. ECLI:ES:TS:2023:3363A.

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Auto de 12 de abril de 2023, núm. de rec. 3303/2022. ECLI:ES:TS:2023:4194A.

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia núm. 1768/2023 de 21 de diciembre de 2023, núm. de rec. 3303/2022. ECLI:ES:TS:2023:5708

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia núm. 119/2024 de 25 de enero de 2024, núm. de rec. 4795/2022. ECLI:ES:TS:2024:412.

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia núm. 316/2025, de 21 de marzo de 2025, núm. de rec. 7213/2023. ECLI:ES:TS:2025:1188.

TRIBUNAL SUPREMO, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia núm. 317/2025, de 21 de marzo de 2025, núm. de rec. 3716/2024. ECLI:ES:TS:2025:1194.

XUNTA DE GALICIA. Resolución de la Dirección Xeral de Enerxías Renovables e Cambio Climático, pola que se outorgan a autorización de desmantelamento das instalacións actuais do parque eólico Novo, a autorización administrativa previa e a autorización administrativa de construción e a declaración de utilidade pública, en concreto, das instalacións relativas ao proxecto do parque eólico Novo (repotenciación), 30 de agosto de 2024 (Diario Oficial de Galicia núm. 176, de 12 de septiembre de 2024).

RECENSIONES

Joan B. Brull Barco

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de septiembre de 2025

RECENSIÓN: MORALES ORTIZ, JAVIER. LA HAMBURGUESA QUE DEVORÓ EL MUNDO: UN PANFLETO ECOANIMALISTA. MADRID: PLAZA Y VALDÉS, 2025. 174 PÁGS.

Autor: Joan B. Brull Barco, Doctorando en Derecho de la Universitat de Girona, ORCID: 0009-0004-1654-5731

Fecha de recepción: 14/07/2025

Fecha de aceptación: 15/07/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00432

Palabras clave: Crisis ecológica. Decrecimiento. Emergencia ecosocial. Ecologismo. Animalismo.

Keywords: Ecological Crisis. Decrease. Eco-Social emergency. Environmentalism. Animalism.

En un escenario global marcado por la intensificación de la crisis ecológica repensar nuestra relación con el medio natural se presenta como un imperativo de responsabilidad y de justicia intergeneracional. El calentamiento global y el cambio climático constituyen manifestaciones claras de un deterioro planetario que, de no mediar transformaciones estructurales, amenaza con agravarse si el ser humano sigue considerando el planeta como su fuente inagotable de recursos. En este contexto de emergencia ecosocial actual, el Derecho ambiental no puede permanecer ajeno a las voces que, desde otros ámbitos, advierten sobre la inminencia del colapso ecológico y la necesidad de configurar un nuevo paradigma normativo, ético y político. La hamburguesa que devoró el mundo, de Javier Morales, se erige precisamente como una de esas voces. En sus páginas, el autor denuncia las consecuencias ecológicas del modelo productivo actual, aboga por la necesidad de transitar hacia el decrecimiento y

reivindica la articulación de alianzas estratégicas entre el ecologismo y el animalismo.

La obra, estructurada en siete capítulos breves, un apéndice y una reflexión final, es mucho más que un ensayo de divulgación. Se trata de una llamada a la acción, cuya lectura ofrece claves de notable interés para el Derecho ambiental contemporáneo, al poner en evidencia los vínculos entre degradación ecológica, explotación animal y desigualdad estructural. En sus primeras líneas, el autor se ocupa de justificar y contextualizar el título del libro. En cuanto a la "hamburguesa", Morales ve en este símbolo culinario una alegoría de los dos pilares que, en su opinión, constituyen las causas fundamentales de la crisis ecosocial actual. Por un lado, denuncia el triunfo del "tecnocapitalismo" de carácter feudal, que instrumentaliza el planeta reduciéndolo a una mera unidad de producción masiva, como una "macrogranja" global; por otro, critica la globalización de la hamburguesa como producto icónico de la alimentación industrial y del carnismo, entendido como un sistema ideológico que normaliza la explotación animal y nos distancia emocionalmente de los seres sintientes que consumimos.

En cuanto al subtítulo, rehúye de un sentido peyorativo de su ensayo como "panfleto", reivindica su consideración de género capaz de interpelar a la ciudadanía y suscitar una respuesta colectiva. Desde esta perspectiva, Morales defiende su texto como una herramienta eficaz para visibilizar la actual emergencia ecosocial y subrayar la necesidad de una acción comprometida. Lejos de adoptar una postura pasiva, el autor promueve una toma de conciencia crítica y un despertar social ante una crisis que, pesimista pero esperanzado, valora poder detener en aras de preservar la habitabilidad del planeta. De aquí que el uso del adjetivo ecoanimalista, nos argumenta, no es baladí. Con él pretende poder dar el salto, como bien expresa su prologuista Ruth Toledano, que le permita articular un canto de luchas donde confluyan dos "chillidos" consolidados: el ecologista y el animalista. No duda que aunando fuerzas se contribuiría significativamente a la construcción de un mundo más justo. Este objetivo lo arma no sólo con sus propias reflexiones sino también mediante otras perspectivas. De aquí que recoja, en el apéndice, los testimonios de más de treinta personas vinculadas al movimiento ecologista, al animalista o a ambos. Les da voz planteándoles cinco preguntas concretas con el fin de ofrecer al lector una aproximación, de primera mano, a distintas sensibilidades. De este modo, Morales busca propiciar un espacio de encuentro y diálogo entre posicionamientos históricamente distanciados, pero que considera potencialmente complementarios.

En su segundo capítulo, titulado "El ADN en la escena del crimen", Morales centra su análisis en el consumo de carne. El impacto ambiental, con los elevados consumos actuales, resulta un tema urgente. Cuestiona el término "granjas" al considerarlo un eufemismo que oculta la realidad violenta y sistemática de estos espacios de explotación animal. Asimismo, nos habla del "olor de la disonancia cognitiva" de los consumidores que, pasivos ante un proceso de socialización interesado, eligen ignorar "lo que habita al otro lado de los ojos de una vaca o un cerdo". Apela a cuando éramos niños para recordarnos nuestra cercanía a ellos y como el entorno nos ha erosionado esta mirada. Este proceso de distanciamiento ha facilitado, asegura el autor, su instrumentalización y la normalización del consumo de carne, especialmente cuando este se asocia como signo de estatus social. En este punto, manifiesta la preocupación por su expansión "alarmante" y crecimiento acelerado en países como China e India, debido a su enorme peso demográfico.

De aquí transita al tercer capítulo, titulado "El <<siglo de la gran prueba>>", palabras que Morales retoma del filósofo Jorge Riechmann para poner de relieve los principales desafíos que enfrenta la humanidad en el siglo XXI. Su propósito se centra en subrayar la necesidad urgente de garantizar la habitabilidad del planeta, lo cual implica reconocer y respetar sus límites biofísicos. Entre estos, destaca los impactos del cambio climático, al que se atribuye el aumento de fenómenos extremos como sequías, inundaciones, huracanes e incendios, así como la drástica disminución de las poblaciones de fauna silvestre en las últimas décadas. Nos advierte que estos procesos convergen en lo que denomina un "ecocidio", una destrucción sistemática del entorno natural que logra poner en riesgo "nuestra propia supervivencia". En esta línea, alerta sobre la insostenible "huella ecológica de la humanidad", señalando que, al ritmo actual, sería necesario casi un planeta adicional para sostener el modelo vigente. En paralelo, enfatiza que la responsabilidad de este "déficit ecológico" no se distribuye de manera equitativa entre los países, ni siquiera entre la población dentro de una misma nación.

En el cuarto capítulo, que titula "La larga sombra del ganado (y de la pesca)", Morales aborda de manera crítica el impacto profundo que la ganadería industrial ejerce sobre el medio ambiente y los ecosistemas. Detalla cómo este sector incide negativamente en múltiples dimensiones: la salud pública, la seguridad alimentaria, el uso del suelo, la emisión de gases de efecto invernadero y el calentamiento global. Además, subraya su papel dual en relación con el agua, tanto como consumidor intensivo como agente contaminante. Asimismo, identifica a la ganadería como uno de los factores determinantes en la pérdida de biodiversidad y la acelerada desaparición de especies. Seguidamente, extiende su análisis a las actividades pesqueras y el impacto ecológico del uso de redes, tanto por su capacidad destructiva como por la contaminación que generan en

los ecosistemas marinos. Frente a los discursos que promueven la acuicultura como una alternativa sostenible, el autor considera que estas instalaciones replican los modelos intensivos de producción animal, funcionando como "macrogranjas acuáticas" cuyos efectos adversos resultan equiparables a los de la ganadería terrestre.

En "Son los animales, idiota", su quinto episodio, Morales parafrasea una famosa consigna de la campaña de Bill Clinton respecto a la economía para cuestionarse si realmente comprendemos lo que nos cuenta la naturaleza de la cual formamos parte. Desde un enfoque didáctico, utiliza el hundimiento del Titanic como analogía del colapso ambiental que advierten los científicos en relación con el cambio climático, que puede "golpear" la vida en la Tierra, responsabilizando aquellos líderes políticos que prefieren mirar para otro lado. En cuanto a los animales, el autor señala los estudios de Frans de Waal y Jane Goodall, quienes identificaron comportamientos como la empatía y la cooperación en distintas especies no humanas. Y, si bien reconoce la existencia de muerte y competencia por la supervivencia, a diferencia de nosotros, la defiende por causas biológicas o de necesidad. Detrás del trato que le damos a los animales, detecta una mirada especista, como apuntan Melanie Joy y Oscar Horta desde la ética animal. Subraya, además, el reconocimiento científico de la sintiencia y la conciencia animal, avalado por declaraciones internacionales como la Declaración de Cambridge (2012) y otras más recientes, como la firmada en Nueva York. Una inobservancia de rasgos que, fácilmente, se manifiesta en los hábitos de consumo del "norte global", ciudadanos que compran animales troceados en bandejas de poliespán, sin percibir un cadáver sino un producto manufacturado.

En su sexto capítulo, Morales prosigue su crítica al trato que dispensamos a los animales, enfocándose ahora en las especies, etiquetadas por el ecologismo, como "invasoras". Categoría que ha generado tensiones entre el ecologismo y el animalismo, y merece ser revisada y superada. Para introducir la reflexión recurre al título de la obra ¿De dónde son los camellos?, del ecólogo Ken Thompson. Esta pregunta, y otras del mismo autor como: ¿Qué es una especie nativa? ¿en qué momento adquiere el caché de especie autóctona?, le sirven de punto de partida para cuestionar la noción de invasora. En este contexto, aboga por un "necesario cambio de perspectiva" que permita transitar del especismo hacia la ética antiespecista y considerar a los animales no solo como parte de un grupo, sino también valorarlos como individuos.

En el último capítulo, que encabeza con "El sol del futuro", título que toma prestado de una obra cinematográfica, Morales critica la falta de acción colectiva, fuerza que se ha desaprovechado para edificar un modelo de mundo

"diferente", más justo y sostenible. A partir de esta reflexión, se plantea cómo sería el estado actual del planeta si, hace medio siglo, hubiéramos atendido las advertencias y propuestas provenientes de la ecología profunda y el movimiento animalista. Intuye que la Tierra experimentaría, hoy, una menor presión y sería más habitable. Sostiene que, si bien no es posible revertir las acciones pasadas, es factible aprender de ellas y orientar nuestras decisiones futuras. Afirma que las claves para hacer frente a los desafíos del mundo actual "hipercapitalista" las conocemos de sobra: apostar por el decrecimiento, una reconfiguración profunda del modelo económico y, desde una actitud más humilde, replantear nuestra relación con la naturaleza desde una perspectiva no jerárquica, que reconozca a los animales no como seres subalternos, sino como sujetos.

Antes de su reflexión final, Morales introduce un apéndice que dedica a agrupar la voz, en forma de impresiones personales, de animalistas y ecologistas. Como antesala, establece un punto clave para el análisis: ni el ecologismo ni el animalismo deben ser comprendidos como bloques homogéneos o ideológicamente cerrados. Del primero observa una tendencia conservacionista, que transita desde un severo antropocentrismo centrado en la protección de algunos hábitats, a enfoques más inclusivos, como el ecologismo social, que sitúa a los humanos como parte de la naturaleza, y la ecología profunda que nos habla de la interdependencia entre todas las formas de vida. Del mismo modo, señala similar diversidad dentro del animalismo, ejemplificada en la posibilidad de adherirse al veganismo sin necesariamente asumir una postura antiespecista. A pesar de estas divergencias, Morales apela al necesario diálogo y convergencia entre ambos movimientos. De hecho, argumenta luchas comunes, tales como la oposición a la tauromaquia, a los espectáculos con animales, la caza, los circos y los zoológicos, así como el cuestionamiento a las macrogranjas y la defensa de los espacios naturales.

En su reflexión final, Morales enfatiza la "urgencia" de una acción decidida frente a las múltiples amenazas que configuran la actual crisis ecológica. Para contrarrestar el impetuoso avance al precipicio, ancla la esperanza para frenar el colapso socioambiental en la capacidad transformadora del ecologismo y del animalismo. Aboga por que ambas corrientes colaboren, se complementen y posibiliten los encuentros necesarios para resistir y configurar un nuevo paradigma. En esta línea, propone como receta básica para el ecologismo la superación del antropocentrismo, mientras que, para el animalismo, la asunción del deber ético del cuidado y la preservación activa de los ecosistemas.

En el epílogo, la profesora de filosofía Marta Tafalla refuerza esta visión al subrayar la necesidad de revisar críticamente nuestra relación con los ecosistemas, los animales y la biosfera, especialmente ante la gravedad de la crisis ecológica global. Defiende la obra como una contribución significativa a

este propósito, poniendo en valor que el autor no se limite a ofrecer su propia perspectiva, sino que añada la de varios expertos, conformando un panorama plural de voces, enfoques y sensibilidades dentro del ecologismo y el animalismo. Tafalla asegura que uno de los principales aportes del libro es, precisamente, este enfoque pluralista y su voluntad de tender puentes entre ambos movimientos, pese a sus diferencias.

En suma, La hamburguesa que devoró el mundo es un ensayo breve y accesible que acerca el pensamiento crítico a un público amplio, proponiendo un cambio profundo en nuestra forma de entender y enfrentar la crisis ecosocial. Al destacar la convergencia entre el ecologismo y el animalismo, la obra no sólo invita a una transformación ética y cultural, sino que plantea desafíos de calado para el Derecho ambiental contemporáneo. En un momento histórico que exige revisar los marcos normativos que rigen nuestra relación con los ecosistemas y con el resto de los seres sintientes, la propuesta de Morales interpela tanto a la conciencia individual como a las estructuras vigentes, reivindicando una transformación sistémica orientada hacia la justicia ecológica y la inclusión moral de los demás animales.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Amparo Sereno; Paula de Castro Silveira

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de septiembre de 2025

Real Decreto 486/2025, de 17 de junio, por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 158, de 2 de julio de 2025

Palabras clave: Medio marino. Planificación. Programa de medidas.

Resumen:

Las estrategias marinas son instrumentos de planificación y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino. El primer ciclo de las estrategias marinas se completó en 2018 con la aprobación del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas.

En España se establecieron cinco demarcaciones marinas (en adelante, D.M.): D.M. noratlántica, D.M. sudatlántica, D.M. del Estrecho y Alborán, D.M. levantino -balear, y D.M. canaria. El ámbito de cada una de ellas viene fijado en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. Para cada una de estas demarcaciones se debe diseñar y aplicar una estrategia marina.

Tal como se indica en el artículo 20.3 de la Ley 41/2010, todos los elementos de las estrategias marinas se revisarán de manera coordinada cada seis años a partir de su establecimiento inicial.

En este contexto, el presente real decreto aprueba, conforme a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, las estrategias marinas para el segundo ciclo 2018-2024, incorporando el programa de medidas, tarea con la que se ultima este instrumento de planificación. Del mismo modo, establece los mecanismos por los que las estrategias marinas se aplicarán y regula el calendario de actualización de las mismas en horizontes temporales de seis años, para cumplir con los requerimientos de gestión adaptativa incluidos en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, y la Directiva de la que trae causa.

La estructura formal de las estrategias marinas que resultan aprobadas consta de los siguientes documentos: a) Documento Marco. b) Parte I. Marco general. c) Parte II. Análisis de presiones e impactos (dos documentos: el análisis de las presiones y un anexo detallado con las fichas detalladas de cada presión analizada). d) Parte III. Análisis económico y social (dos documentos: uno general que incluye la caracterización de las actividades humanas y el análisis económico y social y un anexo detallado con las fichas detalladas de la caracterización de cada actividad humana). e) Parte IV. Evaluación del estado del medio marino y definición del buen estado ambiental (dos documentos: el análisis del estado y un anexo

detallado con las fichas de cada evaluación y definición del buen estado ambiental para cada descriptor). f) Parte V. Objetivos ambientales. g) Parte VI. Estrategias y programas de seguimiento. h) Parte VII. Programa de medidas.

Este Real Decreto consta de cinco artículos. El artículo 1 se refiere al objeto de la norma, el artículo 2 al ámbito de aplicación, el artículo 3 establece la aprobación de las estrategias marinas del segundo ciclo, el artículo 4 indica cómo se aplicarán las estrategias marinas y el artículo 5 se refiere a los instrumentos para la coordinación y cooperación en la aplicación de las estrategias marinas.

La disposición adicional primera prevé la actualización de las estrategias marinas para cumplir con el calendario de los distintos ciclos que prevé la Directiva Marco sobre la estrategia marina. La disposición adicional segunda establece la publicidad de las estrategias marinas haciendo constar los enlaces de internet donde se podrán consultar las mismas. La disposición adicional tercera describe las competencias de la administración marítima en lo referente a la navegación marítima. La disposición adicional cuarta establece la necesidad de respetar las actividades de defensa nacional en la puesta en marcha de los programas de medidas.

El anexo es un resumen del conjunto de las medidas nuevas (tanto las medidas del primer ciclo que se mantienen, como las medidas nuevas del segundo ciclo) incluidas en el programa de medidas de las estrategias marinas del segundo ciclo.

Entrada en vigor: 22 de julio de 2025.

Normas afectadas: Queda derogado el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas.

Enlace web: Real Decreto 486/2025, de 17 de junio, por el que se aprueban las estrategias marinas de segundo ciclo

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 03 de septiembre de 2025

Orden TED/739/2025, de 19 de junio, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica en materia de aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 168, de 14 de julio de 2025

Palabras clave: Dominio público hidráulico. Administración hidráulica. Entidades colaboradoras. Procedimientos. Registro. Información. Certificación.

Resumen:

El objeto de esta orden es regular el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica (en adelante ECAH) en materia de aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico, conforme al artículo 255 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, estableciendo:

a) Las condiciones para el otorgamiento y mantenimiento del título de ECAH, así como las condiciones de funcionamiento.

b) Los procedimientos que deben seguir las ECAH para garantizar el cumplimiento de obligaciones ante la Administración hidráulica mediante ensayos, toma de muestras, muestreos, verificaciones y controles.

c) Las normas de organización y funcionamiento del Registro especial de ECAH.

d) Las condiciones de uso del sello de identidad de las ECAH.

El ámbito de aplicación de esta orden corresponde a las cuencas hidrográficas cuya gestión compete a la Administración General del Estado.

Las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de control de la seguridad de presas y embalses reguladas por el artículo 365 del RDPH quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta orden.

La actividad de las ECAH es certificar ante la Administración hidráulica el cumplimiento de obligaciones impuestas por la misma, y en particular, la información que los titulares de concesiones y autorizaciones deben presentar sobre el cumplimiento de las condiciones del título y, especialmente, las referentes a volúmenes o caudales extraídos o vertidos; a la calidad de las aguas; a las instalaciones para el control, vigilancia y protección del dominio público hidráulico, en aspectos tanto cualitativos como cuantitativos.

Las funciones que la Administración hidráulica autoriza a realizar a las ECAH no sustituyen las potestades de comprobación e inspección propias de dicha Administración. Sus derechos y obligaciones se establecen en el Capítulo IV.

Entrada en vigor: 15 de julio de 2025

Normas afectadas:

Se modifica el punto tercero de la disposición transitoria primera de Orden TED/1191/2024, de 24 de octubre, por la que se regulan los sistemas electrónicos de control de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua, los retornos y los vertidos al dominio público hidráulico.

A la entrada en vigor de esta orden, quedan derogadas: a) La Orden MAM/985/2006, de 23 de marzo, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de control y vigilancia de calidad de las aguas y de gestión de los vertidos al dominio público hidráulico. b) La Orden MAM/427/2008, de 31 de enero, por la que se crea el anagrama-sello de identidad de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica.

Enlace web: Orden TED/739/2025, de 19 de junio, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la administración hidráulica en materia de aprovechamientos y protección de las aguas del dominio público hidráulico

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de septiembre de 2025

Real Decreto 531/2025, de 24 de junio, por el que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves, y se propone la modificación de los límites geográficos de doce espacios protegidos de la Red Natura 2000 en la Región Marina Mediterránea

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 178, de 25 de julio de 2025

Palabras clave: Red Natura 2000. Zonas Especiales de Conservación. Planes de gestión. Región Marina Mediterránea. Cartografía. Competencias ministeriales. Autorizaciones. Navegación Marítima. Pesca.

Resumen:

Este Real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 19ª, 20ª y 23ª.

Tiene por objeto: 1) Declarar como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) los siguientes Lugares de Importancia Comunitaria: a) ES0000447 «Espacio marino de Orpesa y Benicàssim». b) ESZZ16010 «Espacio marino del entorno de Illes Columbretes». c) ESZZ16004 «Espacio marino de Illes Columbretes». d) ES5222007 «Alguers de Borriana-Nules-Moncofa». e) ES5212005 «L'Almadrava». f) ESZZ16007 «Espacio marino de la Marina Alta». g) ESZZ16006 «Espacio marino de Ifac». h) ESZZ16008 «Espacio marino Cabo de les Hortes». i) ES0000214 «Espacio marino de Tabarca». j) ESZZ16009 «Espacio marino de Cabo Roig».

2) Aprobar los planes de gestión de los espacios protegidos Red Natura 2000 (ZEC o ZEC/ZEPA) referenciados, y regular los usos y actividades aplicables a estos espacios protegidos, de conformidad con lo previsto en el artículo 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y el artículo 26 de la Ley 5/2023, de 17 de marzo.

3) Comunicar a la Comisión Europea, para su aprobación, la modificación de los límites geográficos de diez de estos espacios ZEC o ZEC/ZEPA de la Red Natura 2000 marina, en los términos que se indican en el artículo 5, de conformidad con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. Su delimitación cartográfica se encuentra recogida en el apéndice 4 de su plan de gestión correspondiente, recogido en el anexo II.

Hasta que los nuevos límites geográficos sean aprobados por la Comisión Europea, la nueva superficie propuesta que no se encuentre integrada actualmente en la Red Natura 2000 tendrá un régimen de protección preventiva coincidente con las medidas de regulación de usos y actividades previstas en el anexo I.

La gestión de las ZEC y ZEC/ZEPA declaradas por este real decreto será ejercida por la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación. Los interesados solicitarán

a esta Dirección General el otorgamiento de las autorizaciones previstas en el anexo I, acompañándolas del proyecto de actividad, con indicación de las fechas y plazos de ejecución.

Los procedimientos de autorización de actividades de servicios que, conforme al plan de gestión, puedan realizarse, deberán respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Se aplicará, además, el principio de concurrencia competitiva en determinados supuestos.

La aplicación de las disposiciones de este real decreto y la regulación establecida en el anexo I se llevará a cabo sin perjuicio de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos, en los términos previstos en los convenios internacionales y en la normativa nacional de aplicación, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

La disposición adicional segunda contempla la posibilidad del desarrollo de actividades en estos espacios cuyo único propósito sea la defensa nacional y seguridad pública, así como su compatibilidad.

Conforme a la disposición adicional tercera, las medidas contenidas en los planes de gestión, tendrán en consideración lo dispuesto en el programa de medidas de la Estrategia Marina de la Demarcación Marina Levantino-Balear.

En la Disposición adicional quinta se contempla el uso del espacio aéreo, el tránsito y el transporte aéreo; y en la Disposición adicional sexta, las cartas y publicaciones náuticas.

De conformidad con la Disposición adicional séptima, cuando el ámbito territorial de un espacio marino protegido concurra con el de una Reserva Marina de Interés Pesquero o una Zona Protegida de Interés Pesquero en aguas exteriores, las limitaciones o prohibiciones aplicables a la pesca y a los recursos pesqueros, incluidas la afección sobre los mismos, previstas en la normativa reguladora de los usos y actividades en el ámbito de la reserva o zona de interés pesquero correspondiente, se determinarán a propuesta conjunta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en sus respectivos ámbitos de competencias.

En el plazo máximo de dos años desde la aprobación de este real decreto, y con el fin de mejorar la capacidad de aplicación de las medidas generales propuestas y las medidas de gestión específicas indicadas en el anexo II, se podrá establecer una zonificación en los términos establecidos en el anexo I para los espacios que se considere.

Las medidas de conservación establecidas en este real decreto, incluidos sus anexos, tendrán una vigencia de seis años, prorrogándose su aplicación en tanto no sean aprobadas otras que las sustituyan.

Entrada en vigor: 26 de julio de 2025

Normas afectadas:

Se añade una nueva disposición adicional cuarta a la Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran Zonas de Especial Protección para las Aves en aguas marinas

españolas, con la siguiente redacción: «Disposición adicional cuarta. Modificación de los límites geográficos de dos de las Zonas de Especial Protección para las Aves.

Enlace web: Real Decreto 531/2025, de 24 de junio, por el que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves, y se propone la modificación de los límites geográficos de doce espacios protegidos de la Red Natura 2000 en la Región Marina Mediterránea

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de septiembre de 2025

Real Decreto 712/2025, de 26 de agosto, de neumáticos al final de su vida útil

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 206, de 27 de agosto de 2025

Palabras clave: Residuos. Neumáticos. Planificación. Gestión. Reutilización. Reciclaje. Valorización. Responsabilidad ampliada del productor. Información. Planes empresariales. Financiación.

Resumen:

Una vez aprobada la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se considera necesario llevar a cabo una completa revisión del texto del Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre, con el fin de adecuarlo al nuevo marco legal, así como a las previsiones de la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018. Igualmente, se pretenden resolver las deficiencias o ambigüedades no corregidas mediante la última modificación, tales como la adaptación de los sistemas de responsabilidad ampliada de los productores al régimen previsto en el título IV de la citada ley, así como la regulación de las obligaciones de información y del régimen de garantías financieras aplicables a dichos sistemas.

El real decreto se estructura en cinco títulos, con veintisiete artículos, una disposición adicional, dos transitorias, otra derogatoria y tres disposiciones finales, completándose el texto con cuatro anexos.

El título I contiene las «Disposiciones generales», incluyendo cinco artículos. El primer artículo establece el objeto de la norma, que no es otro que "establecer el régimen jurídico aplicable a la puesta en el mercado de neumáticos de reposición en relación con el impacto en la gestión de sus residuos, así como el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de los neumáticos al final de su vida útil generados por el montaje de los neumáticos que fueron puestos en el mercado de reposición por sus productores, con el objeto de prevenir y reducir su impacto en el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida"

El artículo 2 contiene las definiciones manteniéndose los conceptos claves procedentes de la Ley 7/2022, de 8 de abril, y a su vez se añaden las definiciones del productor de neumáticos y la de productor de neumáticos al final de su vida útil, así como las definiciones específicas del sector del neumático, entre ellas, las de neumáticos de reposición, primera puesta en el mercado, neumático de segunda mano, neumático recauchutado y carcasa.

El artículo 3 define el ámbito de aplicación de este real decreto, en el que quedan incluidos todos los neumáticos de reposición puestos por sus productores en el mercado nacional, con excepción de los neumáticos de bicicleta y de aquellos otros neumáticos no incluidos en las categorías relacionadas en el anexo I.2.b), los cuales, en todo caso, deben gestionarse de conformidad con el principio de jerarquía de residuos recogido en el artículo 8.1 de la Ley 7/2022, de 8 de abril.

Por su parte, el artículo 4 relaciona los instrumentos de planificación en los que se enmarca la gestión de los neumáticos al final de su vida útil y que orientan las actuaciones previstas en esta norma, mientras que el artículo 5 establece los objetivos de preparación para la reutilización, reciclaje y valorización energética que deben conseguir los productores de neumáticos, tanto directamente, como a través de su sistema colectivo de responsabilidad ampliada.

El título II regula la responsabilidad ampliada del productor de neumáticos. En su capítulo I se relacionan las obligaciones de información de los productores relacionadas con la puesta en el mercado de los neumáticos de reposición y en especial con la inscripción en el Registro de Productores de Productos y la información a suministrar al mismo. El capítulo II está dedicado al régimen de responsabilidad ampliada del productor de neumáticos. Entre las obligaciones se incluye el hacerse cargo de la financiación y organización de la gestión de los residuos derivados de sus productos garantizando que todos los neumáticos al final de su vida útil se gestionen debidamente y todas las veces que resulte necesario, hasta su completa valorización. Para el cumplimiento de estas obligaciones, los productores pueden constituir sistemas individuales o sistemas colectivos de responsabilidad ampliada.

En esta misma línea, el artículo 10 desarrolla la obligación de los productores de elaborar planes empresariales de prevención de residuos que identifiquen los mecanismos de fabricación que prolonguen la vida útil de los neumáticos y faciliten la reutilización y el reciclado de los neumáticos al final de su vida útil, estableciéndose el contenido mínimo que deben incluir aquellos planes.

Asimismo, se regulan las cuestiones relacionadas con la constitución de los sistemas de responsabilidad ampliada del productor y las normas para su funcionamiento, de conformidad con lo previsto en el título IV de la Ley 7/2022, de 8 de abril. También se definen las contribuciones financieras de los productores a los sistemas de responsabilidad ampliada del productor cumpliendo con los requisitos de la normativa de la Unión Europea en la materia, de forma que éstos asuman el coste total de la gestión, tales como los costes de la recogida y su posterior transporte y tratamiento; los costes de información a los productores de neumáticos y a los consumidores; los costes de recogida y comunicación de datos; y los relacionados con la constitución de las garantías financieras.

En el artículo 16 se recogen las disposiciones a tener en cuenta sobre las garantías financieras que deben suscribir los sistemas de responsabilidad ampliada para asegurar su capacidad de responder al cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la actividad de los productores y de la financiación de la gestión de sus residuos.

El título III está destinado a regular la producción, posesión y gestión de los neumáticos al final de su vida útil. En el artículo 17 se establecen las obligaciones propias de los productores y poseedores de los neumáticos al final de su vida útil, los cuales en tanto que productores de residuos, tendrán que entregarlos a un gestor autorizado para su tratamiento en caso de tratarse de neumáticos no amparados por la responsabilidad ampliada del productor, o bien, realizar el tratamiento por sí mismos, en cuyo caso deberán solicitar la autorización como gestores de residuos, o, en su defecto, entregarlos al gestor autorizado designado por los sistemas de responsabilidad ampliada del productor.

El artículo 18 hace referencia a la recogida de neumáticos al final de su vida útil en puntos limpios. En el artículo 19 se desarrollan las obligaciones que corresponden a los gestores de neumáticos al final de su vida útil y a las medidas y objetivos a los que debe ajustarse la gestión y el traslado de estos residuos remitiendo al título III capítulo II de la Ley 7/2022, de 8 de abril, indicando adicionalmente que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.5.b) de dicha ley, los gestores de neumáticos al final de su vida útil sometidos al régimen de autorización de sus operaciones o al de comunicación previa al inicio de sus actividades, deben constituir una fianza para garantizar el cumplimiento frente a la administración de las obligaciones derivadas de la autorización o de la comunicación previa y del propio desarrollo de sus actividades.

Los artículos 20 y 21 recogen las cuestiones relacionadas con el tratamiento, almacenamiento y traslado de los neumáticos al final de su vida útil, manteniéndose lo establecido en la norma vigente en relación con la prohibición de su depósito en vertederos.

El título IV contiene las «Obligaciones de información». Estos preceptos se refieren a la información que debe trasladarse a las administraciones públicas, como la referida a la información sectorial sobre neumáticos y la gestión de sus residuos, y la información que se dirige a los consumidores, usuarios, público en general, organizaciones no gubernamentales y a los productores de neumáticos al final de su vida útil.

Finalmente, el título V regula el «control, inspección y régimen sancionador» aplicable a la gestión de los neumáticos al final de su vida útil, recogiendo las actuaciones destinadas a controlar e inspeccionar la correcta aplicación de este real decreto por parte de las autoridades competentes.

El texto del real decreto se complementa con una disposición adicional única referida al fomento de la utilización de los materiales procedentes del reciclado de neumáticos al final de su vida útil.

Disposición adicional segunda. Regulación de las bolsas de plástico.

Así mismo, esta norma contiene dos disposiciones transitorias relativas a la adaptación de los sistemas al nuevo régimen de responsabilidad ampliada del productor y a la adaptación de los planes empresariales de prevención de residuos. Adicionalmente este real decreto se completa con cuatro anexos que desarrollan cierta parte del articulado.

Entrada en vigor: 28 de agosto de 2025.

Normas afectadas: Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en este real decreto, y en particular, el Real Decreto 1619/2005, de 30 de diciembre.

Enlace web: Real Decreto 712/2025, de 26 de agosto, de neumáticos al final de su vida útil

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de septiembre de 2025

Orden TED/934/2025, de 1 de agosto, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 205, de 26 de agosto de 2025

Palabras clave: Entidades colaboradoras. Títulos. Registro. Dominio Público Hidráulico.

Resumen:

En España hay más de 2.500 presas como consecuencia de la irregularidad espacio temporal de las precipitaciones que se producen en ella, por lo que ocupa la primera posición en Europa por número de presas y una posición muy destacada a nivel mundial. Es por ello por lo que las Administraciones públicas competentes en materia de seguridad de presas y embalses necesitan de la colaboración de otras entidades especializadas para poder efectuar esa tarea.

La presente orden, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 264/2021, de 13 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses, tiene por objeto establecer las condiciones y el procedimiento para la obtención y renovación del título de entidad colaboradora de la Administración pública competente en materia de seguridad de presas y embalses, las actividades a las que pueden extender su colaboración, las facultades y competencias de su personal y su ámbito funcional de actuación.

En general, estas entidades colaboradoras de la Administración pública se definen como aquellas entidades públicas o privadas, que, mediante la obtención del título correspondiente, quedan autorizadas a colaborar con aquella en las labores de carácter técnico especializado relativas a la seguridad de presas y embalses.

Podrán ejercer sus actividades, bien a solicitud de los titulares de presas, bien a solicitud de la Administración pública competente en materia de seguridad de presas y embalses.

En el artículo 5 de la Orden se determinan los requisitos para la obtención del título de entidad colaboradora, y el procedimiento para su otorgamiento y renovación en el artículo 6.

En el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de control de la seguridad de presas y embalses se inscribirán de oficio los títulos que habilitan a las entidades colaboradoras autorizadas para realizar las funciones especificadas en esta Orden.

Se determinan los derechos y obligaciones de estas entidades, así como la forma de emitir certificados e informes, siempre bajo el control por parte de la Administración.

En el Anexo de la Orden se contemplan los Protocolos de control de la seguridad.

Entrada en vigor: 15 de septiembre de 2025.

Normas afectadas: Real Decreto 264/2021, de 13 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses.

Enlace web: Orden TED/934/2025, de 1 de agosto, por la que se desarrolla el régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica en materia de seguridad de presas y embalses

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de septiembre de 2025

Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 208, de 29 de agosto de 2025

Palabras clave: Incendios forestales. Planificación. Ordenación del territorio. Comité de lucha contra incendios forestales.

Resumen:

Al compás de los incendios forestales que han arrasado alrededor de 336.345 hectáreas en toda España solo en el mes de agosto, según datos del Sistema de Información Europeo de Incendios Forestales (EFFIS), del programa Copernicus, que constituye el récord de superficie quemada desde 1994; y cuando todavía huele a socarrado en buena parte del territorio de Castilla-León, Galicia y Extremadura, aflora este Real decreto de nueve folios publicado en el Boletín Oficial el último día hábil del mes de agosto, anunciando criterios y directrices comunes, al que presumiblemente se unirán otros publicados por las CCAA afectadas en sus respectivos boletines oficiales.

Es de esperar que todos estos criterios se apliquen y que vengan acompañados de la suficiente financiación para garantizar su implantación. Lo contrario equivaldría a frases habituales y reiterativas "algo hay que hacer" o "que no digan que no hacemos nada". Eso sí, ahora, luego ya veremos. Recordemos que legislar no es un fin en sí mismo, sino que las normas se aprueban, se aplican y se cumplen en aras al interés general. El interrogante que nos planteamos es si no existían ya normas y planes que garantizasen la evaluación de riesgos y la prevención de los incendios forestales a lo largo de todo el año, cuando parece de sentido común.

Analicemos brevemente el contenido del presente Decreto. Su objeto es aprobar las directrices y criterios comunes con la finalidad de que se constituya un marco común para la elaboración de los planes anuales autonómicos en aras a la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales; que conforme al artículo 48 apartado 5.a) de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, tienen naturaleza de instrumentos de ordenación preferente para el conjunto de las políticas territoriales.

Se estructura en un artículo único, una disposición adicional y tres disposiciones finales. En la primera de estas últimas se establecen las funciones del Comité de lucha contra incendios forestales, al que corresponde analizar los criterios y directrices establecidos en este real decreto, al objeto de realizar las valoraciones y propuestas técnicas que resulten necesarias; y recomendar la adopción de otro tipo de actuaciones que tengan por finalidad mejorar la planificación en la vigilancia, prevención y extinción de los incendios forestales.

La segunda disposición final remite a una posterior Orden ministerial el desarrollo de la presente norma.

Con posterioridad se establece el contenido técnico de los referidos planes anuales, en los que se incluyen: información contenida en los planes anuales; análisis territorial; análisis de riesgo y zonificación; puntos estratégicos de gestión y áreas de actuación singularizada; épocas de peligro; catálogos de medios y recursos; indicadores de medidas preventivas; estadísticas y regulación de usos que puedan dar lugar a riesgo de incendios forestales, en relación con los distintos niveles de riesgo y de las prohibiciones o limitaciones.

Finalmente, en el anexo figura una tabla de carácter técnico con los indicadores en materia de prevención.

¿Algún aspecto realmente novedoso?

Entrada en vigor: 30 de agosto de 2025.

Normas afectadas: Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales.

Enlace web: Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales

Autonómica

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de septiembre de 2025

Orden de 9 de julio de 2025, por la que se crean y regulan el Registro de Seguridad de Presas, Embalses y Balsas de Andalucía y el Registro Andaluz de Entidades Colaboradoras en materia de control de la seguridad de presas, embalses y balsas

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOJA n. 133, de 14 de julio de 2025

Palabras clave: Aguas. Dominio público hidráulico. Registros. Infraestructuras hidráulicas. Seguridad. Obligaciones.

Resumen:

Conforme al artículo 363 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico compete a la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía crear un Registro de Seguridad en el que se inscribirán todas las presas y embalses de su competencia con los requisitos establecidos en el artículo 367.1 del citado reglamento, a saber, las infraestructuras hidráulicas que superen los cinco metros de altura o de capacidad de embalse mayor a cien mil metros cúbicos, tanto de titularidad pública como privada, existentes, en construcción o que se vayan a construir, siendo obligación del titular de la presa o balsa solicitar la clasificación e inscripción en este Registro.

En este marco, el objeto de la presente orden es regular la creación, funcionamiento y organización del Registro de Seguridad de Presas, Embalses y Balsas de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Colaboradoras en materia de control de la seguridad de presas, embalses y balsas gestionados por la Administración Hidráulica de la Junta de Andalucía, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 57 y 105 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, y normativa estatal básica de aplicación.

La presente orden será de aplicación a la seguridad en la construcción y explotación de las presas, embalses y balsas situadas en dominio público hidráulico de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias, así como las que su gestión se atribuya mediante delegación a la Comunidad Autónoma de Andalucía de acuerdo con el artículo 57 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía. Igualmente será de aplicación, en todo caso, a las balsas que, situadas fuera de dominio público hidráulico, radiquen en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta orden las balsas y embalses que almacenen estériles mineros y las de residuos, que se regirán por su legislación específica. Igualmente se exceptúan los depósitos de agua, las cámaras de carga, las chimeneas de equilibrio, los diques

de encauzamiento de ríos y canales y otras estructuras hidráulicas que, tanto por su tipología como por su función, difieran sustancialmente de las presas y embalses de agua.

Los citados Registros funcionarán de acuerdo con los principios de coordinación e interoperatividad con otros registros, sistemas de información y bases de datos que se encuentren adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía. Los datos contenidos en ambos Registros son públicos.

En el Capítulo II se regula el contenido y funcionamiento de ambos Registros, que incluye las obligaciones y derechos de los interesados. El capítulo III establece cuándo es obligatoria la inscripción en el primero de los registros y los datos y documentación que deben proporcionar los interesados. La obligatoriedad y el modo de inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Colaboradoras se regula en el capítulo IV.

Entrada en vigor: 15 de julio de 2025.

Normas afectadas: Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

Enlace web: Orden de 9 de julio de 2025, por la que se crean y regulan el Registro de Seguridad de Presas, Embalses y Balsas de Andalucía y el Registro Andaluz de Entidades Colaboradoras en materia de control de la seguridad de presas, embalses y balsas

Canarias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de septiembre de 2025

Ley 4/2025, de 1 de agosto, de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOCAN n. 157, de 8 de agosto de 2025

Palabras clave: Transporte. Impacto medioambiental. Energía. Autorizaciones. Arrendamiento de vehículos con conductor. Calidad del aire. Emisiones. Tráfico. Espacio público.

Resumen:

La Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (LOTCC) dedica su artículo 4 a los principios y objetivos generales, incluyendo entre estos últimos «la consecución de la máxima calidad y seguridad en la prestación de la actividad de transporte por carretera y la reducción de los impactos y coste medioambiental». Con el paso de los años, la regulación de este sector no ha experimentado apenas modificaciones, aunque en el año 2014 se introdujeron las normas relativas al arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) y, por tanto, no se ha acometido una actualización normativa que permita aproximarse mejor a la consecución de los objetivos ambientales y energéticos que se están imponiendo como fundamentales en toda la acción pública.

En la ordenación de los transportes de viajeros en automóviles de turismo no solo se precisa una revisión de la normativa que favorezca la consecución de objetivos ambientales y energéticos, sino que también concurre la necesidad de revisar los criterios para otorgar las correspondientes autorizaciones. En efecto, el otorgamiento de las autorizaciones para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor se ha visto condicionada por la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de junio de 2023 (C-50/21: «Prestige and Limousine vs. Área Metropolitana de Barcelona»), que vino a clarificar la controversia abierta por la modificación del artículo 48.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT). En base a esta sentencia, se considera necesario aplicar en la ordenación del transporte por carretera los criterios que respondan a la consecución de «objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente».

A la vista de estos antecedentes, se modifica el contenido de la LOTCC para establecer criterios objetivos basados en las consideraciones formuladas por el TJUE, y que ya figuran recogidos como objetivos de la acción pública en el artículo 4.2.j) de la LOTCC.

Al efecto, se añade un artículo 79 sexies donde se fijan criterios objetivos relativos a la calidad del aire, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión viaria. La ley incorpora también un criterio nuevo, la «capacidad de carga», que permite tener en cuenta

el carácter insular de unos ámbitos cuyos territorios y recursos tienen un carácter necesariamente finito y no pueden sostener una expansión infinita de infraestructuras y servicios de transporte.

Mientras que algunos criterios relativos a la calidad del aire, las emisiones de gases de efecto invernadero y la congestión viaria serán aplicables con carácter inmediato, sin precisar desarrollo normativo, se remite a una futura normativa reglamentaria el establecimiento de criterios relativos a la capacidad de carga y la gestión del transporte o del espacio público, teniendo en cuenta, además, que este tipo de criterios pueden fijarlos los cabildos insulares y ayuntamientos atendiendo a sus circunstancias locales.

El establecimiento de estos criterios objetivos no se verá condicionado más que por la finalidad que se pretende conseguir. Con este fin se fijan unos límites absolutos que no podrán superarse, por lo que se prohíbe que se otorguen nuevas autorizaciones cuando se hayan superado ciertos valores de contaminación ambiental o incumplido los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero. Estos límites se basan en unos criterios objetivos aplicables con carácter inmediato al otorgamiento de autorizaciones.

Los límites ambientales de contaminación y emisiones, así como los relativos al uso de las vías públicas serán exigibles desde la entrada en vigor de la ley.

En cuanto al resto de posibles criterios objetivos, para evitar que se produzca una situación de indefinición demasiado prolongada, se establece mediante la disposición adicional primera la posibilidad de que el Gobierno de Canarias fije o desarrolle los criterios objetivos y los cabildos insulares o ayuntamientos aprueben criterios adicionales si lo consideran oportuno, dejando mientras tanto en suspenso, durante el plazo máximo de dos años, el otorgamiento de nuevas autorizaciones y la tramitación de las solicitudes que se hubieran cursado.

La aplicación de los nuevos criterios se exige para todas las solicitudes, independientemente de cuándo hubieran sido formuladas, ya que la norma anterior, que resultaría aplicable en función de la fecha de solicitud, ha sido declarada como no ajustada a Derecho por el Tribunal Europeo de Justicia, lo que obliga a aplicar necesariamente los nuevos criterios objetivos que se establezcan con arreglo a esta ley.

La modificación de los criterios para el otorgamiento de autorizaciones de VTC obliga a plantearse algunas cuestiones conexas que llevan a modificar otros artículos del texto legal en relación con los transportes discrecionales de viajeros.

Con este fin se modifica el artículo 81 de la LOTCC para añadir la consecución de los objetivos establecidos en las políticas medioambientales o climáticas y de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público a los criterios reglamentariamente establecidos para la determinación del número de autorizaciones y licencias de taxi, que actualmente aparecen recogidos en el vigente Decreto 74/2012, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Taxi.

Además de los preceptos de carácter sustantivo a los que se ha hecho referencia, resulta necesario y conveniente modificar también algunos artículos de carácter más procedimental como son los artículos 7 y 8, referidos a las competencias de los cabildos insulares y de los ayuntamientos, respectivamente, con el fin de reconocerles expresamente competencias para

el establecimiento de criterios objetivos que hayan de regir el otorgamiento de autorizaciones y demás títulos habilitantes.

Se modifica también el artículo 29 para dejar claro que el establecimiento de criterios objetivos que regulen la prestación de servicios de transporte por carretera por razones medioambientales, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público, no constituye una restricción o condicionante de acceso al mercado.

Los criterios que se establezcan por razones medioambientales, de capacidad de carga, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público, por las propias características de la Comunidad Autónoma de Canarias, no serán los mismos en todo el territorio autonómico.

Esta regulación es especialmente necesaria en la Comunidad Autónoma de Canarias donde, dada la particularidad de cada isla, es necesario analizar distintos elementos en cada una de ellas. Y, por tanto, es necesaria la determinación de los criterios adicionales por parte de los cabildos ya que los territorios insulares cuentan con un gran número de espacios naturales protegidos, parques nacionales y espacios declarados como reserva de la biosfera, por lo que cobra una especial importancia la determinación de los criterios medioambientales, de capacidad de carga, de gestión del transporte, del tráfico o del espacio público necesarios a tener en cuenta para la otorgamiento de esas nuevas autorizaciones.

Entrada en vigor: 9 de agosto de 2025.

Normas afectadas:

Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley y, en particular, el Decreto ley 6/2024, de 31 de julio, de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.

Enlace web: Ley 4/2025, de 1 de agosto, de modificación urgente de la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias

Islas Baleares

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de septiembre de 2025

Decreto 26/2025, de 4 de julio, por el que se establece la Reserva Marina de las islas del Ponent de Mallorca, el Toro, las Malgrats y el Sec, y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 41/2015, de 22 de mayo, el Decreto 10/2019, de 15 de febrero y el Decreto 26/2019, de 12 de abril

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOIB n. 86, de 5 de julio de 2025

Palabras clave: Reservas marinas. Biodiversidad. Ecosistemas marinos. Especies. Actividades. Pesca. Buceo recreativo. Ruido submarino.

Resumen:

Les reservas marinas son áreas en las que se limita la explotación de los recursos marinos vivos para incrementar la repoblación de alevines y fomentar la proliferación de las especies marinas objeto de explotación o proteger los ecosistemas marinos con características ecológicas diferenciadas. De acuerdo con el artículo 8.3 de la Ley 6/2013, de 7 de noviembre, de pesca marítima, marisqueo y acuicultura en las Illes Balears, puede ser objeto de regulación en el seno de las reservas marinas cualquier actividad que pueda afectar a los recursos marinos vivos, y necesariamente lo han de ser todas las actividades de extracción de flora o fauna marinas y las actividades subacuáticas.

En 2022, el Govern de las Illes Balears declaró la reserva marina de las islas del Toro y de las Malgrats, en la costa de Calvià (Mallorca), como consecuencia de la ampliación de las antiguas reservas marinas de la isla del Toro y de las islas Malgrats. No obstante, la creación de dicha reserva no resolvió las cuestiones que se pretendían solucionar, dado que ni contó con el apoyo del sector pesquero ni satisfizo las aspiraciones de sus promotores, en particular del Ayuntamiento de Calvià, en cuanto a extender la reserva marina hasta la isla del Sec.

Por tanto, este Decreto declara una nueva reserva marina, modificando los límites geográficos y las dimensiones de la Reserva Marina de las islas del Toro y de las Malgrats, de tal manera que, por un lado, se permita la actividad de las embarcaciones de la Cofradía de Pescadores de Palma y, por otro, se pueda alcanzar la protección del importante enclave de la isla del Sec y el arrecife adyacente.

La declaración de la Reserva Marina de las islas del Ponent de Mallorca, el Toro, las Malgrats y el Sec, extenderá la recuperación de las poblaciones de peces comerciales característica de las reservas marinas al suroeste de la bahía de Palma y favorecerá al sector pesquero artesanal y las actividades económicas relacionadas con la observación de los peces.

No obstante, se considera conveniente mantener algunas disposiciones de la Reserva Marina de las islas del Toro y de las Malgrats, en particular su régimen diferenciado de alta protección

y, mediante anexos, fijar las condiciones reguladoras del buceo recreativo colectivo con escafandra autónoma de cada una de ellas.

Asimismo, y en cuanto a la velocidad de la navegación, se pretende garantizar que los niveles del descriptor 11 de las Estrategias Marinas, «ruido submarino», no generen impacto en la biodiversidad marina, teniendo en cuenta el efecto acumulativo del factor ruido, en particular, en épocas de alta afluencia como el verano.

En definitiva, el objeto de esta norma es crear la Reserva Marina citada, que comprende las aguas interiores incluidas dentro de la zona representada en el anexo 1, definida por los límites geográficos que se indican en el artículo 1.

1. Dentro del área de la Reserva Marina se prohíbe:

a) Toda clase de pesca marítima y de extracción de flora y fauna marinas, con las excepciones que se indican en el punto 2.

b) La captura y la retención a bordo de las especies incluidas en el anexo 1 del Decreto 41/2015, de 22 de mayo, por el cual se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears. En el caso de captura accidental de algún ejemplar, se debe de devolver al mar inmediatamente, tanto si está vivo como si está muerto.

2. Se excluyen de la prohibición que establece el punto 1.*a)*:

a) El ejercicio de la pesca marítima profesional de la modalidad de artes menores, con las características que se establecen en el artículo 3.

b) El ejercicio de la pesca marítima y el marisqueo recreativos des de tierra y embarcación, con las características que se establecen en el artículo 4.

c) La toma de muestras de flora y fauna marinas con finalidades científicas o divulgativas, que requiere la autorización expresa de la Dirección General de Pesca.

Entrada en vigor: 6 de julio de 2025.

Normas afectadas:

Se derogan los artículos 1 a 10 y los anexos del Decreto 38/2022, de 5 de septiembre, por el cual se establece la Reserva Marina de las islas del Toro y de las Malgrats y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas.

Se modifica el Decreto 41/2015, de 22 de mayo, por el cual se regulan las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Illes Balears, para limitar el uso de los posicionadores dinámicos en la pesca recreativa desde embarcación.

Por otra parte, y en base a la experiencia del uso de los datos del Sistema de Localización y Seguimiento de Embarcaciones Pesqueras de las Illes Balears en las tareas de control de los buques pesqueros, se modifica el Decreto 10/2019, de 15 de febrero, por el cual se regula el Sistema de Localización y Seguimiento de Embarcaciones Pesqueras de las Illes Balears para establecer la obligación de los responsables de las embarcaciones de comunicar los errores técnicos o fallos del sistema.

Finalmente, se corrige un error cartográfico en la Orden de 15 de junio de 1999 por la que se establece la Reserva Marina del Nord de Menorca relativo al punto 1 (Punta de ses Salines) del área B de dicha reserva marina, establecido en la disposición adicional del Decreto 26/2019, de 12 de abril.

Enlace web: Decreto 26/2025, de 4 de julio, por el que se establece la Reserva Marina de las islas del Ponent de Mallorca, el Toro, las Malgrats y el Sec, y se regulan las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifican el Decreto 41/2015, de 22 de mayo, el Decreto 10/2019, de 15 de febrero y el Decreto 26/2019, de 12 de abril

La Rioja

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de septiembre de 2025

Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja

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

Fuente: Boletín Oficial de La Rioja número 125, de fecha 2 de julio de 2025

Palabras clave: Paisaje. Sentidos. Territorio. Espacio natural protegido. Ordenación.

Resumen:

Tradicionalmente, las figuras de conservación de la naturaleza han estado vinculadas a la conservación de especies y sus hábitats. Sin embargo, el paisaje ha quedado relegado a un segundo lugar. Las normas de conservación de especies y espacios tienen su origen en los Estados Unidos, y las normas para la protección del paisaje no son una excepción. El concepto del biorregionalismo es de donde surgen las distintas teorías sobre la importancia del paisaje y de las cuales, en el contexto europeo, el Convenio del Paisaje, o también conocido como Convenio de Florencia, es la norma internacional de referencia. Este Convenio fue firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, ratificado por España el 26 de noviembre de 2007, en vigor desde el 1 de marzo de 2008, define el paisaje como 'cualquier parte del territorio tal y como lo perciben los integrantes de la población'. Dicha percepción es el resultado de la integración entre los factores naturales y humanos del medio, de modo que no se entiende por paisaje el percibido solo visualmente, sino el percibido por todos los sentidos.

Esta aproximación puede realizarse a través de distintos enfoques, técnicamente, el paisaje puede describirse como aquella parte del territorio caracterizada, a diferentes escalas, por la interacción de elementos abióticos, bióticos y antrópicos; de modo que la mayor o menor ponderación de los elementos que lo componen permitan clasificarlo en paisajes naturales, rurales, urbanos, periurbanos y, dentro de los mismos, distinguir entre paisajes sobresalientes, singulares, relevantes y cotidianos. El concepto actual de paisaje trasciende del concepto tradicional vinculado a la ordenación del territorio y desempeña un papel fundamental en la sociedad como elemento de identidad, cultura, bienestar y calidad de vida.

El paisaje de La Rioja se configura como un conjunto de elementos naturales, físicos y culturales que conforman la imagen territorial de esta comunidad autónoma. Destacan sus impresionantes formaciones geológicas (montañas, valles, mesetas y sierras), renombrados viñedos, extensos bosques (aproximadamente el 40?% de la superficie), numerosos ríos (Ebro, Iregua, Cidacos, Leza, Jubera, Alhama, Linares, Najerilla, Oja y Tirón) y un valioso patrimonio histórico. Los paisajes riojanos reúnen todas las características para ser considerados un bien público y un valioso recurso que los poderes públicos y toda la sociedad debemos conservar y gestionar de manera responsable.

Hasta la fecha, el ordenamiento jurídico de La Rioja carecía de una norma de rango legal que, de manera íntegra, superase los enfoques parciales y sectoriales para ordenar usos, actividades e infraestructuras, acogiendo los principios del Convenio Europeo del Paisaje y diseñando un modelo de gestión que cumpliese los objetivos de calidad paisajística que hubiesen de fijarse para determinadas zonas o unidades de paisaje.

En los últimos años, el aumento notable de solicitudes de proyectos para la instalación de infraestructuras de generación y transporte de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, así como otros proyectos de elevado impacto paisajístico, sin tener una planificación previa, han supuesto una amenaza de agotamiento, degradación y pérdida irreversible de recursos paisajísticos, de ahí la importancia de esta ley. El paisaje de La Rioja es importante no solo en la forma, sino también en su función. Nuestro territorio goza de unos parajes excepcionales, que proporcionan biodiversidad y riqueza cultural que debe ser defendida con una política indubitada y garantista.

La presente ley determina el marco jurídico de referencia para toda la legislación, en especial aquellos planes y programas sectoriales que puedan tener incidencia en el paisaje en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Establece unos criterios de zonificación para la aprobación de proyectos de elevado impacto paisajístico y posibilita el diseño de un mapa respetuoso con los valores ambientales, turísticos, culturales, patrimoniales, agrícolas y paisajísticos de nuestro territorio. Partiendo de todo lo anterior, esta ley tiene como propósito promover la protección, gestión y ordenación del paisaje de La Rioja con el fin de: a) restaurar y mejorar el paisaje en nuestro territorio en cumplimiento del Convenio Europeo del Paisaje; b) identificar, delimitar y describir los paisajes más relevantes de la Comunidad Autónoma de La Rioja desde el punto de vista cultural (paisajes culturales-paisaje cultural del vino), desde el punto de vista medioambiental (paisajes naturales) y desde el punto de vista patrimonial. Todo ello, salvaguardando los paisajes sobresalientes, los paisajes singulares, así como las singularidades paisajísticas y culturales.

La intención es promover la protección, la gestión y la ordenación de los paisajes en La Rioja, más allá del mero planeamiento urbanístico, buscando alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armonizada entre las necesidades sociales, la economía y el medioambiente. Su pretensión adicional es reconocer jurídicamente el paisaje como elemento integrante de la calidad de vida de los riojanos y como componente esencial de nuestro patrimonio, cultura

Por otra parte, esta ley también tiene entre sus fines la identificación de aquellos paisajes más degradados, el análisis de los mismos, de las fuerzas y presiones que los transforman y la identificación de sus valores y estado de conservación, con el fin de establecer un objetivo de calidad paisajística que deban cumplir los condicionantes o limitaciones necesarias para poder alcanzar el objetivo de calidad paisajística mínima.

Enlace web: Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de septiembre de 2025

«Decreto-Lei» n.º 98-A/2025, de 24 de agosto, que establece medidas de apoyo y mitigación del impacto de los incendios rurales

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, Nº 161-A, de 24 de agosto de 2025

Palabras clave: Incendios rurales. Biodiversidad. Impactos ambientales. Reforestación. Bosques.

Resumen:

Este «Decreto-Lei» empieza por referir en su preámbulo que los incendios rurales son una realidad trágica que asola Portugal y que, sin perjuicio de las prioridades de la acción del Gobierno, que deben incidir, primordialmente, en la prevención, mitigación y represión de estos flagelos, también es necesario establecer medidas de apoyo y mitigación de su impacto en las personas y empresas afectadas tal como ya se hizo el año anterior (por medio del "Decreto-lei" n.º 59-A/2024, de 27 de septiembre, que estableció las medidas de apoyo a las poblaciones afectadas por los incendios de septiembre de 2024). Estos apoyos tienen por objeto la reconstrucción de viviendas, la reanudación de la actividad económica, la ayuda a los agricultores, la reparación de infraestructuras y equipamientos, la recuperación de los ecosistemas y de la biodiversidad, la reforestación de los bosques y la mitigación de los impactos ambientales. Con el fin de evitar que estas medidas tengan que estar precedidas de declaraciones de alerta o de calamidad, este "Decreto-lei" aprueba el régimen jurídico que rige las medidas de apoyo a implementar inmediatamente, aunque remitiendo su ámbito en el tiempo y en el espacio a una Resolución del Consejo de ministros (RCM). Com esta finalidad, cuatro días después del «Decreto-Lei» n.º 98-A/2025, de 24 de agosto, fue publicada la RCM n.º 126-A/2025, de 28 de agosto – el contenido específico de la misma es analizado en otra nota legislativa de esta misma Revista, *Actualidad Jurídica Ambiental*, a la cual nos remitimos. No obstante, avanzamos aquí, que – además del ámbito temporal y geográfico –, es también a través de la RCM que se define lo que se consideran «incendios rurales de gran dimensión o gravedad», con bases en la información aportada por la Autoridad Nacional de Emergencia y Protección Civil (ANEPC) y por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza y de los Bosques (ICNF).

Hay que subrayar también, que las medidas previstas en el "Decreto-lei" no excluyen la responsabilidad civil y penal derivada de acciones practicadas por agentes que hayan iniciado, facilitado, propagado o de alguna forma contribuido a los incendios y sobre los cuales el Estado podrá ejercer su derecho de regreso.

En lo que toca a la determinación de los daños y su evaluación, esta corresponderá a las entidades locales, que informarán a la respectiva Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) de los daños constatados, con la estimación de costes definida en inspección conjunta por técnicos de los municipios y de la CCDR territorialmente competente. Esta autoridad comunicará a la Fiscalía la determinación y evaluación de los daños para la eventual promoción de acciones judiciales de carácter civil o penal.

Los objetivos y el ámbito de aplicación del "Decreto-lei" antes referidos se establecen en los primeros dos artículos del mismo, en cuanto que el resto de su estructura normativa se distribuye en seis grandes ejes sectoriales que agrupan una serie de medidas destinadas a compensar daños producidos a: primero, las personas (arts. 3.º a 11.º); segundo, la vivienda (arts. 12.º a 17.º); tercero, la actividad económica (arts. 18.º y 19.º), la agricultura (arts. 20.º a 25.º), ambiente y naturaleza (arts. 26.º y 27.º), e infraestructuras y equipamientos (arts. 28.º e 29). A ello se añade un régimen especial de contratación pública de urgencia (arts. 35.º a 40.º), así como disposiciones complementares y finales (arts. 41.º a 44.º).

En relación con las personas, el decreto prevé medidas de apoyo sanitario (art. 6.º), incluyendo exención de tasas moderadoras, gratuidad de medicamentos y transporte sanitario, así como servicios de vigilancia epidemiológica y ambiental (art. 7.º). Se establecen también apoyos financieros o en especie para ciudadanos en situación de vulnerabilidad derivada de los incendios (art. 9.º), con prioridad para hogares que han perdido bienes esenciales de subsistencia.

En materia de vivienda, los arts. 12.º a 16.º fijan apoyos para reconstrucción y rehabilitación de viviendas, con límites máximos de 250.000 euros, así como ayudas para arrendamiento temporal y compensación de diferencias de renta.

En el campo de la actividad económica, se regulan mecanismos de financiación, líneas de tesorería y medidas de alivio contributivo. Destaca la previsión de exención de contribuciones sociales hasta un 50 % para empresas y trabajadores autónomos afectados, así como la activación de apoyos a la regeneración turística y a la valorización territorial. Estas disposiciones reproducen, en parte, el modelo del Decreto-Ley n.º 59-A/2024, ampliando su alcance a la coyuntura de 2025.

En el sector agrícola, el artículo 23.º define el marco general de apoyo, complementado por el art. 25.º (adquisición de bienes inmediatos e inaplazables, alimentación animal y recuperación de la economía de subsistencia) y el art. 26.º (medidas de estabilización de emergencia en terrenos forestales). El art. 27.º establece la concesión de un apoyo excepcional hasta 10.000 euros por agricultor, con base en informes de técnicos municipales y de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR, IP), sin necesidad de presentación de facturas en situaciones de urgencia.

En materia de restauración de los ecosistemas y del bosque se deben realizar las acciones necesarias para recuperar áreas protegidas e infraestructuras afectadas, controlar la erosión, tratar y proteger taludes, prevenir la contaminación, la sedimentación y restaurar cauces, prevenir riesgos para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, y promover estructuras de apoyo para el mantenimiento de la fauna silvestre. Con este objetivo se prevén apoyos económicos para la sustitución o reparación de máquinas y equipos forestales, almacenes y otras construcciones, destinadas a las entidades gestoras de zonas de caza, a las comisiones de cogestión de áreas protegidas y a las entidades gestoras de baldío, bien como

para aumentar el número de días de servicio público que los equipos de zapadores forestales deben completar (arts. 26.º y 27.º).

Los arts. 28.º e 29.º regulan la reposición de infraestructuras públicas y equipamientos, habilitando además procedimientos de contratación simplificada y directa para obras urgentes, con el fin de agilizar la recuperación de servicios esenciales

Las candidaturas para poder beneficiarse de los mencionados apoyos deberán presentarse en el plazo de ocho meses a contar desde el inicio del período temporal fijado por la resolución del Consejo de Ministros a la que se refiere el n.º 2 del artículo 1 del "Decreto-lei" n.º 98-A/2025, de 24 de agosto, y cada municipio comprendido en el ámbito geográfico que se defina en la mencionada resolución del Consejo de Ministros a la que se refiere el n.º 2 del artículo 1 del citado "Decreto-lei", deberá funcionar una ventanilla de apoyo para materializar la ejecución de los apoyos previstos en el mismo.

Por último, el artículo 43.º dispone que las condiciones de los apoyos sean desarrolladas reglamentariamente, mediante orden o despacho, por los miembros del Gobierno competentes en cada materia, dentro de los cinco días siguientes a su publicación. Esta reglamentación, sin perjuicio de la normativa complementaria que proceda, corresponderá a las siguientes áreas: salud; trabajo y seguridad social; economía; agricultura y bosques; medio ambiente y energía; y administración local. Los importes resultantes del régimen excepcional de autorización de gasto no pueden exceder el valor máximo de cinco millones de euros por cada uno de los ministerios que tutelan las seis áreas antes enumeradas.

Entrada en vigor: 25 de agosto de 2025, pero se aplica retroactivamente a los daños causados por incendios rurales ocurridos en territorio portugués desde el mes de julio del mismo año.

Normas afectadas: no fue alterada ninguna normativa.

Enlace web: «Decreto-Lei» n.º 98-A/2025, de 24 de agosto, que establece medidas de apoyo y mitigación del impacto de los incendios rurales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de septiembre de 2025

Resolución del Consejo de Ministros n.º 126-A/2025, de 28 de agosto, que delimita el ámbito territorial y temporal concretos de la aplicación de las medidas de apoyo y mitigación del impacto de los incendios rurales, en los términos del Decreto-Ley n.º 98-A/2025, de 24 de agosto

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, Nº 165, de 28 de agosto de 2025

Palabras clave: Incendios rurales. Biodiversidad. Impactos ambientales. Reforestación. Bosques.

Resumen:

La Resolución del Consejo de Ministros n.º 126-A/2025, de 28 de agosto, tiene por finalidad delimitar el ámbito territorial y temporal concreto de aplicación de las medidas previstas en el "Decreto-Lei" n.º 98-A/2025, de 24 de agosto. Este instrumento normativo cumple con lo exigido en el n.º 2 del artículo 1.º del referido "decreto-lei", identificando específicamente los "incendios rurales de elevada dimensión" en relación a los cuales deben activarse los mecanismos de apoyo y mitigación del "decreto-lei" antes citado y declara determinados incendios como catástrofe natural, a efectos del apartado 1 del artículo 12.º-B del Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

De acuerdo con la resolución, han sido incluidos todos los municipios que registraron área ardida por grandes incendios entre las 00:00 del 26 de julio de 2025 y las 23:59 del 27 de agosto de 2025. Esta determinación se realizó sobre bases técnicas preparadas por la Autoridad Nacional de Emergencia y Protección Civil (ANEPC) y el Instituto de Conservación de la Naturaleza y de los Bosques (ICNF, IP), conforme al mandato conferido por el decreto-ley n.º 98-A/2025, de 24 de agosto. La RCM que ahora analizamos, incluye un anexo que contiene el listado exhaustivo de los municipios afectados en las distintas regiones administrativas del Portugal, desde el Alentejo hasta el Norte.

La RCM prevé también la posibilidad de incluir otros municipios en la lista, en caso de incendios de dimensión inferior (pero que revistan una gravedad significativa), mediante nuevas resoluciones del Consejo de Ministros, lo que permite un horizonte flexible y adaptable del dispositivo legal.

En materia de entidades humanitarias, el artículo 6.º de la RCM establece que la ANEPC deberá apurar los importes adeudados relativos a estas emergencias e impulsar la transferencia inmediata de estos recursos a las asociaciones humanitarias, de forma autónoma y con la máxima celeridad.

Por último y en relación a los bomberos que intervinieron en el combate de los incendios incluidos en el ámbito de aplicación de la RCM, el valor de la dieta establecido por reglamento

administrativo y fijado, respectivamente, en 75,00 € y 85,00 €, según se trate de bomberos integrantes de los distintos equipos o de bomberos del cuadro de mando, deberá incrementarse en un 25 % para todos los bomberos que hayan intervenido en los incendios ocurridos en los municipios incluidos en el listado anexo a la RCM. Este incremento estará vigente durante el período temporal previsto en la RCM, así como en los 15 días siguientes a la fecha de finalización del mismo.

Entrada en vigor: 29 de agosto de 2025.

Normas afectadas: no fue alterada ninguna normativa.

Enlace web: Resolución del Consejo de Ministros n.º 126-A/2025, de 28 de agosto, que delimita el ámbito territorial y temporal concretos de la aplicación de las medidas de apoyo y mitigación del impacto de los incendios rurales, en los términos del Decreto-Ley n.º 98-A/2025, de 24 de agosto

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Sara González Merinero
María Pascual Núñez
Inmaculada Revuelta Pérez
Miren Sarasíbar Iriarte

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 1 de agosto de 2025 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones ambientales de determinados proyectos públicos y privados (art. 6): la Directiva no se opone a una normativa estatal que prevé la consulta simultánea del proyecto sujeto a evaluación ambiental al público y a las autoridades ambientales competentes aunque ello signifique que el público no pueda pronunciarse sobre los informes de dichas autoridades

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 Décima, asunto C-461/24, ECLI:EU:C:2025:620

Palabras clave: Evaluación de impacto ambiental. Proyectos. Participación. Consulta al público. Informes sectoriales.

Resumen:

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia planteó varias cuestiones al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva EIA, tras suspender el proceso judicial que conocía, a instancias de la asociación ambiental Petón do Lobo, contra la autorización concedida por la autoridad energética de la Comunidad Autónoma de Galicia para construir un Parque eólico en Mazaricos (A Coruña).

El Tribunal remitente tenía dudas sobre la correcta transposición del art. 6.3 de la Directiva EIA mediante los art. 36 a 38 de la Ley 21/2013 y los arts. 33 y 34 de la Ley 8/2009, en la medida en que estas normas no garantizan la disposición, en las consultas al público, de los informes sectoriales de las administraciones competentes o interesadas en el proyecto (entre otros muchos, los informes en materia forestal, de aguas o de patrimonio natural).

En concreto, el Tribunal remitente planteó tres cuestiones, a las que el Tribunal de Justicia respondió conjuntamente por considerar que todas ellas venían a cuestionar, esencialmente, la compatibilidad con el art. 6.3 de la Directiva EIA de la normativa interna aplicable que, en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto afectado, prevé la consulta simultánea del público interesado y de las autoridades ambientales afectadas en el mismo, de tal manera que el público no puede pronunciarse sobre los dictámenes emitidos por dichas autoridades.

El Tribunal de Justicia, tras un análisis exhaustivo de la regulación de las consultas al público en la Directiva EIA y de la jurisprudencia en la materia, rechaza la incompatibilidad de tal normativa interna con el art. 6, debido, fundamentalmente, al hecho de que la norma europea no se pronuncia sobre la fase procedimental en que debe consultarse a las autoridades

interesadas o afectadas por el proyecto, sino que deja la regulación de esta cuestión en manos de los Estados.

Destacamos los siguientes extractos:

35. De conformidad con el artículo 6 de la Directiva EIA, debe consultarse, por una parte, a las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales y, por otra parte, al público interesado.

36. El derecho de este último a ser consultado constituye un elemento esencial del proceso de evaluación previsto en la Directiva EIA.

38. A tal efecto, el artículo 6 de la Directiva EIA establece, para empezar, en sus apartados 2 y 3, que ciertos elementos de información sobre los proyectos sujetos a una evaluación de impacto ambiental deberán, según proceda, comunicarse al público «en una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones […] y, a más tardar, tan pronto como resulte razonable facilitar la información» o ponerse a disposición del público interesado «dentro de unos plazos razonables». A continuación, este artículo indica, en su apartado 4, que «el público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones […] y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto». Por último, el apartado 7 del mencionado artículo dispone que el plazo fijado para la consulta del público interesado sobre el informe de evaluación de impacto ambiental a que se refiere el artículo 5, apartado 1, de la Directiva EIA no será inferior a treinta días.

39. De estas disposiciones se desprende, por una parte, que tanto la comunicación al público o la puesta a disposición del público interesado de la información que sirve de base para la participación del público, en el marco del proceso de evaluación y de autorización de los proyectos sujetos a la Directiva EIA, como la posibilidad que se ofrece al público interesado de expresar observaciones y opiniones sobre dicha información, así como, más en general, sobre el proyecto de que se trate y sobre sus repercusiones medioambientales, deben producirse en una fase temprana y, en todo caso, antes de que se adopte una decisión en relación con la autorización de tal proyecto (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, Namur-Est Environnement, C 463/20, EU:C:2022:121, apartados 70 y 71).

40. Por otra parte, esa participación debe ser efectiva, lo que implica que el público interesado no solo debe poder expresarse de manera útil y completa sobre el proyecto de que se trate y sobre sus repercusiones medioambientales, sino que también debe poder hacerlo en un momento en el que estén abiertas todas las opciones (sentencia de 24 de febrero de 2022, Namur-Est Environnement, C 463/20, EU:C:2022:121, apartado 72).

41. En cuanto a la consulta a las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva EIA establece, en esencia, que dichas autoridades deben tener la oportunidad de expresar su opinión sobre la información proporcionada por el promotor y sobre la solicitud de autorización.

42. Dicho esto, es preciso señalar, en primer lugar, que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva EIA no precisa en qué fase del proceso de evaluación y de autorización de los proyectos sujetos a dicha Directiva debe tener lugar la consulta a esas autoridades. Este precepto prevé, por el contrario, que los Estados miembros fijarán disposiciones concretas para dicha consulta.

45. En segundo lugar, el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva EIA no menciona, entre la información que debe comunicarse al público o ponerse a disposición del público interesado, los dictámenes formulados, con arreglo al artículo 6, apartado 1, por las autoridades mencionadas en esta última disposición. Asimismo, el artículo 6, apartado 4, de la Directiva EIA no dispone que el público interesado tenga derecho a formular, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el proyecto, observaciones u opiniones sobre los dictámenes emitidos, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, por las autoridades a las que se refiere esta disposición.

46. Por lo que respecta, más concretamente, al artículo 6, apartado 3, letra b), de la Directiva EIA, que hace referencia a la puesta a disposición del público interesado de los «principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes», procede señalar que esta disposición tampoco remite al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, sino, por el contrario, al Derecho de los Estados miembros.

47. Por otra parte, si bien, habida cuenta del objeto de la Directiva EIA, el concepto de «informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes», que figura en el artículo 6, apartado 3, letra b), de la Directiva EIA, puede abarcar todos los documentos relevantes para la evaluación del impacto ambiental del proyecto en cuestión de que dispongan dicha autoridad o autoridades, es preciso señalar que el alcance del artículo 6, apartado 3, letra b), se limita a los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes «en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo».

49. Así pues, de los términos de la Directiva EIA no se desprende ni que la consulta, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, a las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto, debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales, deba tener lugar antes de la consulta al público interesado ni que, en cualquier circunstancia, este último deba tener derecho a formular, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el proyecto, observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva, por las autoridades a las que se refiere dicha disposición.

50. Por tanto, los Estados miembros pueden optar por que la consulta a las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales, por una parte, y al público interesado, por otra, se realice simultáneamente, sin que este último tenga derecho a formular posteriormente, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar dicho proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en este con-texto por las autoridades consultadas, como ocurrió en el caso de autos.

51. En la medida en que los considerandos 16 a 19 de la Directiva 2011/92 ponen de relieve el objetivo de una participación real del público en la toma de decisiones, procede añadir que

de los términos del artículo 6, apartados 2, 4 y 6, letra b), y del artículo 7, apartado 5, de dicha Directiva se desprende que el legislador de la Unión tuvo en cuenta este objetivo al formular esos artículos, sin exigir, no obstante, expresamente que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales sean consultadas antes que el público interesado o que este último tenga derecho a formular, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en este contexto por las autoridades consultadas.

53. Asimismo, de los considerandos 31 a 33 de la Directiva 2014/52 resulta que, mediante las modificaciones introducidas en el artículo 5 y en el anexo IV de la Directiva 2011/92, el legislador de la Unión ha velado por que la información y los datos incluidos por el promotor en el referido informe estén completos y sean de suficiente buena calidad y, a tal efecto, porque los expertos que participen en la preparación de los informes de evaluación de impacto ambiental de un proyecto sujeto a la Directiva EIA estén cualificados y sean competentes.

54. De ello se desprende que, en la medida en que el público interesado disponga, a efectos de su consulta en el marco del proceso de evaluación y de autorización de los proyectos sujetos a la Directiva EIA, de toda la información a que se refiere el artículo 6, apartados 2 y 3, de dicha Directiva y, sobre todo, durante al menos treinta días, del informe de evaluación de impacto ambiental elaborado de conformidad con las exigencias del artículo 5 de la referida Directiva y de su anexo IV, la participación del público interesado puede considerarse real. En cambio, no es necesario, a tal efecto, que el público interesado tenga, en cualquier circunstancia, derecho a expresarse también, en el marco de dicha consulta, sobre los dictámenes formulados, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva EIA, por las autoridades a las que se refiere esta última disposición.

55. Por otra parte, como han subrayado, en esencia, el Gobierno alemán y la Comisión Europea en sus observaciones escritas, una solución contraria a lo anterior podría resultar excesivamente gravosa para las administraciones nacionales afectadas y prolongar el procedimiento, lo que no sería compatible con el objetivo de una toma de decisiones eficiente mencionado en el considerando 36 de la Directiva 2014/52.

57. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales que la Directiva EIA no se opone a una normativa de un Estado miembro según la cual, en el marco de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto sujeto a dicha Directiva, las autoridades que puedan estar interesadas en ese proyecto debido a sus responsabilidades medioambientales específicas o a sus competencias locales o regionales son consultadas al mismo tiempo que el público interesado, sin que este último tenga derecho a formular posteriormente, ante la autoridad o las autoridades competentes para autorizar el referido proyecto, sus observaciones y opiniones sobre los dictámenes emitidos en ese contexto por las autoridades consultada.

Comentario de la Autora:

El Tribunal de Justicia, pese a reconocer que la Directiva EIA exige que la participación del público en el procedimiento de evaluación sea real, en una fase temprana y efectiva, deja claro que corresponde a los Estados la determinación de la fase procedimental en que deben

ponerse a disposición del público los informes de las Administraciones interesadas o competentes sobre los proyectos sujetos a evaluación ambiental.

La Sentencia tiene en cuenta que la Directiva EIA no exige que dichas Administraciones deban pronunciarse antes de iniciarse las consultas al público, pero también la exigencia de eficiencia en la toma de decisiones que figura en la norma que modificó la Directiva en 2014 (considerando 36), como pusieron de manifiesto de la Comisión Europea y del Gobierno alemán en sus consideraciones escritas. Según esta Institución, garantizar una participación real del público no requiere necesariamente que el público interesado pueda pronunciarse sobre los dictámenes sectoriales pues ello resultaría demasiado gravoso para las administraciones nacionales y prolongaría el procedimiento.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia, de 1 de agosto de 2025, asunto C-461/24

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 1 de agosto de 2025 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 94/62/UE, relativa a los envases y residuos de envases (art. 3.1 y anexo I)

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 Novena, asunto C-772/24, ECLI:EU:C:2025:629

Palabras clave: Envases y residuos de envases. Concepto. Etiquetas. Compostaje.

Resumen:

El Consejo de Estado de Francia, actuando como Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo, planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 94/62, relativa a los envases y residuos de envases, tras suspender el proceso judicial iniciado por la Asociación Interprofesional de Frutas y Verduras Frescas (Interfel), contra varias autoridades (entre otras, el Ministro de Transición Ecológica y Cohesión Territorial).

La Asociación demandante impugnó la denegación presunta de la solicitud de derogación del reglamento de desarrollo de la Ley de 10 de febrero de 2020, relativa a la economía circular y a la lucha contra el despilfarro (Decreto de 28 de diciembre de 2020), que prohibió la colocación de etiquetas directamente en frutas u hortalizas, salvo las compostables (mediante compostaje doméstico y constituidas, total o parcialmente, por materias de origen biológico) y preveía la imposición de sanciones pecuniarias a los incumplidores. La impugnación de la citada prohibición se basó, entre otros motivos, en la vulneración de la Directiva 94/62.

El Tribunal remitente tenía dudas sobre la aplicabilidad de la citada Directiva al caso en la medida en que dichas etiquetas parecía que no venían a cumplir los requisitos para considerarse «envase» establecidos en la definición, pero el anexo I, contemplaba, entre los ejemplos de envases, las etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él. De ahí que se planteara al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión: ¿Constituyen siempre envases, en el sentido del art. 3 de la Directiva 94/62 y de su anexo I, las etiquetas colocadas directamente en frutas y hortalizas?

El Tribunal de Justicia, tras un análisis exhaustivo de las previsiones Directiva y de la escasa jurisprudencia sobre el concepto de envase responde en sentido negativo. Dichas etiquetas, según la Sentencia, no siempre constituyen envases en el sentido de la Directiva 94/62. Solo deben considerarse como tales cuando cumplan una de las tres funciones de envasado contempladas en su art. 3.1, párrafo 1; y estén comprendidas en una de las tres categorías de envases enumeradas y definidas en su art. 3.1, párrafo segundo, letras a) a c).

Destacamos los siguientes extractos:

12. Procede comenzar señalando que, conforme a su artículo 1, la Directiva 94/62 tiene por objeto, en particular, prevenir o reducir el impacto de los envases y residuos de envases sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros, así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, y obliga a los Estados miembros a instaurar un sistema de recogida y valorización de los envases y los residuos de envases. A tal fin, como se desprende de su quinto considerando y conforme a su artículo 2, apartado 1, la Directiva 94/62 ha de aplicarse a todos los envases puestos en el mercado de la Unión Europea y a todos los residuos de envases (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 23).

13. De lo anterior se deduce que, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el concepto de «envase» debe interpretarse en sentido amplio (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 24 y jurisprudencia citada).

14. Asimismo, procede recordar que, para que un artículo constituya un envase en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 94/62, por un lado, debe cumplir los dos requisitos mencionados en el artículo 3, punto 1, párrafos primero y segundo, de la Directiva 94/62 y, por otro, debe corresponder a los criterios enumerados en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, de la citada Directiva (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 25).

15. Así, en primer lugar, para que un producto constituya un «envase» en el sentido de la Directiva 94/62, por una parte, debe utilizarse —conforme al artículo 3, punto 1, párrafo primero, de esta Directiva— para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor. En la segunda frase de esta disposición se indica, además, que se considerarán también envases todos los artículos «desechables» utilizados con este mismo fin (sentencia de 10 de noviembre de 2016, EcoEmballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 26).

16. Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la enumeración de las posibles funciones del envase, contenida en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62, no es cumulativa (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 27).

17. Por otra parte, tal producto debe pertenecer a alguna de las tres clases de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de la Directiva 94/62, esto es, envase de venta, envase colectivo o envase de transporte (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 28).

18. En segundo lugar, conforme a tal artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i), de la Directiva 94/62, deben considerarse envases los artículos que se ajusten a la definición positiva del concepto de «envase» recogida en los párrafos primero y segundo del punto 1 de ese mismo artículo 3, siempre que el artículo no forme parte integrante de un producto y no sea necesario para contener, sustentar o preservar dicho producto durante toda su vida útil, ni todos sus elementos estén destinados a ser usados, consumidos o eliminados

conjuntamente (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 29).

19. De los propios términos del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso i), se desprende que los tres criterios negativos que enumera son cumulativos. Por consiguiente, únicamente los artículos que, aun ajustándose a la definición positiva de envase, cumplan esos tres criterios de forma simultánea, no serán considerados envases en el sentido de la Directiva 94/62 (sentencia de 10 de noviembre de 2016, Eco-Emballages y otros, C-313/15 y C-530/15, EU:C:2016:859, apartado 30).

20. En tercer lugar, con arreglo al artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62, los elementos del envase y elementos auxiliares integrados en él se considerarán parte del envase al que van unidos. Los elementos auxiliares directamente colgados del producto o atados a él y que desempeñen la función de envase se considerarán envases, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

21. A este respecto, el anexo I de esta Directiva, que contiene «ejemplos ilustrativos de los criterios a que se refiere el punto 1 del artículo 3» de la Directiva, menciona expresamente, bajo la rúbrica «Ejemplos ilustrativos del criterio iii)», que constituyen un envase las etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él.

22. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si de este anexo I se desprende que toda etiqueta colgada directamente del producto o atada a él constituye necesariamente un envase, en el sentido de la Directiva 94/62, o si esta calificación debe apreciarse a la luz de la definición y de los tres criterios establecidos en su artículo 3. En este último supuesto, tales etiquetas solo constituirían un envase si se utilizan para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde el fabricante hasta el usuario o el consumidor, salvo que formen parte integrante del producto y todos sus elementos estén destinados a ser consumidos o eliminados conjuntamente.

25. Por consiguiente, procede declarar que no puede considerarse que los criterios de definición del concepto de «envase» establecidos en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62 puedan no cumplirse por el mero hecho de que una etiqueta esté colgada directamente de una fruta u hortaliza o atada a ella.

26. Por lo que respecta a las posibles funciones del envase mencionadas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62, si bien estas no se enumeran de manera cumulativa, sí se enumeran, en cambio, de manera exhaustiva, de modo que, para constituir un envase, una etiqueta colocada directamente sobre una fruta u hortaliza debe cumplir al menos una de estas tres funciones.

28. Así pues, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, resulta, en primer lugar, que las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas son, con frecuencia, de menor tamaño que estas últimas y, por lo tanto, no tienen por objeto, en principio, contenerlas y protegerlas.

29. Además, por las mismas razones, estas etiquetas no parecen estar destinadas, en cualquier caso, a permitir la manipulación y el transporte de las frutas y hortalizas de que se trate al lugar de consumo.

30. Por último, si bien no se excluye que determinadas etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas permitan garantizar su presentación, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia tampoco se desprende que estén destinadas, en todo caso, a tal fin.

31. Por lo tanto, procede considerar que la referencia, en el anexo I de la Directiva 94/62, a las «etiquetas colgadas directamente del producto o atadas a él», como ejemplo del criterio establecido en el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de dicha Directiva, no puede interpretarse en el sentido de que todas las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas deban considerarse sistemáticamente envases, en el sentido de esta.

33. Por otra parte, la interpretación amplia del concepto de «envase» no implica que deba adoptarse una interpretación del anexo I de la Directiva 94/62 que contravenga los términos del artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de dicha Directiva.

34. Corresponde, en definitiva, al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz, en particular, de las consideraciones que figuran en los apartados 23 a 30 de la presente sentencia y sobre la base de todos los elementos pertinentes disponibles, si las etiquetas colocadas directamente sobre una fruta u hortaliza cumplen al menos una de las tres funciones de envase definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62 y están comprendidas en una de las tres categorías de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de dicha Directiva.

35. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 3, punto 1, párrafo tercero, inciso iii), de la Directiva 94/62 y el anexo I de esta deben interpretarse en el sentido de que las etiquetas colocadas directamente sobre las frutas y hortalizas no constituyen, en todo caso, envases en el sentido de esa Directiva. Tales etiquetas solo pueden considerarse envases si cumplen una de las tres funciones de envasado definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo primero, de la Directiva 94/62 y están comprendidas en una de las tres categorías de envases enumeradas y definidas en el artículo 3, punto 1, párrafo segundo, letras a) a c), de dicha Directiva

Comentario de la Autora:

La Sentencia aborda el tema, complejo, del concepto de envase del Derecho ambiental de la Unión Europea. Más allá del repaso y aplicación de la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia en la materia, la Sentencia contiene desarrollos relevantes pues aborda una cuestión novedosa, esto es, el alcance de los ejemplos de envases que figuran en Anexo I de la Directiva 94/62, como, por ejemplo, las etiquetas que llevan algunos productos.

El Tribunal de Justicia, aplicando su doctrina sobre la definición de envase que figura en el art. 3.1 de la Directiva 94/62 , esto es, que se requiere el cumplimiento de, al menos, una de las funciones del envasado que figuran en su párrafo primero (contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías) y estar comprendido en una de las tres categorías de envases que figuran en su párrafo segundo (envase de venta; envase colectivo; y envase de transporte), establece que lo determinante es el cumplimiento de dichos requisitos. En cuanto a los ejemplos de envases que figuran en el Anexo I, entiende que la inclusión de dicha lista

indicativa no implica necesariamente su calificación como tal, sino que habrá que tener en cuenta, en cada caso, el cumplimiento de los requisitos del art. 3.1 de la Directiva.

Debe señalarse, por último, que el concepto de envase se mantiene en el nuevo Reglamento (UE) 2025/40, de envases y residuos de envases, que sustituye a la Directiva 94/62.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia, de 1 de agosto de 2025, asunto C-772/24

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 1 de agosto de 2025 (cuestión prejudicial de interpretación) sobre la Directiva 2009/147, de conservación de las aves silvestres: las prohibiciones establecidas en el art. 5, letras a) b) y c) se proyectan sobre las talas (rasas o selectivas) de terrenos forestales en período de reproducción y cría de aves salvajes

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 Quinta, asunto C-784/23, ECLI:EU:C:2025:609

Palabras clave: Aves silvestres. Daños. Reproducción y crianza. Prohibiciones. Tala de árboles. Principio de precaución.

Resumen:

El Tribunal Supremo de Estonia planteó varias cuestiones al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de la Directiva 2009/147 (aves), tras suspender el proceso judicial que conocía en segunda instancia, a instancias de silvicultores autorizados para realizar talas en terrenos forestales, contra las órdenes de la Agencia de protección ambiental que sus-pendieron temporalmente dichas talas, durante el período de nidificación, por su eventual incidencia en varias especies de aves silvestres presentes en la zona.

El órgano jurisdiccional remitente tenía dudas sobre la interpretación de las prohibiciones que establece el art. 5, letras a, b y d, de la citada Directiva (matar o capturar, intencionadamente, aves salvajes; dañar, intencionadamente, sus nidos y huevos; y perturbar aquéllas de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de crianza).

El Tribunal remitente planteó siete cuestiones sobre el alcance de dichas prohibiciones, pero solo se admitieron tres de ellas. En concreto, la Sentencia responde a las siguientes cuestiones, sintéticamente expuestas:

1º) ¿Se aplican las citadas prohibiciones a actividades humanas cuya finalidad no es capturar, sacrificar o perturbar aves o destruir o dañar sus nidos o sus huevos si son necesarias para mantener o adaptar la población de las especies de aves en cuestión, a efectos del artículo 2 de la Directiva, en un nivel que corresponda a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas?

2º) ¿Comprenden las citadas prohibiciones las talas (rasas o selectivas) de bosques en período de reproducción y crianza de aves, cuando los datos científicos y la observación de diferentes aves permiten considerar que anidan aproximadamente diez parejas de aves por hectárea, sin que se haya comprobado que en la zona anidan especies de aves que se encuentren en un estado de conservación desfavorable?

En cuanto a lo primero, el Tribunal de Justicia entiende que solo la prohibición establecida en la letra d) del art. 5 está supeditada al requisito de su necesidad para prevenir perturbaciones significativas en el objetivo de la Directiva (mantener o adaptar la población de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados en los que son aplicables los Tratados en un nivel que corresponda, en particular, a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas). En este sentido, la aplicación de las prohibiciones que figuran en las letras a) y b), del art. 5 de la citada Directiva no está supeditada a tal requisito, ni siquiera cuando el objetivo de la actividad humana en cuestión no es capturar o sacrificar aves o destruir o dañar sus nidos o sus huevos.

La respuesta a la segunda cuestión es positiva. El TJUE concluye que dichas prohibiciones se proyectan sobre las talas de bosques (ya sean rasas o selectivas) en período de nidificación si se constata que anidan unas diez parejas de aves por hectárea, aunque no se haya comprobado que se trata de aves en estado de conservación desfavorable.

La declaración de inadmisibilidad de las cuatro cuestiones restantes, referidas esencial-mente a las posibles excepciones a dichas prohibiciones, se basó en su carácter hipotético.

Destacamos los siguientes extractos:

46. En segundo lugar, por lo que se refiere al requisito relativo al carácter intencionado que figura en el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves, debe señalarse que, al interpretar el artículo 12, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva sobre los hábitats, que prevé prohibiciones análogas a las enunciadas en el citado artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves, el Tribunal de Justicia ha declarado que, para que se cumpla este requisito, debe acreditarse que el autor del acto quería capturar o sacrificar un ejemplar de una especie animal protegida, perturbar a estas especies o destruir los huevos o, cuando menos, aceptaba la posibilidad de tal captura, sacrificio, perturbación o destrucción (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2021, Föreningen Skydda Skogen, C 473/19 y C 474/19, EU:C:2021:166, apartado 51 y jurisprudencia citada).

47. Pues bien, procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, habida cuenta de las exigencias de unidad y de coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, los conceptos empleados en los actos adoptados en un mismo ámbito deben tener el mismo significado (sentencia de 21 de marzo de 2024, Marvesa Rotterdam, C 7/23, EU:C:2024:257, apartado 35 y jurisprudencia citada). Así, habida cuenta de la similitud, por una parte, de los términos del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats y del artículo 5 de la Directiva sobre las aves y, por otra parte, del lugar que estos artículos ocupan en sus respectivos contextos normativos, el concepto de «intencionalidad» que figura en dicho artículo 5 debe recibir la misma interpretación que el Tribunal de Justicia ha dado a este concepto en el marco del artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats.

49. De ello se infiere que las prohibiciones establecidas en el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves se aplican no solo a las actividades humanas cuyo objetivo es la captura, el sacrificio y la perturbación de las aves o la destrucción o daño de sus nidos o de sus huevos, sino también a las actividades humanas que, sin tener manifiestamente tal objeto, comportan la aceptación de la posibilidad de tal captura, sacrificio, perturbación, destrucción o daño.

50. Por lo que respecta, en tercer lugar, a la cuestión de si, cuando el objetivo de una actividad humana es manifiestamente distinto al de la captura, sacrificio y perturbación de aves o al de la destrucción o daño de sus nidos o de sus huevos, las prohibiciones establecidas en el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves solo se aplican en la medida en que sean necesarias para mantener o adaptar la población de las especies de aves de que se trate, en el sentido del artículo 2 de esta Directiva, en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas, procede constatar que solo el artículo 5, letra d), de dicha Directiva prevé que la prohibición que contempla, a saber, la de perturbar a las aves de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de crianza, se aplica «en la medida [en] que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la [Directiva sobre las aves]».

51. Respecto al alcance de este requisito, procede recordar que el objeto de la Directiva sobre las aves consiste, tal como se desprende de su artículo 1, en relación con sus considerandos 3, 5, 7 y 8, en proteger, administrar y regular todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que son aplicables los Tratados para garantizar su conservación como patrimonio de los pueblos europeos, lo que implica una protección a largo plazo manteniendo o restableciendo una diversidad y una superficie suficientes de hábitats. A la vista de este objeto, dicha Directiva impone a los Estados miembros, en virtud de su artículo 2, en relación con su considerando 10, la obligación de tomar todas las medidas necesarias para mantener o adaptar la población de estas especies de aves en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas, de modo que pueda calificarse de satisfactorio. Así, el inciso «en la medida [en] que la perturbación tuviera un efecto significativo en cuanto a los objetivos de la [Directiva sobre las aves]», que figura en el artículo 5, letra d), de la citada Directiva, debe interpretarse, habida cuenta de estas disposiciones, en el sentido de que las perturbaciones, en particular durante el período de reproducción y de crianza, deben ser prohibidas siempre que tengan un efecto significativo en el objetivo de mantener o adaptar en un nivel satisfactorio la población de dichas especies de aves.

54. Por consiguiente, a diferencia del artículo 5, letra d), de la Directiva sobre las aves, el artículo 5, letras a) y b), de esta Directiva no excluye de su ámbito de aplicación las actividades humanas que no entrañen el riesgo de tener un efecto significativo en el objetivo de mantener o adaptar en un nivel satisfactorio la población de las especies de aves, de tal manera que el examen de la incidencia de una actividad humana en el nivel de la población de las especies de aves de que se trate no es pertinente a efectos de la aplicación de las prohibiciones establecidas en esta última disposición.

56. En efecto, es en el contexto del examen de estas excepciones en el que debe realizarse, en particular para verificar la proporcionalidad de la excepción solicitada, una apreciación tanto de la incidencia de la actividad en cuestión en el nivel de la población de las especies de aves afectadas como de la necesidad de dicha actividad, así como de las soluciones alternativas que permiten alcanzar el objetivo invocado en apoyo de esa excepción (véase, por analogía, la sentencia de 4 de marzo de 2021, Föreningen Skydda Skogen, C 473/19 y C 474/19, EU:C:2021:166, apartado 59).

57. En atención a todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves debe interpretarse en el sentido de que solo la prohibición establecida en este artículo 5, letra d), se aplica siempre que sea necesaria para prevenir perturbaciones que pudieran tener un efecto significativo en el objetivo, previsto en el artículo 2 de dicha Directiva, de mantener o adaptar la población de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que son aplicables los Tratados en un nivel que corresponda, en particular, a las exigencias ecológicas, cien-tíficas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas. En cambio, la aplicación de las prohibiciones enunciadas en el artículo 5, letras a) y b), de la citada Directiva no está supeditada a tal requisito, ni siquiera cuando el objetivo de la actividad humana de que se trate no sea la captura o el sacrificio de aves o la destrucción o daño de sus nidos o de sus huevos.

58. Mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que procede examinar con-juntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se determine si el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves debe interpretarse en el sentido de que, cuando los datos científicos y la observación de diferentes aves permiten considerar que en el bosque que va a ser completamente talado (tala rasa) o parcialmente talado (tala selectiva) anidan aproximadamente diez parejas de aves por hectárea, sin que se ha-ya comprobado que en la zona de la tala aniden especies de aves que se encuentren en un estado de conservación desfavorable, la realización de esas talas durante el período de reproducción y de crianza de aves está comprendida en las prohibiciones establecidas en dicha disposición.

59. En primer lugar, respecto al hecho de que los datos científicos y la observación de las diferentes aves en cuestión no permitan acreditar la presencia, en los terrenos de que se trate, de especies de aves que se encuentren en un estado de conservación desfavorable, debe recordarse que, tal como se desprende del apartado 45 de la presente sentencia, el ámbito de aplicación del artículo 5 de la Directiva sobre las aves no se limita a las especies de aves en tal estado de conservación.

60. En segundo lugar, cuando se ha constatado que han anidado aproximadamente diez parejas de aves por hectárea en un bosque que debe ser objeto de una operación de tala, el hecho de practicar en el mismo talas rasas y talas selectivas, durante el período de re-producción y de crianza de aves, implica la aceptación de la posibilidad de que se maten o perturben aves durante este período, o de que sus nidos o sus huevos sean destruidos o dañados. Así, conforme a las constataciones que figuran en los apartados 46 a 56 de la presente sentencia, los actos que prevén la práctica de esas talas están incluidos, en cualquier caso, en las prohibiciones establecidas en el artículo 5, letras a) y b), de la Directiva sobre las aves y, en la medida en que la perturbación que comportan tenga un efecto significativo en el objetivo de mantener o adaptar en un nivel satisfactorio la población de las especies de aves en cuestión, en la prohibición establecida en el artículo 5, letra d), de la misma Directiva.

61. En tercer lugar, conforme al principio de precaución consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, no parece injustificado basar la constatación de una nidificación de un determinado número de parejas de aves por hectárea en los datos científicos y en la observación de diferentes aves y, particular, como en este caso, en el tipo y la edad del bosque, así como en la identificación, en una inspección de los terrenos en cuestión, de algunos especímenes.

62. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves debe interpretarse en el sentido de que, cuando los datos científicos y la observación de diferentes aves permiten considerar que en el bosque que va a ser completamente talado (tala rasa) o parcialmente talado (tala selectiva) anidan aproximadamente diez parejas de aves por hectárea, sin que se haya comprobado que en la zona de la tala aniden especies de aves que se encuentran en un estado de conservación desfavorable, la realización de esas talas durante el período de reproducción y de crianza de aves está comprendida en las prohibiciones establecidas en el artículo 5, letras a) y b), de esta Directiva y, en la medida en que la perturbación que comportan tenga un efecto significativo en el objetivo de mantener o adaptar en un nivel satisfactorio la población de las especies de aves en cuestión, en la prohibición establecida en el artículo 5, letra d), de la mencionada Directiva.

Comentario de la Autora:

La Sentencia contiene aportaciones relevantes. El Tribunal de Justicia considera aplicable a la Directiva de aves, como es lógico, la interpretación del concepto de "intencionalidad" que ha dado al mismo en el marco de la Directiva de hábitats, en aras de la unidad y coherencia del Derecho de la Unión. En aplicación del concepto amplio de aquél que tiene establecido, la Sentencia concluye que las prohibiciones en cuestión se aplican también a actividades que implican aceptar la posibilidad de causar daños a las aves aunque no sea esa su finalidad.

Otra consideración a destacar es la innecesariedad del análisis de la incidencia de la actividad en el nivel de la población de las especies de aves de que se trata a efectos de la aplicación de las prohibiciones establecidas en el art. 5 (letras a y b), a diferencia de lo que ocurre con las excepciones que contempla el art. 9 de la Directiva.

Por último, destacamos, aunque esto no sea novedoso en este campo, la aplicación del principio de precaución. El mismo justifica, según el Tribunal de Justicia, que se considere constatada la nidificación de un determinado número de parejas de aves por hectárea en los datos científicos y en la observación de diferentes aves y, particular, como en este caso, en el tipo y la edad del bosque, así como en la identificación de especímenes, en una inspección de los terrenos.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia, de 1 de agosto de 2025, asunto C- 784/23

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2025 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Francisco Javier Pueyo Calleja)

Autora: Miren Sarasíbar Iriarte. Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Pública de Navarra

Fuente: ROJ: STS 3358/2025- ECLI: ES: TS: 2025:3358

Palabras clave: Parques naturales. Paisaje. Parques Nacionales.

Resumen:

El recurso de casación se dirige contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria con el número 426/2022, fechada el día 28 de noviembre de 2022, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad de Propietarios DIRECCION000 frente al Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (PORN de las Marismas), declarando su nulidad.

El aspecto central del recurso es valorar si la directriz sobre zonificación de los parques nacionales incorporada a las directrices básicas para la planificación del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, resulta de aplicación a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas para sus espacios naturales protegidos y, en su caso, cuál ha de ser el ámbito de la potestad discrecional de la Administración para seleccionar la metodología a utilizar para delimitar la zonificación de tales planes de ordenación de recursos naturales.

El Gobierno de Cantabria como parte recurrente alega que las directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación incluidas en el Real Decreto 389/2016, entre las que se incluye la directriz sobre la zonificación de los Parques Nacionales, no resultan aplicables a otros espacios naturales protegidos y, por tanto, no cabe aplicarlas a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas, como es el aprobado para el Parque Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel.

Asimismo, se establece que no resulta procedente que un órgano jurisdiccional, al analizar un instrumento de planificación ambiental, pueda reprochar la utilización de una determinada metodología dirigida a establecer los criterios de zonificación de un PORN porque considere que no es posible concluir que a través de ella se garantice la consecución delos objetivos de protección que han de perseguirse con el instrumento ambiental, ya que esa función corresponde a la Administración en el ejercicio de su potestad discrecional.

Por otro lado, en la sentencia se expone que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, constituye la normativa básica sobre la protección

del medio ambiente en nuestro Estado y su finalidad es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo. En lo que se refiere al planeamiento de los recursos naturales, la Ley mantiene como instrumentos básicos del mismo tanto los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) como las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales.

El Plan Director tendrá el carácter de directrices básicas de la legislación de protección del medio natural conforme a lo dispuesto en el artículo 17, apartados 2 y 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. De esto se concluye que estas directrices, en consecuencia, deben ser respetadas por las Comunidades Autónomas cuando elaboren los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de aquellos Espacios Naturales sobre los que ostenten competencia.

Se concluye en la sentencia que las directrices establecidas para la Red de Parques Nacionales son también directrices básicas dirigidas a las Comunidades Autónomas para que sean tenidas en cuenta en el ejercicio de su potestad planificadora sobre los espacios naturales sobre los que ejercen competencias, según el artículo 2 del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre. Los criterios de zonificación forman parte de esas directrices básicas al contemplarse así expresamente en el Real Decreto, además de ser esos criterios, en sí mismos considerados, un componente esencial para la planificación y gestión de áreas naturales protegidas. En consecuencia, se desestima el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Cantabria.

En esta sentencia hay un voto particular discrepando de algunas conclusiones esgrimidas por la mayoría, ya que entiende que tales directrices básicas se ciñen al concreto espacio protegido al que van referidas, los parques nacionales, vinculando a los PORN que corresponde aprobar a las Comunidades Autónomas en desarrollo de dicho Plan Director, pero no a los restantes planes de ordenación de dicha clase que aprueben las Comunidades Autónomas para otras categorías distintas de espacios protegidos. El Real Decreto 389/2016, es una norma reglamentaria de desarrollo de una ley dedicada exclusivamente a regular una concreta categoría de espacio natural protegido como son los parques nacionales.

En este sentido, afirma que existe una doctrina sobre la legislación básica y su vinculación a las Comunidades Autónomas que, si bien ha configurado las bases con unos contornos más amplios o intensos que en otras materias para permitir al Estado llevar a cabo aquella proyección general del medio ambiente, ha sido también especialmente cuidadosa y vigilante en facilitar la imprescindible intervención de ellas para abordar las particularidades de cada espacio y adaptar su normativa a las circunstancias de cada una de ellas.

Destacamos los siguientes extractos:

"En la medida en que esta percepción no ha cambiado, siendo ahora aún más evidente la importancia de una política medioambiental global dado el carácter inequívocamente trasfronterizo de esta materia y la importancia de los valores en juego, no puede cambiar tampoco nuestra doctrina sobre la planificación medioambiental y sus directrices para la ordenación de los recursos naturales. Estas últimas son expresión de la muy justificada preocupación del legislador por afrontarlas particulares necesidades de coordinación inherentes a esta materia vinculadas a «la prioritaria atención que merece la protección del

medio ambiente, en su dimensión específica de protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, cuya creciente fragilidad queda de manifiesto en las cifras y tendencias, contrastadas científicamente [STC 69/2013, FJ 2 c)]".

"Tiene por objeto ser directriz para la ordenación de los recursos naturales de otros espacios naturales, no solo los Parques Nacionales, dando contenido al artículo17.2, para convertirse, en palabras del Tribunal Constitucional, en el escalón superior de la planificación ecológica, y, por tanto, también de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en relación a los espacios naturales sobre los que ostentan competencias plenas, como son los parques naturales".

"El Plan Director que aprueba el Estado para los Parques Nacionales, tanto en el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, como en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, que sustituye al anterior, contiene directrices que son comunes y se proyectan a todos los Espacios Naturales, con independencia de que formen parte de la Red de Parques Nacionales o no".

"La zonificación supone describir lo que debe ser y lo que no debe ser en el interior del espacio protegido en términos de gestión de recursos naturales y culturales y resulta crucial en términos de protección. No se trata, por tanto, de una cuestión formal o de escasa relevancia, sino que tiene un sentido material o sustantivo, de manera que una zonificación inadecuada puede contrariar los fines básicos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de biodiversidad, finalidades que, como recuerda el artículo primero de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, forman parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución".

"La Sala razona con extensión sobre la incompatibilidad existente entre los criterios geomorfológicos utilizados predominantemente por la Administración autonómica para la zonificación del Parque Natural con los valores y principios rectores que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece para la protección de estos espacios naturales, llegando a la conclusión que dichos criterios en la forma desarrollada vulneran los mandatos legales. El margen de apreciación y de decisión propio de las potestades discrecionales de la Administración, como es la de planeamiento, tiene un límite infranqueable en el respeto a la ley y en general a las normas de superior rango, como acontece en este caso con las directrices establecidas por la Administración del Estado y plasmadas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, probado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre. En definitiva, ningún exceso de jurisdicción se ha producido en el presente caso".

Comentario de la Autora:

En esta sentencia se destaca la importancia del instrumento de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) como medida de protección ambiental, con la idea de preservar y proteger determinados espacios con un determinado valor ecológico. Sentado esto, se afirma que la directriz sobre zonificación de los parques nacionales incorporada a las directrices básicas para la planificación del Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, resulta de aplicación a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales que aprueban las Comunidades Autónomas.

Es por ello, que las Comunidades Autónomas tienen que respetar las directrices establecidas para la Red de Parques Nacionales en el ejercicio de su potestad planificadora sobre los espacios naturales sobre los que ejercen competencias. La normativa ambiental debe ser clara y precisa en cuanto a la distribución competencial para evitar, en la medida de lo posible, que nuestro entorno natural pueda resultar afectado.

Es relevante destacar la importancia de la asignación competencial en este ámbito ya que la colisión entre Estado y Comunidades Autónomas puede producirse, pero lo que debe quedar claro es que se trata de la protección del medio ambiente, de la conservación de los recursos naturales y que el Estado y las Comunidades Autónomas deben colaborar en el ejercicio de sus competencias en materia ambiental para que el objetivo ambiental quede preservado en todo caso.

Enlace web: Sentencia STS 3358/2025 del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2025

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 04 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 5 de febrero de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 3 Ponente: Humberto Herrera Fiestas)

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 2153/2025 - ECLI:ES:TSJAND:2025:2153

Palabras clave: Suelos contaminados. Responsabilidad medioambiental.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve los recursos de apelación interpuestos por Impregna y por Adif contra la sentencia de 31 de marzo de 2022 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Jaén, así como la impugnación de las resoluciones de la Alcaldía del Ayuntamiento de Andújar de 18 de junio y 14 de agosto de 2018. La primera de estas resoluciones desestimó las alegaciones formuladas por las actoras en el procedimiento de declaración de suelo contaminado en la zona del antiguo taller de creosotado de la Estación de Ferrocarril de Andújar, considerando a ambas mercantiles responsables solidarias de la contaminación. Esta imputación se fundamentó en la responsabilidad objetiva derivada de la realización de actividades incluidas en el anexo III de la Ley 26/2007, de 24 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. En consecuencia, se requirió la presentación de la documentación prevista en el Decreto 18/2015, de 27 de enero, que regula el procedimiento para la declaración de suelos contaminados en la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículos 19 y siguientes). Asimismo, se acordó la comunicación de la resolución al Registro de la Propiedad de Andújar, a la Junta de Andalucía para su inclusión en el Inventario Andaluz de Suelos Contaminados y en el Inventario Municipal. La desestimación de las alegaciones se basó en la falta de aportación de justificación, prueba técnica, científica o histórica que desvirtuara los hechos que motivaron la incoación del expediente.

La sentencia apelada desestimó ambos recursos contencioso-administrativos, basándose en la prueba documental y pericial obrante en el expediente. Se constató la existencia de periodos de actividad sin autorización ambiental y sin ajustarse a las prescripciones y autorizaciones exigidas por el Real Decreto 668/1980, de 8 de febrero, sobre el almacenamiento de productos químicos. En cuanto a la responsabilidad de Adif, la sentencia rechazó su pretensión de ser declarada responsable subsidiaria en lugar de solidaria, argumentando que era titular de los depósitos y del almacenamiento de residuos químicos, suministraba la creosota a Impregna y debía desplegar las medidas de vigilancia e inspección en los trabajos realizados. Todo ello, con independencia de que, tras el abandono de las instalaciones por Impregna en 1998, Adif realizara labores de limpieza y eliminación de creosota entre 2012 y 2018.

En apelación, Impregna alegó que la sentencia de instancia omitió la valoración de pruebas obrantes en el expediente administrativo sobre el nexo causal entre su actividad y la contaminación. Consideró que la sentencia incurrió en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 238.3, en relación con el artículo 240 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por haberse dictado prescindiendo de normas esenciales del procedimiento y con pérdida de derechos procesales. Solicitó a la Sala, conforme a la función revisora de los recursos de apelación, que se restableciera el equilibrio de derechos procesales y que no se tuvieran en cuenta para atribuirle responsabilidad hechos y fundamentos distintos de los que constan en el expediente administrativo, en particular las pruebas aportadas por Adif como demandada. Subsidiariamente, solicitó la retroacción de actuaciones para que el procedimiento se tramitara respetando las garantías y derechos procesales vulnerados.

Por su parte, Adif sostuvo que no se había producido infracción procesal causante de indefensión, que Impregna había ejercitado todos los recursos oportunos y que los informes técnicos y periciales aportados desvirtuaban la alegación de que Impregna no era causante de la contaminación. El Ayuntamiento de Andújar también se opuso, defendiendo la valoración probatoria realizada en la instancia y negando la existencia de indefensión. Citó como referentes jurisprudenciales que permiten la doble condición de demandante y codemandado la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2011 (recurso 1218/2008), la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 14 de julio de 2016 (recurso 1015/2015) y la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 10 de julio de 2017 (recurso 155/2017). Añadió que, aun sin las pruebas admitidas a Adif, el fallo habría sido el mismo, y rechazó la prescripción invocada por Impregna y la introducción de nuevas pretensiones en apelación.

Así, una de las cuestiones discutidas en la sentencia analizada es la posibilidad de incorporar a un nuevo procedimiento documentos, informes o pruebas de un procedimiento caducado. En este sentido, reproduce la doctrina jurisprudencial en la materia, en particular la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2019 (recurso 676/18), que, junto con otras resoluciones, establece que la Administración debe dictar resolución expresa en los plazos legales, y que el incumplimiento de estos plazos conlleva la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones, aunque no impide iniciar un nuevo expediente si no ha prescrito la infracción. La caducidad implica que el procedimiento queda inhabilitado para dictar una resolución válida sobre el fondo, y las resoluciones dictadas en procedimientos caducados son nulas (STS de 24 de septiembre de 2008, rec. 4455/2004 ; STS de 3 de febrero de 2010, rec. 4709/2005 ; STS nº 9/2017, de 10 de enero, rec. 1943/2016). Añade que los actos administrativos debían dictarse en un procedimiento válido, conforme al artículo 53 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y al artículo 62.1.e) de la misma ley, que sancionaba con nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido. El artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que los procedimientos caducados no interrumpen el plazo de prescripción y que, en un nuevo procedimiento, pueden incorporarse actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad, debiendo cumplirse en todo caso los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2020 (recurso 166/2019) y otras resoluciones (por ejemplo, STS de 9 de mayo de 2001, rec. 461/1999 ; STS de 24 de febrero de 2004, rec. 3754/2001) precisan que la caducidad no impide iniciar un nuevo

procedimiento mientras no hubiera prescrito la infracción (artículos 92.3 y 92.4 de la Ley 30/1992), y que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente puede fundarse en los mismos documentos que motivaron el expediente caducado, siempre que se trate de actos independientes (como actas e informes previos). Ahora bien, no pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento las actuaciones propias del expediente caducado (por ejemplo, pruebas practicadas tras la incoación), salvo que su incorporación la solicite la persona contra la que se dirige el procedimiento, ya que la caducidad sanciona el retraso de la Administración y no puede perjudicar al administrado. Asimismo, el archivo de las actuaciones es obligatorio al declarar la caducidad (artículos 43.4 y 44.2 de la Ley 30/1992). Por todo lo anterior, la Sala considera que solo pueden producir efectos en un nuevo procedimiento aquellos documentos, actas o informes que hayan surgido de forma independiente al expediente caducado, aunque se hubieran incorporado a este.

En el caso analizado, los documentos utilizados en el procedimiento en que se dictan las resoluciones recurridas se basan en un informe del biólogo municipal que, a su vez, se fundamenta en estudios e informes emitidos en un procedimiento anterior caducado, iniciado por denuncia del Seprona de 11 de julio de 2007. Sin embargo, salvo esa denuncia, el resto de la documentación proviene del expediente caducado. La Sala aprecia que el Ayuntamiento de Andújar no tramitó correctamente el expediente, ya que no solicitó a Impregna ni a Adif la incorporación formal de todos los documentos relevantes para determinar la responsabilidad en la contaminación. Por ello, la sentencia apelada debe ser revocada y estimados los recursos contencioso-administrativos, dejando sin efecto las resoluciones impugnadas, ya que en el expediente no consta la documentación emitida conforme a las exigencias del procedimiento sancionador que permita fundamentar la responsabilidad de las apelantes, más allá de informes insuficientes. La sentencia valoró indebidamente actuaciones de expedientes caducados y documentos aportados por Adif en el proceso judicial, sin que estos hubieran sido incorporados formalmente al expediente administrativo ni se hubieran respetado los trámites y garantías del procedimiento sancionador. La Sala señala que, según el artículo 70 de la Ley 39/2015, los expedientes archivados por caducidad no pueden considerarse antecedentes ni fundamento de la resolución administrativa impugnada.

En consecuencia, la Sala estima los recursos de apelación interpuestos por Impregna y por Adif contra la sentencia dictada el 31 de marzo de 2022 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Jaén en el procedimiento ordinario 512/2018 (acumulado al procedimiento ordinario 640/2018 del Juzgado nº 3), revocando dicha sentencia por ser contraria a Derecho. Asimismo, estima los recursos contencioso-administrativos presentados por Impregna S.A. y por Adif contra las resoluciones de la Alcaldía del Ayuntamiento de Andújar de fechas 18 de junio y 14 de agosto de 2018, revocando también estas resoluciones por ser contrarias a Derecho.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Así pues, el TS indica que es posible que produzcan efectos en el nuevo procedimiento aquellos documentos, actas o informes que surgieron de forma independiente del expediente caducado, que no surgieron dentro de él, aunque se hubieran incorporado al mismo.

En el caso que enjuiciamos, los documentos que se incorporan al procedimiento en el que se dictan las resoluciones recurridas se basan en un informe del biólogo municipal que a su vez se fundamenta en los estudios e informes emitidos en el procedimiento caducado que fue tramitado por la Junta de Andalucía y que se inició con la denuncia del Seprona de 11 de julio de 2007 que consta al documento 1 de dicho expediente(no consta en el expediente en que se dictan las resoluciones recurridas). La propuesta de resolución de16 de marzo de 2011 dictada en ese expediente por la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental que declara como suelo contaminado la zona del antiguo taller de creosota o de la Estación de Ferrocarril de Andújar (documento 17 del expediente administrativo de la Junta de Andalucía) señala que el expediente fue iniciado de oficio por denuncia, y que se solicitó a Imprega y a Adif estudios del suelo y las aguas subterráneas del antiguo taller, solicitudes que constan como documentos 2, 3 y 4 de dicho expediente administrativo. Así pues, el único documento previo adecuación del expediente es la denuncia del Seprona, resultando que los demás documentos surgieron en el seno de los expedientes caducados.

El Ayuntamiento de Andújar no ha tramitado correctamente el expediente, al no haberse solicitado en su seno por Impregna y por Adif la incorporación de todos aquellos documentos que fueron emitidos a los efectos de determinar la responsabilidad en la contaminación de los suelos de la Estación de Ferrocarril de Andújar.

Siendo ello así, la sentencia apelada debe ser revocada y estimados los recursos contencioso administrativos, dejando sin efecto las resoluciones impugnadas, y es que en lugar de examinar lo actuado en el expediente administrativo NUM002, en el que no se ha emitido en las condiciones exigidas por el procedimiento sancionador ni un sólo documento que contenga la más mínima fundamentación que permita declarar la responsabilidad de las apelantes, más allá de los lacónicos e insuficientes informes de 1 de marzo de2017 y de 15 de junio y 14 de agosto de 2018, dicha sentencia ha procedido a valorar lo actuado en los procedimientos caducados y los informes aportados por Adif al procedimiento judicial (cuya posición procesal siempre debió ser la de recurrente) como si formaran parte del expediente administrativo en que se dictan las resoluciones impugnadas, pero sin haber sido incorporados al mismo y sin respetar los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador. Ciertamente lo ha hecho al haber solicitado Impregna la aportación de los expedientes administrativos caducados, como ampliación del tramitado por el Ayuntamiento de Andújar. No obstante, ello, de cuanto hemos razonado, resulta que tales expedientes administrativos no debieron incorporarse a los autos por cuanto no constituyen ampliación del expediente en que se dictan las resoluciones impugnadas, y es que estando archivados por caducidad en modo alguno constituyen antecedente ni fundamento de la resolución administrativa en los términos del artículo 70 de la Ley 39/15".

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos aborda la responsabilidad por la contaminación de suelos y la necesidad de que los procedimientos administrativos respeten escrupulosamente las garantías legales y los derechos de defensa de los afectados. El fallo subraya la importancia de que la Administración actúe con rigor en la tramitación de expedientes sobre suelos contaminados, asegurando que cualquier declaración de responsabilidad ambiental se base en un procedimiento válido y respetuoso con los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En resumen, la jurisprudencia y la normativa aplicable —especialmente la Ley 30/1992 y la Ley 39/2015 — establecen que la caducidad de un procedimiento administrativo obliga a iniciar uno nuevo para poder dictar una resolución válida. Si bien es posible incorporar ciertos documentos del expediente caducado al nuevo procedimiento, siempre debe garantizarse el respeto a los derechos de defensa de los interesados y el cumplimiento de los trámites esenciales del procedimiento, como la audiencia y la proposición de prueba.

Enlace web: Sentencia STSJ AND 2153/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 5 de febrero de 2025

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 16 de mayo de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: José Matías Alonso Millán)

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 2219/2025 - ECLI:ES: TSJCL:2025:2219

Palabras clave: Vías pecuarias. Clasificación. Informe preceptivo. Defensa Nacional. Ordenación territorial y urbanística. Bienes de dominio público.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por la Administración General del Estado (Ministerio de Defensa) contra la Orden MAV/1282/2023 dictada por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Cardeñuela de Riopico (Burgos); en particular, se acuerda la clasificación de las vías pecuarias Vereda de los Escudos, Cordel de Carrancejo, Vereda de la Cerrada y Vereda de Matarrubia; y contra la Orden de 26 de marzo de 2024 de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del territorio que desestima el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio de Defensa contra la primera.

Los dos motivos fundamentales en los que se sustenta el recurso son: no haberse solicitado y, por tanto, no haberse emitido un informe preceptivo y vinculante por parte del Ministerio de Defensa. En segundo lugar, la incompatibilidad resultante del establecimiento de una vía pecuaria en su condición de dominio público con un terreno destinado a la Defensa Nacional que también es dominio público.

El "quid" de la cuestión radica en que la Administración autonómica entiende que no nos encontramos ante un instrumento de ordenación territorial y urbanística, por lo que no le resulta aplicable la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; y por otra parte, afirma que la clasificación de la vía pecuaria es un acto declarativo y, por tanto, no afecta ni al dominio ni a la propiedad del bien demanial, por lo que la resolución dictada se ajusta a derecho. Frente a ello, la Administración estatal considera que nos encontramos ante un supuesto de ordenación del territorio y urbanístico, y que resulta incompatible el mantenimiento conjunto del dominio público de vía pecuaria y del dominio público de Defensa Nacional que tiene el terreno controvertido.

Con una interpretación integradora de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015 y de los artículos 1.2 y 7 de la Ley 3/95, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, la Sala llega a la conclusión de que la clasificación de un terreno como vía pecuaria afecta a

la ordenación territorial y urbanística, por cuanto organiza y define el uso del territorio y del suelo, por lo que resulta preceptivo y exigible el informe de la Administración General del Estado en los términos establecidos en la citada disposición adicional. Es más, en su opinión, aunque la clasificación sea un acto administrativo de carácter declarativo, no quiere decir que no resulte aplicable el contenido de la Disposición Adicional citada, máxime cuando la clasificación supone un reconocimiento como bien de dominio público distinto del dominio público ostentado por la Administración General y, sobre todo, porque supone una intervención en la ordenación del territorio y su urbanización, obligando a la utilización de este suelo como suelo de vía pecuaria.

En definitiva, se declara la nulidad de las resoluciones, en cuanto a la clasificación de las vías pecuarias 2, 4, 5 y 8, por concurrir la causa de nulidad del art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues la falta de petición de un informe preceptivo supone prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

A continuación, la Sala analiza el alcance de la declaración de demanialidad de un terreno como vía pecuaria, y lo considera totalmente incompatible con un bien afecto a la Defensa Nacional cuya titularidad corresponde al Estado. En su opinión, resulta improcedente la clasificación del terreno como vía pecuaria, sin perjuicio de que pueda determinarse un trazado que deje libre el uso demanial por parte de la Administración General.

En síntesis, se estima el recurso contencioso-administrativo y se declara la nulidad de las Órdenes impugnadas.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) La Disposición adicional segunda (Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, dispone: "1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación (…)".

"(…) Con una interpretación integradora de ambas normativas, el Real Decreto Legislativo 7/2015 y la Ley 3/95, se llega a la conclusión indudable de que nos encontramos ante un supuesto, el de clasificación de un terreno como vía pecuaria, en el que afecta a la ordenación territorial y urbanística, y como tal organiza y define el uso del territorio y del suelo, por lo que se debe entender comprendida la clasificación de vía pecuaria dentro de los supuestos a que se refiere la Disposición Adicional antes transcrita, por lo que sin duda es preceptivo y exigible un informe de la Administración General de Estado, que además es un informe vinculante. Por tanto, se debió haber solicitado este informe a la Administración General del Estado respecto de las vías pecuarias cuya clasificación se ha aprobado por la Orden MAV/1282/2023, de 6 de noviembre, en cuanto a las vías pecuarias que discurran, total o parcialmente, por el terreno comprendido dentro de la propiedad demanial del Ministerio de Defensa, dentro del terreno del denominado "CMT Matagrande" (…)".

"(…) Ahora bien, el hecho de que la posesión y la titularidad demanial se declara con el deslinde, no quiere decir que la clasificación del suelo como vía pecuaria no implique ningún efecto, pues supone la declaración y reconocimiento de este suelo como de dominio público, y como tal supone que hacen coincidir en el mismo territorio, en el mismo suelo, dos dominios públicos pertenecientes a dos administraciones distintas (…)".

"(…) Ya la clasificación supone una sujeción a unas limitaciones de uso del suelo y al respeto de las obligaciones que impone esta declaración de vía pecuaria, lo que afecta a la clasificación urbanística del terreno, debiéndose clasificar obligatoriamente como suelo rústico de protección natural, y es contrario al uso de este suelo como se viene realizando por la Defensa Nacional, que es la adscripción demanial establecida a favor de la Administración General del Estado (…)"

Comentario de la Autora:

Esta sentencia pone de relieve la incompatibilidad de dos dominios públicos que recaen sobre un mismo terreno. No se puede declarar un terreno como vía pecuaria por parte de la Comunidad Autónoma sin haber solicitado el informe preceptivo de la Administración General del Estado al incidir aquella en un terreno preexistente afecto a la Defensa Nacional. Y es que la clasificación del suelo como vía pecuaria conlleva su declaración como de dominio público e implica en este caso la coincidencia de dos dominios públicos sobre el mismo suelo que resultan incompatibles. En definitiva, la Comunidad Autónoma, aunque ostenta competencia para declarar una vía pecuaria, en este caso no la puede ejercer sobre terrenos ya demaniales del Estado.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 2219/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 16 de mayo de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 2 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Begoña González García)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 2437/2025 - ECLI:ES:TSJCL:2025:2437

Palabras clave: Zonas de bajas emisiones. Calidad del aire. Contaminación acústica. Plan de movilidad urbana sostenible. Ordenanza municipal. Desviación de poder. Arbitrariedad.

Resumen:

Es objeto de impugnación en el presente recurso jurisdiccional, la Ordenanza de Creación y Gestión de la Zona de Bajas Emisiones de la ciudad de Ávila aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Ávila de 31 de mayo de 2024, publicada en el BOP de Ávila nº123 de 24 de junio de 2024, y el Proyecto de Delimitación de la Zona de Bajas Emisiones de dicha ciudad.

La parte actora alega que en la aprobación de esta Ordenanza el ayuntamiento ha incurrido en arbitrariedad y desviación de poder. Al efecto, considera que no contiene el estudio y los análisis de los efectos concretos que supone la implantación de la ZBE sobre los derechos fundamentales de vecinos, residentes, profesionales, y negocios al margen. Entiende que la declaración de la ZBE no resulta necesaria, máxime cuando en la ciudad de Ávila no existe contaminación del aire y, tanto en el recinto amurallado como en el centro histórico, la emisión resulta inferior a la que pudiera existir en otras partes de la ciudad.

Respecto a la calidad del aire o la contaminación acústica, no existe controversia alguna porque son hechos reconocidos por el propio Ayuntamiento y así se deduce también de los informes anuales de calidad del aire de Castilla y León y del mapa estratégico del ruido de Ávila. La cuestión controvertida radica en determinar si con esos niveles buenos o por debajo de los límites establecidos, resulta necesario aprobar una Ordenanza, teniendo en cuenta, a juicio de la parte actora, que la normativa comunitaria no obliga a establecer ZBE.

Sin embargo, la Sala apunta que los actores olvidan que España ha dictado en el ejercicio de dicha libertad la Ley 7/2021 que en su artículo 14 establece que: "los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023"; lo que resulta ser una obligación para municipios como el de Ávila. Por tanto, no es de recibo partir de la premisa según la cual y teniendo en cuenta la buena calidad del aire y la ausencia de contaminación acústica, resulta innecesario aprobar una ZBE.

Por otra parte, el Ayuntamiento de Ávila, de cara a justificar el ámbito elegido para dicha Zona se ampara en el Plan de Movilidad Urbana Sostenible aprobado por acuerdo del Pleno de 30 de junio de 2014 y las cinco propuestas de actuación que se recogen en el mismo; por

lo que la Sala examina si a través de dicho Plan se justifica la elección, delimitación y perímetro de dicha Zona, dado que en 2014 no podía estar contemplada ninguna zonificación de bajas emisiones.

A partir de aquí, la Sala remite al contenido de su sentencia de 16 de mayo de 2024 a través del cual examinó un caso similar en la ciudad de Segovia y que fue objeto de comentario en esta Revista.

Sobre la base de esta sentencia, la Sala reitera la necesidad de establecer una normativa que regule estas ZBE, pudiendo ser la normativa una Ordenanza; sin perjuicio de que el art. 14.3 de la Ley 7/2021 establezca que la determinación de las ZBE se deba incluir en el plan de movilidad urbana sostenible. En el presente caso existe un Plan de Movilidad de 2014 que no podía recoger la ZBE; no existe un estudio de movilidad referido al Casco Histórico que afecte a la propuesta de ZBE, ni tampoco al resto de las zonas o barrios de la ciudad.

Por tanto, la Sala dice textualmente: "Nos encontramos con que falta el presupuesto legal que habilite al Ayuntamiento para aprobar una ordenanza que determine y gestione las zonas de bajas emisiones, puesto que no se recoge en el Plan de Movilidad el establecimiento de estas zonas de bajas emisiones, tal y como exige la Ley 7/2021. Esto lleva como consecuencia la nulidad de la Ordenanza al carecer de título habilitante".

Por tanto, sin examinar el resto de los motivos de recurso, la Sala estima el recurso contencioso-administrativo planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Tras recoger en los hechos introductorios las características singulares que concurren en la ciudad de Ávila, destacando que es una ciudad donde no existe contaminación en el aire y que en el Recinto Amurallado como en el Centro Histórico, la emisión es inferior a la que puede existir en otras partes de la ciudad, dado el número limitado de vecinos que residen en dicho lugar y vehículos que circulan, lo que se debería de haber tenido en cuenta por el Ayuntamiento, ya que no debería de haberse establecido dicha Zona, cuando las razones esgrimidas para la delimitación y establecimiento de esa zona, son meramente económicas y no compartidas por la parte recurrente y tras exponer igualmente en los hechos lo acaecido en el expediente administrativo desde el documento de acreditación del cumplimiento del compromiso de tener implantada la ZBE hasta el informe jurídico relativo al proyecto de Ordenanza, así como lo que acontece desde la propuesta de Ordenanza y los tramites ulteriores y en concreto el estudio de calidad del aire dentro de dicha zona, en cuanto a que el mismo acredita que la calidad del aire en una de las vías de la zona delimitada es muy buena o al menos buena, y que por el Ayuntamiento se ha omitido llevar a cabo el obligado contraste con otras zonas de la ciudad donde existe una mayor incidencia en el tráfico, lo que debería de haberse acreditado en el expediente, con la aportación de estudios que acreditasen la incidencia de la circulación en todas las zonas de la Ciudad y sus efectos en la calidad del aire, por lo que la discrecionalidad y arbitrariedad municipal es palmaria, a juicio de la parte actora.

"(…) Por lo que como resulta de dicho precepto, para los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares se impone la obligación de adoptar antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible, que incluyan el establecimiento de Zonas de Bajas Emisiones, otra cosa, será por tanto si en dicho establecimiento y dadas el alcance de las

restricciones o limitaciones que se establezcan deban de realizarse los estudios y análisis cuya ausencia denuncia la parte recurrente y si dichas restricciones o limitaciones deben de producirse de conformidad a como lo exija la situación de la que se haya de partir, es decir, en supuestos donde se parta de valores malos en cuanto a la calidad del aire o niveles altos de contaminación acústica, se encontrara más justificada la adopción de medidas más restrictivas o limitativas que en otros casos como el que nos ocupa, pero lo que no cabe partir de la premisa que se atisba del contenido de la demanda, en cuanto a que si existe una buena calidad del aire y la ausencia de contaminación acústica, ello determine que no sea necesaria la aprobación de ningún establecimiento de Zonas de Bajas Emisiones, dada la determinación legal que obliga al mismo para los municipios de una población superior a 50.000 habitantes, como ocurre en el caso del Ayuntamiento de Ávila, por lo que no cabe compartir las afirmaciones de la parte actora referidas a que el Ayuntamiento haya incurrido en arbitrariedad o desviación de poder con el establecimiento de dicha ZBE puesto que la potestad administrativa ejercitada por el Ayuntamiento demandado, no ha derivado hacia ninguna finalidad espuria, sino por una determinación legal (…)".

"(…) Por lo que en el presente caso y como denuncia la parte actora en la página 30 de su demanda no existe un ineludible estudio de movilidad referido al Casco Histórico que afecta a la propia propuesta de ZBE, ni tampoco referido al resto de las zonas o barrios de la ciudad, por lo que como antes adelantábamos nos encontramos ante un supuesto idéntico al examinado en la sentencia antes referida, por cuanto como resulta de los documentos aportados por el Ayuntamiento en su contestación a la demanda, en la ciudad de Ávila aparece aprobado en el año 2014 un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, aportado con la contestación a la demanda como documento 1, acontecimiento 16.1 del expediente digital, pero este no podía recoger la ZBE dada la fecha del mismo y como resulta que efectivamente haya un acuerdo del Pleno que se ha aportado como documento 4, acontecimiento 16.5 del expediente digital donde consta que por el Pleno Corporativo de este Excmo. Ayuntamiento, en sesión celebrada el 27 de diciembre de 2024 se ha adoptado, entre otros, el acuerdo de aprobación inicial del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (…)".

Comentario de la Autora:

El hecho de que la zona afectada tenga una calidad del aire buena o no exista contaminación acústica, e incluso se encuentren dentro de los parámetros legales, no es óbice para que el ayuntamiento apruebe una Ordenanza de creación y gestión de una ZBE en el ejercicio de sus competencias municipales que se encamine hacia una mejora para cumplir los compromisos adquiridos con la Unión Europea y las obligaciones contempladas en nuestra Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Y si bien la potestad municipal para el establecimiento de dicho instrumento resulta incuestionable, lo cierto es que el Plan de Movilidad Urbana Sostenible aprobado en 2014 no podía contemplar las ZBE dada su fecha, por lo que falta ese presupuesto legal que hubiera habilitado al ayuntamiento a aprobar una Ordenanza cuya nulidad se acuerda por inexistencia de un Plan de Movilidad con carácter previo que estableciera la delimitación y justificación de esta ZBE.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 2437/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 2 de junio de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 25 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: María Luaces Díaz De Noriega)

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 2963/2025 - ECLI:ES:TSJCL:2025:2963

Palabras clave: Explotación porcina. Autorización ambiental. Estudio de impacto ambiental. Alternativas. Declaración de impacto ambiental. Efectos acumulativos y sinérgicos.

Resumen:

La Sala examina el recurso de apelación formulado por la Federación Ecologistas en Acción de Castilla y León contra la Resolución de 1 de julio de 2021 de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Junta de Castilla y León, por la que se resuelve el recurso de alzada interpuesto por aquella contra la Resolución de 5 de febrero de 2019, de la Delegación Territorial de Valladolid, por la que se concede autorización ambiental para la ampliación de una explotación porcina de cebo de 1.999 a 4.400 plazas en la parcela 41 del polígono 5, en el término municipal de Bahabón (Valladolid), e indirectamente contra la declaración de impacto ambiental del proyecto de ampliación de una explotación porcina de cebo de 1.999 a 4.400 plazas en la misma parcela y término municipal.

Son partes apeladas la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la entidad "Alberto y Eduardo, Sociedad Civil".

Los dos motivos alegados por la actora son:

1) Inexistencia de examen de alternativas del proyecto por cuanto el estudio de impacto ambiental no incluye ninguna alternativa de localización ni de ningún otro tipo, más allá de la alternativa cero o de no realización del proyecto. Nada se dice en el proyecto básico ni en la memoria de la autorización ambiental sobre las alternativas a la tecnología, las técnicas y las medidas propuestas. Tampoco la declaración de impacto ni la autorización ambiental hacen alusión a las alternativas del proyecto.

En cuanto al examen de alternativas ambientalmente viables como parte del procedimiento de autorización ambiental para un proyecto de ampliación de una explotación ganadera, la Sala parte de la normativa ambiental vigente en el contexto de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que ordena barajar distintas opciones para seleccionar aquella que minimice los impactos negativos sobre el medio ambiente y maximice los beneficios socioeconómicos de forma sostenible. Lo mismo sucede con el Texto Refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (TRLPCIC), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, que para obtener la autorización ambiental

integrada (AAI) exige presentar un proyecto básico que incluya una descripción de las alternativas estudiadas.

En opinión de la Sala, tanto el estudio de impacto ambiental como la declaración de impacto ambiental recogen el examen de alternativas y la forma de aprovechar las instalaciones existentes teniendo en cuenta, apunta la Sala, el hecho diferencial de que no estamos ante una nueva instalación sino ante una ampliación de una explotación ganadera ya existente y que el proyecto debe valorarse con arreglo a las concretas circunstancias precedentes.

2) Inexistencia de consideración de los efectos acumulativos y sinérgicos.

En primer lugar, la Sala aclara que es perfectamente posible impugnar judicialmente una DIA aunque no se hayan formulado alegaciones en vía administrativa previa. Lo importante es tener un interés legítimo, directo o colectivo, que pueda verse afectado por el acto administrativo.

En cuanto al fondo, y una vez diferenciados los efectos sinérgicos de los acumulativos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 35 y en el Anexo VI de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, la Sala entiende que deben identificarse proyectos y actividades relacionados en el entorno del área de influencia, el Inventario de impactos individuales y fuentes emisoras, y un análisis conjunto de efectos sobre el mismo receptor ambiental (agua, aire, biodiversidad, etc.) así como la modelización o análisis cualitativo/cuantitativo de la suma e interacción de impactos.

En atención al contenido del estudio de impacto ambiental y de la DIA, la Sala entiende que no se ha llevado a cabo un examen de las sinergias ni de los efectos acumulativos. En la misma línea considera que en la EIA debían haberse valorado la veintena de explotaciones ganaderas intensivas con autorización ambiental de la comarca, lo que tampoco se llevó a cabo.

En definitiva, se estima el recurso de apelación en relación a este extremo y, al efecto, se anula la resolución recurrida.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Debemos tener en cuenta, primero, que en este caso no estamos ante una nueva instalación sino ante la ampliación de una explotación ganadera ya existente y entendemos que, en estos casos, la normativa antes indicada ha de aplicarse si bien matizada desde el punto de vista de las alternativas del proyecto al hecho diferencial de constituir una ampliación y no una instalación inicial, segundo, que el proyecto de ampliación propuesto ha de valorarse necesariamente con las circunstancias precedentes concretas partiendo de la explotación existente, tercero, que teniendo en cuenta estas matizaciones, entendemos que tanto el estudio como la declaración de impacto ambiental sí recogen el examen de alternativas de emplazamiento y tecnológicas o técnicas del proyecto, para finalmente escoger la viabilidad ambiental de la ampliación propuesta por ser la más conveniente y de menos impacto desde el punto de vista ambiental, razones todas ellas que nos llevan a desestimar esta pretensión (…)".

"(…) Entendemos por efectos acumulativos los impactos que resultan de la suma de efectos de varios proyectos o actividades pasadas, presentes o futuras sobre un mismo medio o

recurso y por efectos sinérgicos los impactos que, al interactuar entre sí, producen un efecto mayor que la simple suma de los individuales (…)".

"(…) A pesar de que se manifiesta que la DIA sí tiene en cuenta los efectos tanto acumulativos como sinérgicos del proyecto, lo cierto es que ni el análisis del estado ambiental, ni que se sitúen las naves proyectadas fuera de la zona de policía del RDPH, ni el que cumpla con un plazo de deyecciones, o todo lo referente a medicamentos o limpieza, constituye un examen de las sinergias y de los efectos acumulativos. La Dirección General de Calidad Ambiental de la Junta de Castilla y León durante el periodo de prueba ha certificado que en la Zona Vulnerable Churrería (ZV-CH) se ubica otra veintena de grandes explotaciones porcinas y avícolas intensivas con autorización ambiental. Por su parte, la apelante ha presentado un informe pericial suscrito por los técnicos Sr. Marcos , Ingeniero Técnico Agrícola, y Sr. Felipe , Graduado en Ingeniería Agrícola y del Medio Rural, concluyendo que la masa de agua subterránea es una unidad en sí misma, de manera que no se puede acotar a una extensión como una parcela o un término municipal, ya que lo que debe prevalecer es el buen estado de la masa de agua en su totalidad, por lo que la evaluación de impacto ambiental debió considerar el impacto acumulativo de la veintena de explotaciones ganaderas intensivas con autorización ambiental en la comarca, dos de ellas radicadas en el municipio de Bahabón.

Ni en el estudio de impacto ambiental ni en la declaración de impacto ambiental se hace mención a todas estas explotaciones ni se han tomado en consideración los efectos acumulados y sinérgicos en el sentido exigido por la normativa antes mencionada, lo que nos conduce a estimar el recurso de apelación única y exclusivamente en lo que se refiere a este extremo (…)".

Comentario de la Autora:

Me quedaría con dos observaciones. En este caso concreto, tanto el estudio de impacto ambiental como la DIA recogen el examen de las posibles alternativas del proyecto, si bien la Sala hace hincapié en el hecho de que no se trata de una instalación nueva sino de una ampliación de la ya existente; extremo que debería tenerse en cuenta en la valoración de las posibles alternativas, que sí se han sopesado y que finalmente se ha optado por la que se consideró mejor desde el punto de vista medioambiental.

En segundo lugar, no basta la teoría, sino que es necesario probar que se ha llevado a cabo un verdadero examen de las sinergias y de los efectos acumulativos del proyecto, lo que en la práctica no se ha efectuado. No basta con apuntar determinados extremos, sino que, en este caso, la veintena de explotaciones porcinas intensivas existentes en una zona vulnerable en la que debe prevalecer el buen estado de la masa de agua, no se ha sopesado ni analizado su incidencia, por lo que ha incidido negativamente en la necesidad de considerar aquellos efectos acumulativos y sinérgicos cuya ausencia se ha traducido en la nulidad de la Resolución impugnada.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 2963/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 25 de junio de 2025

Extremadura

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 28 de mayo de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Raimundo Prado Bernabéu)

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 EXT 625/2025 - ECLI:ES:TSJEXT:2025:625

Palabras clave: Embalse. Hidroaviones. Autorización. Zona de especial protección de las aves –ZEPA.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso-administrativo formulado por el ayuntamiento de Alange contra la Resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, de 26 de septiembre de 2024, que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la resolución adoptada por el mismo órgano administrativo el 22 de mayo de 2024, en cuya virtud se autorizó al Aeroclub Sierra de Alange a que utilice una franja de la lámina de agua del embalse de Alange de dimensiones de 1 km x 60 metros, para el aterrizaje y despegue de hidroaviones.

Es parte demandada la Administración General del Estado.

Los dos motivos en los que esencialmente el ayuntamiento basa su recurso son los siguientes:

-El hidro-aeródromo autorizado pone en el peligro el mantenimiento de la bandera azul concedida a la playa de Alange, ubicada en los márgenes del embalse del mismo nombre, así como al mantenimiento del estatus de "Villa termal" que ostenta también el municipio.

-Se afecta a la Zona de especial protección de las aves (ZEPA).

En relación con el primer motivo de recurso, la Sala considera que la CHG ha actuado correctamente desde un punto de vista competencial y procedimental, ateniéndose a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y en el RDPH. Se añade que existen autorizaciones para navegación de embarcaciones concedidas con anterioridad que suponen mayores restricciones y, sin embargo, fueron aceptadas en su momento.

Respecto al segundo de los motivos, no existe prueba alguna que acredite, a juicio de la Sala, que se hayan vulnerado directivas europeas o legislación medioambiental nacional o comunitaria. Para ello, se remite a las competencias que corresponden al Estado y a las CCAA respecto a la conservación de las zonas ZEC y ZEPA. En esta línea, determina el alcance de las competencias de las entidades locales al amparo de la DA2ª de la Ley 42/2007 y del artículo 25 de la LBRL, cuyo apartado 2 b) las circunscribe al entorno urbano. Añade los

preceptos relacionados con esta atribución de competencias en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.

En cuanto a las objeciones efectuadas a la DIA y al impacto de la autorización en la zona ZEPA, se remite la Sala al contenido del BOE de 11 de agosto de 2023 que tal como se expone, contó con los informes favorables de la Dirección General de Sostenibilidad y de la Dirección General de Política Forestal, ambas de la Junta de Extremadura y otros organismos, así como las expresiones pormenorizadas de las circunstancias que afectan a flora, fauna, medio, etc...

En definitiva, se desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) La Ley extremeña 8/1998 atribuye intervención a las entidades locales en cuanto a la iniciativa para la declaración de espacios próximos a núcleos urbanos como parques periurbanos de conservación y ocio (artículo 23) y la ulterior participación en su gestión (artículos 38.6 y 53), audiencia previa a la declaración de espacios naturales protegidos (artículo 33.3), y emisión de un informe previo a la aprobación de los planes rectores de uso y gestión de los espacios naturales protegidos (artículo 51.2 a). El artículo 13.3 del Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura, que establece una vigencia cuatrianual del informe de afección no está en vigor. Ya que se anuló por sentencia de 19 de junio de 2018 y si bien la TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, S 670/2020, 4 junio 2020 (Rec. 7270/2018) estimó en parte la casación, no se afectó la nulidad del art 13 (…)".

Comentario de la Autora:

Resulta difícil descifrar la concurrencia de competencias entre administraciones, máxime cuando la autorización otorgada por parte de la Confederación Hidrográfica del Guadiana para la instalación de un hidro-aeródromo por un Club en un concreto embalse, puede afectar también a las competencias de una entidad local ubicada en las inmediaciones. Lo cierto es que el caso enjuiciado no debe contemplarse desde esta perspectiva sino desde el punto de vista competencial de una CHG que ha actuado correctamente a la hora de otorgar una autorización referente al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste.

Enlace web: Sentencia STSJ EXT 625/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 28 de mayo de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de septiembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 30 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Casiano Rojas Pozo)

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 EXT 773/2025 - ECLI:ES: TSJEXT:2025:773

Palabras clave: Animales. Enterramiento. Perros. Salud pública. Sanidad animal. Subproductos animales. Cal viva. Jerarquía normativa. Seguridad jurídica.

Resumen:

La Sala examina el recurso contencioso administrativo formulado por el Partido Animalista con el Medio Ambiente (PACMA) contra la Resolución de 14 de febrero de 2024, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Junta de Extremadura, por la que se autoriza el enterramiento de cadáveres de perros de caza, incluidos los de rehalas y perros pastores y de guarda de ganado en la Comunidad Autónoma de Extremadura, y contra la resolución de fecha 13/03/2024 que desestima el recurso de alzada interpuesto contra ella.

Es parte demandada la Junta de Extremadura.

Con carácter previo, la Sala rechaza la falta de legitimación *ad causam* esgrimida por la demandada. En primer lugar, porque en sede administrativa no se discutió la misma, de ahí que "no puede aducir la falta de legitimación que ella misma ha admitido". En segundo lugar, porque el partido actor tiene como finalidad la defensa de los animales y del medio ambiente, ámbitos afectados por la resolución impugnada.

A continuación, y a lo largo de toda la sentencia, la Sala considera que la actora no ha efectuado un análisis riguroso de la norma impugnada que respalde los motivos de recurso, ni se ha detenido en los requisitos del su anexo, que juegan como verdaderos condicionantes del enterramiento. Para examinar el fondo del asunto, parte de una serie de premisas que coinciden básicamente con el escrito de conclusiones de la Junta, entre las que destacamos:

- Los enterramientos deben realizarse de forma que se evite la contaminación de las capas freáticas y de los acuíferos y, en todo caso, deberán guardar una distancia mínima de 250 metros desde cualquier captación de agua potable y 50 metros desde cualquier curso de agua.

- Los enterramientos se realizarán de forma que se eviten otros riesgos para la salud pública o la sanidad animal, incluyendo molestias por ruidos u olores.

- Los cadáveres, antes de ser enterrados, deberán ser cubiertos o impregnados con un desinfectante apropiado, con puede ser la cal viva, distribuido uniformemente dentro de la fosa de enterramiento.

- Los enterramientos deben realizarse de forma y con la profundidad que garantice que los animales carroñeros, oportunistas o plagas no puedan acceder a ellos y no se expongan a otros riesgos añadidos para la salud pública y la sanidad animal.

La parte actora cuestiona la utilización de la cal viva y, por otra parte, se pregunta de qué forma un particular puede conocer si existen o no capas freáticas, puntos de captación de agua o cursos de agua.

Desde el primer momento, la Sala desmonta el contenido del informe pericial confeccionado a instancia de la actora, que, en su opinión, se limita a un análisis teórico sin tener en cuenta la conexión entre los requisitos y condicionantes exigidos para el enterramiento; omite resoluciones importantes que avalarían la resolución impugnada; al tiempo de no contener dato alguno o estadística, ni motivación alguna sobre la probabilidad de riesgos.

Sobre esta base, se descarta que se haya vulnerado el principio de jerarquía normativa por cuanto la resolución impugnada se dicta al amparo de la letra a) del artículo 19 del Reglamento (CE) nº 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre, que permite a la autoridad competente autorizar la eliminación de animales de compañía y equinos muertos mediante enterramiento. Asimismo, la finalidad de la resolución impugnada es cumplir el Reglamento (UE) n° 142/2011 de la Comisión, de 25 de febrero, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano.

Por otra parte, el artículo 16 del Real Decreto 1528/2012, de 8 de noviembre, por el que se establecen las normas aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, contempla de igual modo la posibilidad de que las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas autoricen la eliminación de animales de compañía y équidos muertos mediante enterramiento.

Por tanto, existe una más que suficiente cobertura normativa.

A continuación, la Sala se pronuncia sobre el uso de cal viva como desinfectante. Considera que su empleo no vulnera la normativa anterior ni tampoco el art. 80 1 A) de la Ley 12/2007, de 13 de noviembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, máxime teniendo en cuenta que existen diversas normas estatales y autonómicas que mencionan la utilización de la cal viva en el enterramiento de animales; y que enumera una por una.

En definitiva, la resolución impugnada no vulnera los principios de jerarquía normativa ni de seguridad jurídica.

Se esgrime también que la resolución impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica en relación con lo dispuesto en la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los animales en la Comunidad Autónoma, en concreto su artículo 32.3 m), que considera infracción grave "la no destrucción de los cadáveres de los animales de conformidad con la normativa vigente". A sensu contrario, la Sala apela a la normativa expuesta y en orden a la “normativa vigente” señala que la misma atribuye a la autoridad administrativa la posibilidad de autorizar los enterramientos cuestionados.

Por último, la actora defiende la vulneración del principio de seguridad jurídica en base a lo dispuesto en artículo 13 de la LECr, con el argumento de "la posibilidad de enterrar animales objeto de presuntos delitos de maltrato animal supone la impunidad respecto de los mismos, no solo del maltrato animal mencionado, sino de delitos de encubrimiento al destruir pruebas de dichos delitos".

Un argumento que para la Sala resulta inasumible, por cuanto parte de una presunción de comisión de delitos de maltrato animal en el ámbito de los perros de caza, que carece de base legal y judicial, sin perjuicio de conductas criminales puntuales. Asimismo, los animales a los que se refiere la resolución impugnada están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, conforme a lo dispuesto en su artículo 1.3 e).

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) En efecto, la demanda sostiene todo su planteamiento en un informe pericial completamente desconectado de los requisitos y determinaciones que la resolución cuestionada establece para permitir los enterramientos cuestionados, de tal forma que hace un estudio teórico y abstracto de todos los riesgos pensables, para la salud pública, la sanidad animal y el medio ambiente, derivados de la autorización de los enterramiento que establece, cuando lo que tiene que quedar acreditado es que en la ponderación entre los riesgos potenciales indiscutibles que suponen los subproductos animales no destinados al consumo humano para la salud pública, la sanidad y el medio ambiente, con el hecho indiscutible de que no es posible siempre y en todo momento proceder a la incineración en plantas autorizadas, las determinaciones de la resolución impugnada no permiten inclinar la balanza hacia la salud y la seguridad de todos. La consecuencia de esta desconexión es que, suscribiendo las palabras de la contestación a la demanda, su objeto nada tiene que ver con lo controvertido ni en el procedimiento administrativo ni en el proceso contencioso-administrativo (…)".

"(…) En segundo lugar, porque existen normas estatales y autonómicas que hacen expresa mención a la utilización de cal viva en los enterramientos de cadáveres de animales. Nos referimos al Real Decreto 50/2018, de 2 de febrero, por el que se desarrollan las normas de control de subproductos animales no destinados al consumo humano y de sanidad animal, en la práctica cinegética de caza mayor, que en las circunstancias que establece permite el enterramiento de ciertas partes de los animales, cumpliendo las prescripciones de su Anexo III, una de cuyas determinaciones es que: "3. Los subproductos en la fosa, antes de ser enterrados, deberán ser cubiertos o impregnados con un desinfectante apropiado (cal, distribuida uniformemente entre capa y capa de subproductos, combinaciones de armonios con uno o varios aldehídos, agentes oxidantes a base de monosulfonatos de sodio y potasio, etc.) (…)".

"(…) La existencia de toda esta normativa que prevé la utilización de cal viva a los efectos que nos ocupan, nunca cuestionada por la actora, hubiera exigido que, al menos, se hubiera solicitado prueba pericial judicial, con intervención de ambas partes, para poder considerar que esta determinación de la resolución impugnada supone la vulneración del principio del principio de seguridad jurídica y de jerarquía normativa al inobservar las regulaciones del artículo 80. 1 A) de la Ley 12/2007, de 13 de noviembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, o vulneración de los Reglamentos comunitarios (…)".

Comentario de la Autora:

Lo destacable de esta sentencia es que la resolución impugnada sobre enterramiento de cadáveres de diversas clases de perros no vulnera los principios de jerarquía normativa ni de seguridad jurídica, máxime teniendo en cuenta que se ampara en una más que extensa normativa comunitaria, estatal y autonómica, que también incluye el uso de la cal como desinfectante en los enterramientos y que ha sido la cuestión más controvertida en este supuesto concreto. Por tanto, en una ponderación entre los riesgos que representan para la salud y el medio ambiente los subproductos animales no destinados al consumo humano, con el hecho de que no siempre es posible la incineración en plantas autorizadas; lo cierto es que con las determinaciones de la resolución impugnada se permite inclinar la balanza del lado de la salud y la seguridad.

Enlace web: Sentencia STSJ EXT 773/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 30 de junio de 2025

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de septiembre de 2025

Sentencia 313/2025 de 11 de julio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Xusticia de Galicia (rec. 4019/2025)

Autora: Sara González Merinero. Abogada especialista en Derecho de la energía y ambiental en Magerit Abogados

Fuente: Poder Judicial España

Palabras clave: Medio Ambiente. Derechos fundamentales. Contaminación ambiental. Contaminación de las aguas. Derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado.

Resumen:

La Sentencia que hoy comentamos aborda la problemática de la contaminación del agua en las comarcas de A Limia y Baixa Limia en Ourense, Galicia, España. El recurso contencioso-administrativo y posterior demanda fueron interpuestos por residentes y asociaciones como la Confederación de Consumidores y Usuarios CECU y la Asociación de Vecinos de As Conchas, contra la Xunta de Galicia, la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, y los Concellos de Bande, Muiños, Os Blancos Lobeira y Trasmiras.

Los residentes de las comarcas de A Limia y Baixa Limia llevan años sufriendo los impactos de los residuos de materia orgánica (purines de cerdo y gallinaza) mal gestionados procedentes de la concentración de las más de 300 explotaciones ganaderas intensivas en dichas comarcas, y entre ellas, de las llamadas "macrogranjas". La situación, denunciada por los residentes y conocida por las administraciones, ha provocado una grave degradación del entorno y del agua de la cuenca, especialmente en el embalse de As Conchas, así como riesgos graves para la salud de los residentes, vulnerando sus derechos.

La argumentación de los recurrentes se sustenta sobre la contaminación que la cuenca del río Limia, y particularmente el embalse As Conchas, por la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales por sustancias como nitratos, nitritos y cianobacterias provenientes de la ganadería intensiva. De esta forma, la contaminación reiterada junto a la gestión inadecuada de los residuos de las explotaciones de ganadería intensiva ha terminado por afectar de manera reiterada a la calidad del agua potable y al disfrute del medio ambiente, vulnerando derechos fundamentales tales como el derecho a la vida, el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio, a la propiedad (art. 33.1 CE) vinculados al disfrute del agua, todos ellos en relación con el derecho al disfrute de un medio ambiente saludable y adecuado a las necesidades de las personas del art. 45 de la Constitución Española.

Asimismo, los recurrentes argumentan que la Xunta de Galicia permitió un aumento excesivo instalaciones ganaderas industriales que generan gran cantidad de estiércoles, purines y gallinaza, "sin trasladar el riesgo medioambiental a las empresas explotadoras" y con una gestión ineficaz de residuos, mientras que la Confederación Hidrográfica Miño-Sil, por su parte, no actuó diligentemente ante el empeoramiento constante de la calidad del agua desde

2011, situación de la que tiene conocimiento por denuncias reiteradas y por las labores inherentes de vigilancia que ostenta.

Ante la situación denunciada de la inactividad de las administraciones demandadas, en particular la Xunta de Galicia y la Confederación Hidrográfica Miño-Sil por la presencia de contaminación de las aguas y la degradación ambiental, corroborada por los análisis efectuados en diversos puntos de la cuenca en un amplio periodo de tiempo, situación de sobra conocida por las administraciones demandadas, el Tribunal estima la demanda y declara vulnerados derechos vinculados al disfrute del agua y relacionados con el derecho al disfrute de un medio ambiente saludable y adecuado.

En este sentido, el Tribunal señala que tanto la Xunta como la Confederación Hidrográfica, a pesar de conocer la situación y estar legalmente obligadas a actuar, no han actuado para poner remedio.

La Sala exonera a los Concellos demandados de responsabilidad directa por la vulneración de los derechos fundamentales en este caso porque considera que sólo están vinculados de forma subsidiaria por la actuación de otras administraciones competentes de vigilancia del caudal y de protección de las aguas y del medio ambiente, correspondiendo principalmente dichas funciones que la legislación encomienda a la Xunta de Galicia y a la Confederación Hidrográfica Miño-Sil.

Asimismo, el fallo dictado por la Sala contiene una condena a las administraciones a adoptar con carácter inmediato las medidas necesarias de cesación de olores y la degradación ambiental del embalse de As Conchas y su entorno, así como la obligación a las administraciones al abono de indemnizaciones a las vecinas afectadas.

Destacamos los siguientes extractos:

- <u>En cuanto a la legitimación activa de las organizaciones demandantes:</u>
-

"Se plantea por la Xunta de Galicia la falta de legitimación activa por carecer de interés legítimo de la asociación de vecinos de as conchas y de la Federación de Consumidores y Usuarios para promover el presente procedimiento en atención a su consideración en orden a la legitimación de las entidades asociativas en el ámbito contencioso administrativo motivado por la especial naturaleza de este procedimiento y la tutela que se solicita referida a derechos fundamentales de los artículos 15 y 18 de la Constitución por lo que por la asociación de vecinos en una unidad de acción con demandantes e individuales este del ámbito de representatividad que le corresponda ya que la tutela jurisdiccional ostenta un carácter eminentemente personal"

(...)

"Entendemos que dicha falta de legitimación no existe por cuanto los vecinos del embalse de As Conchas tienen unos perjuicios serios, creíbles y directos que les afectan tanto por el olor como por la presencia de cianobacterias, de ahí que resulte totalmente legítimo solicitar la adopción de las medidas necesarias para equilibrar la situación ambiental con el fin de reparar la lesión producida en su caso, extremo éste que a la vista de los distintos escritos

presentados por la asociación de vecinos no ofrece dudas en relación al perjuicio que le causa la situación ambiental de las aguas que circundan al pueblo."

(...)

"De hecho este es el criterio evolutivo tanto de las diferentes directivas recientemente publicadas en el ámbito de la comunidad europea como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que evita cualquier posición excesivamente formalista que impida a colectivos la defensa de derechos medioambientales tanto si es víctima directa como si es víctima indirecta todo ello con el interés legítimo de que cese la conducta dañosa."

(...)

"Respecto a que la asociación como la CECU pueda defender derechos fundamentales de los consumidores puesto que se tratan de derechos personalísimos debemos señalar sí dicha defensa está reconocida a partir del Real Decreto Legislativo 1 del año 2007 de 16 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios que señala como derechos básicos de los Consumidores y Usuarios y de las personas consumidoras y usuarias y pulverizables la representación de sus intereses a través de asociaciones, agrupaciones federaciones o federaciones de Consumidores y Usuarios legalmente constitutivas sin que se haya acreditado que dicha defensa no está incluido dentro de sus fines estatutarios.

(...)

Remitirnos en todo caso a la sentencia de la gran sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2024 en el asunto Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros v. Suiza.

Hay que recordar en cualquier caso que el apartado 1.b del artículo 19 de la Ley 29/1998 señala que las asociaciones estarán legitimadas cuando resulten afectadas o estén legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos"

- Sobre la responsabilidad de las administraciones demandadas:

"Entendemos a la vista de lo relatado que existen dos responsables de la situación creada, por un lado la Xunta de Galicia a través de la Conselleria correspondiente con infracción de preceptos que permiten salvaguardar la calidad de las aguas subterráneas (artículo 27.14 del EAG); normas adicionales sobre protección del medio ambiente (artículo 27.30 del EAG), y en materia de sanidad (artículo 33.1 del EAG), la cual permitió un incremento excesivo en una comarca como A Limia de macrogranjas (más de 300) sin trasladar el riesgo medioambiental a la empresa y/o empresas destinatarias del beneficio.

Este hecho se acrecienta con la ineficaz gestión de los residuos que terminaban en lugares no controlados, y sin que se controlasen químicamente los mismos ante la posible presencia de antibióticos/químicos derivados de medicamentos, provocando una saturación del medio que el terreno era incapaz de asumir y con ello el perjuicio al medioambiente y la existencia de bacterias resistentes"

(...)

"En segundo lugar encontramos también la responsabilidad de la CHMS por su obligación derivada del control de la calidad de las aguas como una de las funciones atribuidas a los organismos de cuenca en virtud del apartado e) del artículo 24.2 del texto refundido de la Ley de Aguas, al entender que la inacción ante un hecho constatable del empeoramiento de la calidad de las aguas desde el año 2011 debiera realizar las actuaciones pertinentes a los efectos estructurales contra la proliferación de las autorizaciones de las macrogranjas por su deber de informar las declaraciones ambientales previa a su adopción en relación a la calidad del agua cuando era evidente un deterioro paulatino y crónico y un origen que pese a no reconocerse expresamente- a la vista de los datos era palmario dado que la población es escasa y la cabaña ganadera es asimilable a la de una gran ciudad en cuanto al nivel de residuos situación que era conocedora al intervenir en los procesos de autorización en los que el proyecto ya advierte de las toneladas de residuos y su posterior uso."

- En cuanto a la contaminación de las aguas por nitratos y cianobacterias

"En las contestaciones de las partes personadas tenemos reconocimiento implícito y explícito de la contaminación de las aguas, aunque no admitiendo responsabilidad propia"

(...)

"Esta situación está presente desde el año 2011 y que se traslada sin descanso del terreno hasta el presente, lo que provoca un estado de la masa de agua subterránea muy deficiente y contaminada por excesos de nitratos, simplemente revisar el nivel de nitratos en pozos. Esta masa de agua subterránea acaba en el río y por efectos del embalse se asienta provocando los Bloom de cianobacterias"

(...)

"Si el origen mayoritario de la contaminación por nitratos en la llanura de A Limia fuese la mala gestión de los residuos orgánicos de las granjas industriales cabría esperar que los niveles más altos de contaminación estuviesen asociados a lugares en los que se concentra la producción (macro-granjas) o el almacenamiento (estercoleros, fosas de purines inadecuadas) de estos residuos. Los resultados confirman sin duda esta posibilidad para los dos puntos estudiados que presentan los niveles más altos de contaminación".

- En cuanto a los Derechos fundamentales vulnerados

"Los derechos humanos y la protección del medio ambiente son interdependientes. Así, un medio ambiente sostenible es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, a un nivel de vida adecuado, y al agua potable y el saneamiento, a la vivienda, a la participación en la vida cultural y al desarrollo"

(...)

"Asi entendemos con referencia al art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos la vulneración del art 15 de la CE y los principios previstos en los artículos 43 y 45 de la CE.

(...) El objetivo del art. 8 CEDH es proteger unas condiciones necesarias mínimas para que las personas puedan disfrutar de los derechos asociados al derecho a la vivienda, tales como la integridad moral y física, el mantenimiento de relaciones personales con otros individuos, o poder establecerse en una comunidad de forma segura.

El TEDH ha extendido el contenido de este precepto progresivamente, y se ve reflejado en la línea jurisprudencial iniciada con el caso López Ostra c. Reino de España (ya citada anteriormente), STEDH de 9 de diciembre de 1994, y el caso Moreno Gómez c. Reino de España, STEDH de 16 de noviembre de 2004.

En ambos casos existían daños ambientales que, si bien es cierto que no ponían en peligro la salud de las personas, el TEDH declaró que atentaban contra el derecho al respeto de la vida privada y familiar, en el ámbito de la vivienda. En estas sentencias el TEDH garantiza un espacio de libertad más allá de las causas tasadas en las que el Estado puede intervenir, y, por otra parte, se impone al Estado la obligación de ponderar los bienes jurídicos en juego, en traslación a este caso los daños medioambientales.

Igualmente (...) debemos citar el caso, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros c. Suiza ("KlimaSeniorinnen"), en que una asociación suiza, KlimaSeniorinnen, dedicada a la protección de mujeres jubiladas contra los efectos del cambio climático, tras alegar la vulneración de sus derechos humanos a la vida privada y familiar como consecuencia de una legislación poco ambiciosa por parte de la Confederación Suiza en materia de cambio climático, así como una restricción del derecho de acceso a la justicia y a un proceso equitativo, al haber desestimado el Tribunal Federal Supremo de Suiza la demanda interpuesta a nivel doméstico, el TEDH declaró la vulneración del artículo 6 del CEDH (derecho a un proceso equitativo) y del artículo 8 del CEDH (derecho al respeto a la vida privada y familiar)".

(...)

"La contaminación por nitratos produce efectos negativos para el medio acuático y para la salud humana".

- <u>En cuanto a la responsabilidad de los Ayuntamientos demandados:</u>

"Los mismos entendemos a juicio de esta Sala no responsables de la situación de riesgo que se plantea en su vinculación con la vulneración de derechos fundamentales, ya que solo están vinculados de forma subsidiaria por la actuación de otras administraciones competentes de vigilancia del caudal y de protección del medio ambiente".

Comentario de la Autora:

Esta sentencia supone un hito jurisprudencial en el ordenamiento jurídico contencioso-administrativo en la medida en que incorpora las consideraciones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, entre ellas la STEDH

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros v. Suiza sobre la vulneración de los arts. 2 y 8 sobre el derecho a la vida y a la intimidad, consagrados en el Convenio europeo de Derechos Humanos.

Además, constituye un pronunciamiento pionero que pone en estrecha relación los graves efectos de la contaminación y degradación ambiental sobre la vida, la salud y el bienestar, todo ello bajo el mandato a las administraciones del art. 45 CE a velar por la protección de las personas y la calidad de vida, y a garantizar el derecho al disfrute del agua.

La Sala constata que la contaminación de las aguas de la cuenca del río Limia es consecuencia de la autorización de más de 300 explotaciones ganaderas, entre ellas "macrogranjas", en la comarca A Limia y su mala gestión de residuos de purines y gallinaza. En última instancia, la inactividad administrativa de la Xunta de Galicia y la Confederación Hidrográfica Miño-Sil mediante la inobservancia de las funciones que tienen atribuidas legalmente y permitida durante años supone una vulneración directa de los derechos fundamentales a la vida (art. 15 CE) y a la intimidad (art. 18 CE), en la vertiente de su especial relación con el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE).

El binomio estudiado en la Sentencia, de actividad de autorización de explotaciones ganaderas intensivas - inactividad ante una situación de contaminación de aguas duradera y conocida pone en cuestión, indirectamente, el modelo autorizatorio de las instalaciones ganaderas industriales, tanto en el condicionado de la autorización ambiental integrada como en el aseguramiento del cumplimiento de las condiciones de dicha autorización por las propias explotaciones y por la administración en su función de vigilancia en el cumplimiento.

Enlace web: Sentencia 313/2025 de 11 de julio del TSJX de Galicia

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
Blanca Muyo Redondo

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de septiembre de 2025

Galicia sume las funciones y servicios traspasados por la Administración general del Estado 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 número 124, de fecha 1 de julio de 2025.

Palabras clave: Traspaso competencias. Dominio público marítimo terrestre. Servidumbre tránsito. Ordenación litoral.

Resumen:

Galicia asumió oficialmente la gestión integral de su litoral a partir del 1 de julio de 2025, una competencia que hasta ahora dependía del Estado, marcando un hito histórico en el autogobierno gallego. Esta transferencia, formalizada tras un largo proceso judicial y la publicación del Real Decreto 394/2025, permite a la Xunta gestionar y otorgar autorizaciones sobre el dominio público marítimo-terrestre y las zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, aunque el Estado conserva competencias estratégicas como la recaudación de cánones y el rescate de concesiones por interés general.

Este 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, se traspasan a la Comunidad Autónoma de Galicia funciones y servicios correspondientes al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, estableciéndose aquellas funciones y servicios que se reservan a la Administración general del Estado y las funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia y las formas de cooperación.

Procede, por medio de este decreto, asumir de forma expresa el traspaso de funciones y servicios que contempla el Real decreto 394/2025, de 13 de mayo, y proceder a la habilitación de los correspondientes procedimientos en la sede electrónica de la Xunta de Galicia.

Enlace web: Decreto 50/2025, de 30 de junio, por el que la Comunidad Autónoma de Galicia asume las funciones y los servicios traspasados por la Administración general del Estado en materia de ordenación y gestión del litoral

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de septiembre de 2025

Galicia aprueba el Plan de Conservación del espacio natural de interés local Torre de Hércules

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

Fuente: Diario Oficial de Galicia número 125, de fecha 2 de julio de 2025

Palabras clave: Espacio natural protegido. Biodiversidad. Conservación. Recursos naturales. Fauna silvestre.

Resumen:

Los valores naturales más sobresalientes que justifican la declaración como espacio protegido son de tipo paisajístico y ecológico. A pesar de la pequeña extensión del área considerada, esta acoge una extraordinaria muestra de diversidad en el contexto del término municipal de A Coruña. Destacan especialmente los acantilados, con vegetación costera atlántica en los que sobresale la presencia de clavelina de mar, así como de amplias zonas de matorral con predominio de tojo y de distintas especies de brezo. La zona es muy apreciada por la ciudadanía coruñesa, así como por las personas visitantes, por ser el espacio natural más relevante de la ciudad para pasear y observar la naturaleza y el paisaje.

Según lo recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, la tramitación de las normas de gestión y conservación en espacios naturales protegidos declarados al amparo de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, que carezcan de instrumentos de planificación y no hubieran iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, se realizará, tras el acuerdo de inicio de la persona titular de la consellería competente en materia de patrimonio natural, mediante el procedimiento señalado en el artículo 40.5 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, ajustándose el contenido a lo previsto en el artículo 64.

En cuanto al procedimiento de elaboración del decreto, el documento base del Plan se sometió al trámite de participación pública mediante el Anuncio de 4 de abril de 2024, de la Dirección General de Patrimonio Natural, por el que se somete a participación pública el documento base del Plan de conservación del espacio natural de interés local Torre de Hércules, perteneciente al ayuntamiento de A Coruña.

Posteriormente, en observancia del artículo 40 de la Ley 9/2021, de 21 de agosto, del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y del artículo 42.3 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, el proyecto normativo se expuso públicamente entre el 24 de diciembre de 2024 y el 23 de enero de 2025 en el Portal de transparencia y gobierno abierto de la Xunta de Galicia, en el cual se indicaban su objeto, estado de tramitación y la posibilidad de remitir sugerencias a través del formulario disponible a tal efecto en el propio portal. Asimismo, se expuso el documento en la página web de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático, en la subsección de documentos en información pública del

portal de conservación de la naturaleza. Igualmente, se remitió a distintos organismos dependientes de la Xunta de Galicia para su informe.

A través de estos trámites se puso en conocimiento de la ciudadanía la necesidad de ajustar cartográficamente los límites del espacio con la realidad de la zona, ajustando el límite exterior a la línea de pleamar elaborada por el Instituto Hidrográfico de la Marina (Ministerio de Defensa), pasando la superficie total del espacio de las 39,48 ha declaradas inicialmente, a las 41,04 actuales. El ámbito del ENIL incluye terrenos de dominio público marítimo-terrestre y está parcialmente afectado por las servidumbres de tránsito y de protección, y totalmente afectado por la zona de influencia de 500 metros de anchura.

Enlace web: Decreto 51/2025, de 16 de junio, por el que se aprueba el plan de conservación del espacio natural de interés local Torre de Hércules (A Coruña)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de septiembre de 2025

Extremadura aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural de la "Garganta de los Infiernos"

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

Fuente: Diario Oficial de Extremadura número 134, de fecha 14 de julio de 2025

Palabras clave: Biodiversidad. Ordenación recursos naturales. Espacio natural protegido.

Resumen:

Este espacio se encuentra en pleno corazón del Valle del Jerte (Extremadura). Se trata de un espacio conocido por su importante biodiversidad y espacios moldeados por el río Jerte. Concretamente se ubica entre la Sierra de Tormantos hasta la ladera suroeste de la sierra de Gredos, con un paisaje de rocas de origen granítico. En este espacio se dan cita especies como el tejo, el acebo y el abedul, entre otras. De las especies de aves más destacadas está el mirlo acuático, el buitre leonado, el búho real, y especialmente las águilas reales. En mamíferos encontramos gatos monteses y jinetas y el amenazado desmán ibérico. Pero las especies más abundantes en la zona son la nutria y la cabra montesa.

La justificación por la que se aprueba el presente Plan de Ordenación se encuentra en la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura. Concretamente, en su artículo 9 establece que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son los instrumentos básicos de gestión para los espacios naturales protegidos. Uno de los ejemplos de estos espacios son las Reservas Naturales. Del mismo modo, en su artículo 33 establece que la declaración de los Espacios Naturales exige la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. El Plan de este espacio ya fue aprobado por Decreto 185/2005, de 26 de julio.

Dicho Decreto 185/2005, establece una vigencia indefinida para el Plan, el cual podrá ser sometido a modificación de una o varias de las partes que lo constituyen, o a un procedimiento de revisión del conjunto del mismo. La Ley 9/2006, de 23 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, añade la definición de Área Protegida", siendo tales, los Espacios Naturales Protegidos y las Zonas de la Red Natura 2000 que hayan sido declarados o clasificados como tales, conforme a lo dispuesto en dicha ley. En el año 2008 se aprobó, en aplicación del artículo 33.10 de la citada Ley 8/1998 el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos por Orden de 28 de enero de 2008.

Debido al tiempo que ha pasado desde la vigencia desde el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y una serie de circunstancias como la mejora en la cartografía desde la aprobación del decreto, los cambios en el índice, varios puntos y un anexo, son los motivos por los cuales se ha realizado un nuevo texto.

Enlace web: Decreto 72/2025, de 8 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural de la "Garganta de los Infiernos"

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de septiembre de 2025

Andalucía aprueba el Plan de Aguas Regeneradas para el Regadío

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Orden de 7 de julio de 2025, por la que se aprueba el Plan de Aguas Regeneradas para el Regadío en Andalucía (Plan PARRA). (BOJA núm. 135, de 16 de julio)

Palabras clave: Regadío. Recursos Hídricos. Depuración de aguas. Obras hidráulicas. Comunidades de regantes.

Resumen:

Por Acuerdo de 19 de noviembre de 2024, del Consejo de Gobierno, se aprueba la formulación de la Primera Estrategia de Recursos Hídricos no Convencionales de Andalucía. El objetivo general de esta estrategia es fomentar la producción y utilización de los recursos no convencionales en la región para contribuir a la seguridad hídrica de la ciudadanía andaluza, así como al mantenimiento de los sectores productivos y el patrimonio natural, a la vez que se incrementa la capacidad de adaptación frente a los episodios de sequía y escasez presentes y futuros.

En el caso de aguas regeneradas, se espera poder incrementar el volumen hasta los 180 Hm^3 en el horizonte 2027 y hasta los 262 Hm^3 en el horizonte 2039.

En esta Estrategia se enmarca el «Plan PARRA», que contribuirá específicamente al cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos por la planificación hidrológica. El ámbito de actuación de este Plan será, para aquellas obras hidráulicas destinadas al riego de cultivos con aguas regeneradas en Andalucía, el de esta Comunidad Autónoma. Se incluirán las actuaciones dirigidas a la ejecución de tratamientos de regeneración de las aguas depuradas, conducciones y balsas de regulación hasta las zonas regables, que estén declaradas de interés general de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto en las cuencas intracomunitarias como en las intercomunitarias. Así mismo, se contempla la implantación de infraestructuras vinculadas a la autoproducción energética en instalaciones colectivas de riego, siempre que estén asociadas y complementen los proyectos objeto de este Plan.

Podrán solicitar la participación en el Plan PARRA, las comunidades de regantes u otras comunidades de usuarios de aguas vinculadas al regadío que sean corporaciones de derecho público, adscritas al organismo de cuenca correspondiente.

Enlace web: Orden de 7 de julio de 2025, por la que se aprueba el Plan de Aguas Regeneradas para el Regadío en Andalucía (Plan PARRA)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de septiembre de 2025

El País Vasco aprueba la ordenación de la actividad de la apicultura mediante el Decreto 139/2025

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

Fuente: Boletín Oficial del País Vasco número 136 de fecha 18 de julio de 2025

Palabras clave: Producción primaria. Alimentación. Miel. Envasado y etiquetado.

Resumen:

La apicultura en España es un sector importante y en crecimiento. Destaca especialmente por ser el principal productor de miel de la Unión Europea y el que presenta el mayor grado de profesionalización. El Reglamento (CE) n.º 853/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal, que es de aplicación a los productos de origen animal, establece los requisitos específicos para los productos de origen animal. La particularidad de los productos apícolas, respecto a que requieren un proceso de extracción y envasado, los hacen sensiblemente diferentes a la mayoría de los productos primarios considerados por dicho Reglamento, si bien este Reglamento no establece requisitos mínimos para la manipulación (extracción y envasado) llevada a cabo en la propia explotación. El Anexo II, es el que define los requisitos generales para los locales destinados a los productos alimenticios, pero no le es de aplicación a la extracción y envasado de la miel en la propia explotación, al ser una operación conexa a la producción primaria.

Desarrolla los requisitos higiénico-sanitarios en su Anexo III, pero únicamente para ciertos productos. Los productos apícolas no disponen de requisitos específicos en dicho anexo. Por tanto, se hace necesario desarrollar la normativa europea, estableciendo requisitos mínimos de higiene para los locales de extracción y envasado de productos apícolas que estén ubicados en la propia explotación apícola. Además, teniendo en cuenta la importancia de las modificaciones introducidas en la normativa de ordenación estatal y autonómica (Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero, y el Decreto 50/2025, de 25 de febrero), que requieren su traslado a la normativa autonómica actualmente en vigor, es necesario derogar el Decreto 33/2004, de 10 de febrero, y aprobar una nueva norma que recoja y desarrolle en el País Vasco la normativa básica aplicación en materia apícola.

Así, el presente Decreto se adecua a los principios de buena regulación previstos en la Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General. Así, sobre los principios de necesidad y eficacia, la norma está justificada por la razón de interés general de garantizar el cumplimiento del Real Decreto 209/2002, de 22 de febrero. Finalmente, la adecuación al principio de eficacia se deriva del hecho de que este decreto no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias. La norma se divide en 17 artículos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y tres Disposiciones Finales y un anexo.

Enlace web: Decreto 139/2025, de 1 de julio, de ordenación de la apicultura en Euskadi

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de septiembre de 2025

Actualización de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Desertificación

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Orden TED/776/2025, de 8 de julio, por la que se actualiza la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Desertificación en los términos previstos en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y se aprueba su Plan de Implementación para el periodo comprendido entre 2025 y 2027. (BOE n. 175, de 22 de julio de 2025)

Palabras clave: Desertificación. Sequía. Estrategia. Programas. Planificación.

Resumen:

La desertificación es uno de los mayores problemas ambientales a escala global y fue uno de los primeros en ser reconocido en el ámbito internacional. La culminación de este reconocimiento fue la promulgación el 17 de junio de 1994 de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (en adelante, CNULD).

Más recientemente España, junto con Senegal, han liderado la puesta en marcha de la Alianza Global para la Resiliencia a la Sequía (IDRA, por sus siglas en inglés), cuya labor está en consonancia con el mandato de la Convención.

En esta línea, la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, estableció en su artículo 7.2.a).3 la figura del Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, que se aprobó a través de la Orden ARM/2444/2008, de 12 de agosto.

Más adelante, para dar respuesta a los compromisos derivados de la Declaración ante la Emergencia Climática y Ambiental aprobada el 21 de enero de 2020, y de la Reforma 4 (C4.R4) del Plan de Recuperación y Resiliencia, se presentó en el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2022 la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación, que se configura como el instrumento de planificación básico y de coordinación de las políticas, iniciativas y acciones destinadas a luchar contra la desertificación y la degradación de las tierras en España.

Con estos antecedentes, a través de esta Orden se actualiza la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación mediante su aprobación en los términos previstos en los artículos 7 y 41.1 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, que se incorpora como anexo I. En segundo lugar, se aprueba el Plan de Implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la desertificación para el periodo comprendido entre 2025 y 2027, que se incorpora como anexo II.

El contenido íntegro de los anexos I y II de esta orden ministerial estará disponible en la siguiente dirección electrónica: Estrategia nacional de lucha contra la desertificación y primer Plan de Implementación (2025-2027)

Enlace web: Orden TED/776/2025, de 8 de julio, por la que se actualiza la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Desertificación en los términos previstos en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y se aprueba su Plan de Implementación para el periodo comprendido entre 2025 y 2027

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de septiembre de 2025

Extremadura aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe

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

Fuente: Diario Oficial de Extremadura número 139, de fecha 21 de julio de 2025

Palabras clave: Biodiversidad. Gestión. Espacio natural protegido. Conservación.

Resumen:

El espacio natural de Monfragüe es sin lugar a dudas uno de los lugares con más biodiversidad de España. Especies como el águila imperial ibérica (*Aquila adalberti*), la cigüeña negra (*Ciconia nigra***)** o el buitre negro (*Aegypius monachus*) son algunas de sus especies bandera más representativas.

La aprobación del presente Plan Rector de Uso y Gestión responde a las disposiciones incluidas en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y la Ley 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe, que establecen que este será el instrumento para la planificación de la gestión de los parques nacionales, en general, y del Parque Nacional de Monfragüe, en particular. Así mismo, tal y como establecen los artículos 20.5. de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, y 10 de la Ley 1/2007, de 2 de marzo, el Plan Rector de Uso y Gestión se ha formulado conforme a lo establecido en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, aprobado mediante Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre. Su redacción responde a las necesidades de conservación y gestión del Parque Nacional en consonancia con los usos tradicionales compatibles existentes en el territorio, bajo los principios de los objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Para la aprobación del procedimiento de elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión, se inició mediante Resolución del Director General de Sostenibilidad, donde se han incluido los procedimientos de información pública, audiencia a las personas interesadas y consultas a otras Administraciones Públicas y entidades, y se han recabado los informes previos necesarios de las administraciones competentes en materia urbanística y del Consejo Asesor de Medio Ambiente de Extremadura, el Patronato del Parque Nacional Monfragüe y el Consejo de la Red de Parques Nacionales.

Enlace web: Decreto 79/2025, de 15 de julio, por el que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Monfragüe

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de septiembre de 2025

Andalucía aprueba el Plan de Modernización de Regadíos

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Orden de 23 de julio de 2025, por la que se aprueba el Plan de Modernización de Regadíos de Andalucía (Plan RegadíA). (BOJA n. 145, de 30 de julio de 2025)

Palabras clave: Planificación. Regadíos. Convenios. Infraestructuras. Comunidades de regantes.

Resumen:

El objetivo principal de este Plan es establecer los requisitos que deben reunir las entidades que participen en él, los criterios de admisibilidad de las actuaciones, los criterios de valoración de las actuaciones, la priorización que establezca la Sociedad estatal SEIASA respecto de los criterios de selección y/o priorización de actuaciones establecidos en la cláusula tercera a).8 del Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, S.A., en relación con las obras de modernización y consolidación de regadíos, contempladas en la planificación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y declaradas de interés general, de 25 de junio de 2021, así como la documentación que deben acompañar a las solicitudes de participación, para que las entidades seleccionadas puedan firmar convenios específicos con la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural y con SEIASA.

La adhesión al citado Convenio por parte de las Entidades seleccionadas se hace necesaria para la realización de las obras de modernización y consolidación de regadíos en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones reflejadas en él, mediante las correspondientes adhesiones sucesivas al mismo.

El convenio específico se suscribirá para la financiación, construcción y explotación de las obras de modernización y consolidación de regadíos de Andalucía con cada una de las Entidades adheridas.

Podrán participar en el Plan las comunidades de regantes u otras comunidades de usuarios de aguas vinculadas al regadío que sean corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca correspondiente.

Este Plan está disponible para su consulta en la siguiente página web.

Enlace web: Orden de 23 de julio de 2025, por la que se aprueba el Plan de Modernización de Regadíos de Andalucía (Plan RegadíA)

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de septiembre de 2025

V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático, Alcalá de Henares, 24 y 25 de septiembre de 2025

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

Resumen:

La Universidad de Alcalá organiza el 24 y 25 de septiembre de 2025 el V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático, que reunirá a expertos en contratación pública, académicos, responsables públicos y representantes del sector privado y tercer sector para analizar los avances y retos de la compra pública verde como herramienta frente al cambio climático. El programa combina conferencias, mesas redondas y talleres prácticos sobre innovación sostenible, sectores estratégicos (farmacéutico, defensa, construcción, alimentación), gestión de residuos y contratación centralizada.

Palabras clave: Contratación pública verde. Universidad. Formación.

Programa:

Miércoles 24 de septiembre

- Acreditaciones y café networking
- Inauguración institucional
- Conferencia sobre el impacto de la futura regulación europea de contratación pública
- Presentación del Informe Compra Pública Verde 2025
- Mesa sobre innovación sostenible en el sector farmacéutico
- Mesa sobre sostenibilidad en las compras del sector defensa
- Mesa sobre sistemas de control de la compra pública verde
- Presentación de libro especializado en contratación
- Cóctel en el Parador de Alcalá

Jueves 25 de septiembre

- Mesas paralelas: construcción sostenible / alimentación y compra verde
- Mesa sobre reserva de contratos sostenibles
- Taller práctico sobre productos de proximidad y gestión de residuos municipales
- Mesa sobre compra centralizada
- Clausura del Congreso
- Taller práctico *Green Lab: Focus on SPP*

Modalidad y plazas: Presencial en la Universidad de Alcalá, aforo limitado a 80 plazas.

Inscripción y más información: V Congreso Internacional Compra Pública Verde y Cambio Climático, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 24 y 25 de septiembre de 2025

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de septiembre de 2025

Agricultura:

FLORES SANTIAGO, María Celia (Coord.) et al. *Perspectivas del derecho agrario*. Ciudad de México (México): Tirant lo Blanch, 2025. 136 p.

Aguas continentales:

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (Dir.); REBATO PEÑO, María Elena (Dir.); TRAVÉ VALLS, Adriana (Coord.). *Derechos de la naturaleza e interculturalidad: una visión desde el río Tajo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 300 p.

Cambio climático:

FERNÁNDEZ PONS, Xavier; ABEGÓN NOVELLA, Marta; CAMPINS ERITJA, Mar. *Cambio climático, biodiversidad y salud pública global en el Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 448 p.

VILLACENCIO CALZADILLA, Paola; PÉREZ CASTELLÓN, Ariel. *La infancia y su derecho a un ambiente sano: guía para promover la participación de niñas y niños en la acción ambiental y climática*. La Canonja (Cataluña): Insta Juridic; Generalitat de Catalunya, 2025. 55 p. Disponible en: https://oficina.instajuridic.com/s/t7WXb9R3KZC2Xio (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Derecho ambiental:

DÍAZ REVORIO, Francisco Javier (Dir.); REBATO PEÑO, María Elena (Dir.); TRAVÉ VALLS, Adriana (Coord.). *Derechos de la naturaleza e interculturalidad: una visión desde el río Tajo*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 300 p.

JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. *Antropología ambiental: hacia una moderación compatible y equilibrada*. Madrid: Dykinson, 2025. 226 p.

LÓPEZ ESPADAFOR, Carlos María (Dir.). *Discusiones de Derecho Ambiental*. Madrid: Dykinson, 2025. 254 p. Disponible en: https://doi.org/10.14679/3875 (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Derecho penal ambiental:

MUÑOZ CONDE, Francisco; LÓPEZ PEREGRÍN, Carmen; GARCÍA ÁLVAREZ, Pastora. *Manual de Derecho penal medioambiental (3ª ed.)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 464 p.

Derechos fundamentales:

LEÓN JIMÉNEZ, Fernando. *El derecho humano al desarrollo sostenible. Concepto, fundamento, contenido y tutela*. Madrid: Dykinson, 2025. 228 p. Disponible en: https://doi.org/10.14679/3788 (Fecha de último acceso 28/08/2025)

VILLACENCIO CALZADILLA, Paola; PÉREZ CASTELLÓN, Ariel. *La infancia y su derecho a un ambiente sano: guía para promover la participación de niñas y niños en la acción ambiental y climática*. La Canonja (Cataluña): Insta Juridic; Generalitat de Catalunya, 2025. 55 p. Disponible en: https://oficina.instajuridic.com/s/t7WXb9R3KZC2Xio (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Desarrollo sostenible:

LEÓN JIMÉNEZ, Fernando. *El derecho humano al desarrollo sostenible. Concepto, fundamento, contenido y tutela*. Madrid: Dykinson, 2025. 228 p. Disponible en: https://doi.org/10.14679/3788 (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Energía:

COCCIOLO, Endrius; GALERA RODRIGO, Susana. *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad: las comunidades energéticas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 826 p.

Energías renovables:

CIRUELOS LARA, Patricia. *La fiscalidad del negocio de generación de las energías solar fotovoltaica y eólica terrestres en España*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 620 p.

Energía eólica:

CIRUELOS LARA, Patricia. *La fiscalidad del negocio de generación de las energías solar fotovoltaica y eólica terrestres en España*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 620 p.

Energía solar fotovoltaica:

CIRUELOS LARA, Patricia. *La fiscalidad del negocio de generación de las energías solar fotovoltaica y eólica terrestres en España*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2024. 620 p.

Ética medioambiental:

RIECHMANN FERNÁNDEZ, Jorge. *Reverencia por la vida: las ecoéticas «profundas» de Albert Schweitzer (1875-1965) y Fritz Jahr (1895-1953) en la Europa de los primeros decenios del siglo XX*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 194 p.

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):

CARHUATOCTO SANDOVAL, Henry Oleff. *La consulta previa en los estudios de impacto ambiental de los proyectos de infraestructura en el Perú*. Lima (Perú): Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2023. 150 p. Disponible en: https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/01/EIA-proyectos-de-infraestructura-Henry-Carhuatocto.pdf (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Industria:

ZAMORA ROSELLÓ, Mª Remedios (Dir.). *Materias primas fundamentales para la cuarta revolución industrial*. Barcelona: Atelier, 2025. 232 p.

Parques Nacionales:

MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, Juan Antonio. *Poliedro de luz para la comarca de Doñana*. Madrid: Dykinson, 2025. 250 p.

Participación:

VILLACENCIO CALZADILLA, Paola; PÉREZ CASTELLÓN, Ariel. *La infancia y su derecho a un ambiente sano: guía para promover la participación de niñas y niños en la acción ambiental y climática*. La Canonja (Cataluña): Insta Juridic; Generalitat de Catalunya, 2025. 55 p. Disponible en: https://oficina.instajuridic.com/s/t7WXb9R3KZC2Xio (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Productos fitosanitarios:

LIÑÁN CARRAL, Carlos de; LIÑÁN VICENTE, Carlos de. *Vademécum de productos fitosanitarios y nutricionales 2025 (41ª ed.)*. Madrid: AMV Ediciones, 2025. 1040 p.

Responsabilidad ambiental:

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Marta. *El seguro de responsabilidad medioambiental*. Madrid: Dykinson, 2025. 356 p.

OCHOA PESÁNTEZ, Daniela Rebeca. *Análisis sistémico de la normativa de la Unión Europea sobre responsabilidad ambiental y el derecho comparado: estudio del caso Chevron-Texaco*. Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE), 2025. 576 p. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DA-2025-369 (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Responsabilidad por daños:

OCHOA PESÁNTEZ, Daniela Rebeca. *Análisis sistémico de la normativa de la Unión Europea sobre responsabilidad ambiental y el derecho comparado: estudio del caso Chevron-Texaco*. Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE), 2025. 576 p. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DA-2025-369 (Fecha de último acceso 28/08/2025)

Salud:

FERNÁNDEZ PONS, Xavier; ABEGÓN NOVELLA, Marta; CAMPINS ERITJA, Mar. *Cambio climático, biodiversidad y salud pública global en el Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 448 p.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de septiembre de 2025

Se han publicado los siguientes 15 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Blog de derecho ambiental, 16 de julio de 2025, https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental

- Columbia Journal of Environmental Law, vol. 50, n. S, abril 2025, https://journals.library.columbia.edu/index.php/cjel/issue/view/1048

- Derecho Ambiental y Ecología, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf

- Environmental Law Reporter, vol. 55, n. 5, septiembre 2025

- Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 43, n. 3 junio 2025

- Journal of Environmental Law, vol. 37, n. 2, julio 2025

- Journal of World Energy Law and Business, vol. 18, n. 2, abril 2025

- Review of European, Comparative & International Environmental Law, vol. 34, n. 2, julio 2025, https://onlinelibrary.wiley.com/toc/20500394/2025/34/2

- Revista Andaluza de Administración Pública, n. 119, enero-junio 2025, https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/issue/view/numero-119

- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, n. 61, 2025

- Revista de Derecho Comunitario Europeo, n. 89, mayo-agosto 2025, https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-81-mayoagosto-2025

- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 378, junio 2025

- Revista Galega de Administración Pública (REGAP), n. 68, julio-diciembre 2024, https://doi.org/10.36402/regap.v68i

- Revista Vasca de Administración Pública, n. 132, agosto 2025, https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025

- Unión Europea Aranzadi, n. 7, 2025

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12, 19 y 26 de septiembre de 2025

Aguas:

JUSTE RUIZ, José. La Ley 19/2022, que reconoce la personalidad del Mar Menor y su cuenca, supera el recurso de inconstitucionalidad. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

Alimentación:

JONSON, Hope; MONACO, Alessandro. Global developments in the regulation of cultivated meat: A comparative study of the EU, Singapore, US and Australia and New Zealand. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 496-511. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.70007 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Bienestar animal:

BOUAZZA ARIÑO, Omar. O benestar animal e a neutralidade na educación como límites á liberdade relixiosa = El bienestar animal y la neutralidad en la educación como límites a la libertad religiosa. *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 68, julio-diciembre 2024, pp. 137-145. Disponible en: https://doi.org/10.36402/regap.v68i1.5231 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Biodiversidad:

ANTHONY, Chlöe. Nature Restoration and Collaboration: Integration and Participation in England's Local Nature Recovery Strategy Framework. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 203-228. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf006 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

RONG, Zhenzhen; CLIQUET, An; HE, Miao. The private non-state actor financing mechanism for restoration under the Convention on Biological Diversity: The case of China. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 450-470.

ZHENG, Xiaoou. What we talk about when we talk about compliance: The case of the Convention on Biological Diversity and its protocols. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 435-449.

Cambio climático:

BOGOJEVIC, Sanja. Regulating Greenwashing: Where Market Rules Meet Climate Action. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 169-174. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf019 (Fecha de último acceso 08-09-2025).
McGOVERN, Sarah. The Future of Climate Superfund Laws. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 5, septiembre 2025.

SILVA ANTUNES DE SOUZA, María Cláudia da; MÁRCIO CRUZ, Paulo. Sustentabilidad, cambio climático y gobernanza transnacional como subvención a la difusión de nuevas matrices energéticas. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

VENN, Alice. Climate Litigation, Equality and Unfulfilled Promises: Illuminating Greenwashing in the Public Sector. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 191-196. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf011 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

ZUKOWSKI, Alan. The next chapter in strategic climate litigation research? A critical doctrinal analysis of grassroots legal mobilisation in Poland. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 522-535.

Competencias:

MORENO GARCÍA, Javier. Las reglas de reparto competencial en el litoral: La «nueva» doctrina de las SSTC 68/2024 y 119/2024 sobre las facultades en la gestión de títulos en el dominio público marítimo terrestre. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 132, agosto 2025, pp. 295-337. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025.08 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Contaminación atmosférica:

STALENHOEF, Claire; JONG, Elbert de; FAURE, Michael. Licence to Pollute? Revisiting the Regulatory Compliance Defence in Civil Proceedings in Cases of Human Rights Violations. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 299-316. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf013 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

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):

TURDIEV, Bobir. The Aarhus Convention: A framework for transforming environmental governance in Uzbekistan. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 409-419.

Costas:

MORENO GARCÍA, Javier. Las reglas de reparto competencial en el litoral: La «nueva» doctrina de las SSTC 68/2024 y 119/2024 sobre las facultades en la gestión de títulos en el dominio público marítimo terrestre. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 132, agosto 2025, pp. 295-337. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025.08 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Declaración de Impacto Ambiental (DIA):

ALIYU, Ibrahim; CLARK, Andrew; HARDMAN, Michael. A systematic quality evaluation of public participation in Environment Impact Statements (EIS): Reflecting on practice in Nigeria. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 3, junio 2025, pp. 229-250. Disponible en: https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2518781 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Derecho ambiental:

AMARAL MOTTA, Paulo Henrique. El derecho al medio ambiente y la prohibición del retroceso en el ámbito normativo internacional. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

HU, Shixue. China's instrumentalsit greenisation of the new-generaton IIAs. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 550-565. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.70001 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Derecho constitucional:

JUSTE RUIZ, José. La Ley 19/2022, que reconoce la personalidad del Mar Menor y su cuenca, supera el recurso de inconstitucionalidad. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

Derechos fundamentales:

STALENHOEF, Claire; JONG, Elbert de; FAURE, Michael. Licence to Pollute? Revisiting the Regulatory Compliance Defence in Civil Proceedings in Cases of Human Rights Violations. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 299-316. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf013 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Desarrollo sostenible:

LINDER, Allison. An Example of Sustainable Development (In)Action: The Case of Waste Pickers at a Buy-Back Centre in Johannesburg. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 253-276. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf004 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

ROMANUS GONZA, Jebby. The role of African regional courts in shaping sustainable development: Balancing competing pillars and contributing to global jurisprudence. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 536-549.

SULYOK, Katalin. Future proofing EU law – Does the European Union have a legal obligation to protect future generations?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 420-434. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.12615 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Dominio público marítimo-terrestre:

MORENO GARCÍA, Javier. Las reglas de reparto competencial en el litoral: La «nueva» doctrina de las SSTC 68/2024 y 119/2024 sobre las facultades en la gestión de títulos en el dominio público marítimo terrestre. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 132, agosto 2025, pp. 295-337. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025.08 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Economía circular:

ALARANTA, Joonas; MIETTINEN, Mirella. Using socio-economic analysis and the safe-and-sustainable by-design concept to balance costs and benefits in the circular economy. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 365-378. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.70002 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz. La economía circular y su dimensión regional en la Unión Europea: El caso de Euskadi como ejemplo avanzado de circularidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 132, agosto 2025, pp. 233-267. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025.06 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

RAMÓN LAVADO, Mayra Guadalupe. Los avances en la transición del modelo de economía lineal al modelo de economía circular en Perú. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

TSIATSIANIS, Dimitris. Circular or Vicious Loops? Gauging the Persistence of EU Waste Law Against the Circular Economy Transition. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 277-298. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf016 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Edificación:

IRASTORZA RUIGÓMEZ, Luis. El largo y complejo camino hacia la neutralidad climática de la edificación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 378, junio 2025, pp. 123-170.

Energía:

EILEBRECHT, Johanna. Los contratos por diferencia de carbono como instrumento de descarbonización: un análisis jurídico de la implementación en Alemania. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

FINSERÅS, Eirik. Nature-based solutions in the energy transition: A legal perspective. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 485-495.

LIU, Lu; CHEN, Li. China's 2024 Energy Law: an integrated approach to energy security. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025.
MONSBERGER, Carolin; THALER, Bernhard; STEINLECHNER, Sebastian, et al. Legal framework for hydrogen production in Austria using the specific example of a company site in Tyrol. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwae024 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

PRIEM, Randy. Circuit breakers: a regulatory response to excessive volatility in the gas derivatives market. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025.

PRIEM, Randy. Enhancing energy derivatives trading: assessing the need to update the European DLT Pilot Regime Regulation. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025.

SUCIU GAVRILOAIE, Dorina C. La retirada y modificación inter se del Tratado sobre la Carta de la Energía: una respuesta ante su obsolescencia e incompatibilidad con el derecho de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 81, mayo-agosto 2025, pp. 243-283. Disponible en: https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.81.07 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

ZHAO, Yuxin. Governing environmental commitments in energy sector green bonds: insights from China. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf006 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Energías renovables:

MA, Sai; SCHAUB, Simon; ENGUER, Joan. Regulatory and policy stability for renewable energy investment: An interdisciplinary analysis of the investment disputes against Spain**.** *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 471-484. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.12619 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Espacios naturales protegidos:

CASTILLO MORA, Daniel del. Espacios naturales protegidos: el principio de no regresión y las áreas protegidas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 93-113. Disponible en: https://doi.org/10.46735/raap.n119.1438 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

DANIEL AGUILAR, Facundo. Régimen de las áreas naturales protegidas en Argentina. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

PETIEF, F.P.; ALBERTS, R.C.; CILLIERS, D.; et al. Unique features of environmental impact assessment (EIA) in protected areas (Pas) – towards best practice principles. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 3, junio 2025, pp. 171-178. Disponible en: https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2470936 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Ética medioambiental:

BOGOJEVIC, Sanja. Regulating Greenwashing: Where Market Rules Meet Climate Action. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 169-174. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf019 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

LEE, Robert G.; PEDERSEN, Ole W.; STOKES, Elen. Legislative Greenwishing. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 197-202. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf009 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

ONIFADE, Temitope Tunbi. 'State Greenwashing': An Overlooked Phenomenon? *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 185-190. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf008 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

TENREIRA, Luca. Greenwashing Investigated in the Landscape of Global Value Chains. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 175-184. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf018 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

VENN, Alice. Climate Litigation, Equality and Unfulfilled Promises: Illuminating Greenwashing in the Public Sector. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 191-196. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf011 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Evaluación ambiental estratégica:

SCHREINER, G.O.; SNYMAN van der WALT, L.; ADAMS, A.; et al. Pathways to pluralism in Strategic Environmental Assessment (SEA): the Multi-Author Team and integrated governance model. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 3, junio 2025, pp. 179-187. Disponible en: https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2482120 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):

PETIEF, F.P.; ALBERTS, R.C.; CILLIERS, D.; et al. Unique features of environmental impact assessment (EIA) in protected areas (Pas) – towards best practice principles. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 3, junio 2025, pp. 171-178. Disponible en: https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2470936 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Fiscalidad ambiental:

ASUNCIÓN CRUZ, Edgar; GAVIÑO AMBRIZ, María Victoria. El marco regulatorio y los impuestos ambientales en México ante un nuevo tratado internacional en contra del plástico. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

CONTRERAS NÚÑEZ, Mónica. Claves jurídico-económicas de las finanzas sostenibles en el escenario internacional y de la UE. *Unión Europea Aranzadi*, n. 7, 2025.

HU, Shixue. China's instrumentalsit greenisation of the new-generaton IIAs. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 550-565. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.70001 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

JARRETT, Martin. Brewing investment-treaty claims relating to Germany's measures against Russian state-owned asset. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf005 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

McGOVERN, Sarah. The Future of Climate Superfund Laws. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 5, septiembre 2025.

SILVA ANTUNES DE SOUZA, María Cláudia da; MÁRCIO CRUZ, Paulo. Sustentabilidad, cambio climático y gobernanza transnacional como subvención a la difusión de nuevas matrices energéticas. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

Incendios forestales:

GERRARD, Michael B. Wildfire Smoke and U.S. Law. *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. 50, n. S, abril 2025, pp. 209-300. Disponible en: https://doi.org/10.52214/cjel.v50iS.13639 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Información ambiental:

HERNÁNDEZ RAMOS, Eva. Marco jurídico y desafíos de la información empresarial ed sostenibilidad (ESG): implicaciones para las PYMEs. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

SANTAMARÍA ECHEVERRÍA, Enrique. Integrating environmental sustainability into EU data law and governance: The case of health data. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 512-521. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.12619 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Instrumentos de mercado:

BOGOJEVIC, Sanja. Regulating Greenwashing: Where Market Rules Meet Climate Action. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 169-174. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf019 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

EILEBRECHT, Johanna. Los contratos por diferencia de carbono como instrumento de descarbonización: un análisis jurídico de la implementación en Alemania. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

PRIEM, Randy. Circuit breakers: a regulatory response to excessive volatility in the gas derivatives market. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025.

PRIEM, Randy. Enhancing energy derivatives trading: assessing the need to update the European DLT Pilot Regime Regulation. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025.

WU, Zhengwan; WANG, Xiaoguang; LIU, Qian. The industrial bottleneck of Sino-Russian oil and gas ties: a path dependence perspective. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 2, abril 2025.

Instrumentos y protocolos internacionales:

RONG, Zhenzhen; CLIQUET, An; HE, Miao. The private non-state actor financing mechanism for restoration under the Convention on Biological Diversity: The case of China. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 450-470.

ZHENG, Xiaoou. What we talk about when we talk about compliance: The case of the Convention on Biological Diversity and its protocols. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 435-449.

Participación:

ALIYU, Ibrahim; CLARK, Andrew; HARDMAN, Michael. A systematic quality evaluation of public participation in Environment Impact Statements (EIS): Reflecting on practice in Nigeria. *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 43, n. 3, junio 2025, pp. 229-250. Disponible en: https://doi.org/10.1080/14615517.2025.2518781 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

ANTHONY, Chlöe. Nature Restoration and Collaboration: Integration and Participation in England's Local Nature Recovery Strategy Framework. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 203-228. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf006 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

FABER, Ricarda; KOCHER; Deyana; DUWE, Matthias. Meaningful participatory climate governance: Lessons from EU multilevel climate and energy dialogues. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 394-408.

HONKONEN, Tuula. Civil society participation in EU preparation for UN climate negotiations – QUestoins of openness and transparency. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 379-393. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.12620 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

ZUKOWSKI, Alan. The next chapter in strategic climate litigation research? A critical doctrinal analysis of grassroots legal mobilisation in Poland. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 522-535.

Plásticos:

ASUNCIÓN CRUZ, Edgar; GAVIÑO AMBRIZ, María Victoria. El marco regulatorio y los impuestos ambientales en México ante un nuevo tratado internacional en contra del plástico. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

STONE, Josselin. Society left holding the (plastic) bag: A transnational analysis of the impact of plastic litigation in environmental justice. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 326-336. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.70009 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Principio de no regresión:

CASTILLO MORA, Daniel del. Espacios naturales protegidos: el principio de no regresión y las áreas protegidas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 93-113. Disponible en: https://doi.org/10.46735/raap.n119.1438 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Propiedad privada:

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luis Miguel. Derecho de propiedad versus derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 378, junio 2025, pp. 59-98.

Protección civil:

GRAHAM, John D. Crippled by the CRA? Lawaful Pathways to California's Electric Vehicle Transition. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 5, septiembre 2025.

Reparación del daño ecológico:

ANTHONY, Chlöe. Nature Restoration and Collaboration: Integration and Participation in England's Local Nature Recovery Strategy Framework. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 203-228. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf006 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

HOLST, Rozemarijn Roland; ZEGERS, Rembrandt. On Human(made) Nsture: A Socio-Legal Conceptual Analysis of Nature Restoration in the North Sea. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 229-252. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf005 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Residuos:

LINDER, Allison. An Example of Sustainable Development (In)Action: The Case of Waste Pickers at a Buy-Back Centre in Johannesburg. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 253-276. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf004 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

TSIATSIANIS, Dimitris. Circular or Vicious Loops? Gauging the Persistence of EU Waste Law Against the Circular Economy Transition. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 277-298. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf016 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE):

STAERFELDT, Leonora Kleppa. Liminal phases and electronic waste: Interrogating temporality in international law. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 316-325. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.70003 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Responsabilidad ambiental:

IZIDORO, Leila Giovana; TREVIZAN, Ana Flávia. Waste pickers in extended producer responsibility policies: A comparative analysis of Brazil and the European Union. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 352-364. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.70014 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

STEENMANS, Katrien. Perceived legal risks of extended producer responsibility. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 337-351. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.12616 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Responsabilidad Social Empresarial (RSE):

HERNÁNDEZ RAMOS, Eva. Marco jurídico y desafíos de la información empresarial ed sostenibilidad (ESG): implicaciones para las PYMEs. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 61, 2025.

Turismo sostenible:

PONCE SOLÉ, Juli. Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad, o «entorno urbano», como razón imperiosa de interés general para delimitar el derecho de propiedad sin

expropiarlo: la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo, sobre uso turístico de viviendas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 378, junio 2025, pp. 19-58.

Urbanismo:

ÁLVAREZ PEREIRA, Crismary Daniela. El derecho urbanístico y la inteligencia artificial: ¿nuevas oportunidades para la ciudad?. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 378, junio 2025, pp. 99-121.

LÓPEZ FERNÁNDEZ, Luis Miguel. Derecho de propiedad versus derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 378, junio 2025, pp. 59-98.

PONCE SOLÉ, Juli. Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad, o «entorno urbano», como razón imperiosa de interés general para delimitar el derecho de propiedad sin expropiarlo: la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo, sobre uso turístico de viviendas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 378, junio 2025, pp. 19-58.

Vehículos eléctricos:

GRAHAM, John D. Crippled by the CRA? Lawaful Pathways to California's Electric Vehicle Transition. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 5, septiembre 2025.

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de septiembre de 2025

Acceso a la justicia:

ALANÍS ORTEGA, Gustavo; CARRILLO FUENTES, Juan Carlos; SEVERINO ORTEGA, Tomás. Reflexiones jurídico-ambientales en torno al Acuerdo de Escazú. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 05-08. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Alimentación:

BASURTO GONZÁLEZ, Daniel. Una palabra para el amigo y una copa para el vino sustentable. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 41-44. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Bienestar animal:

CALVILLO DÍAZ, Gabriel. El avance de la protección penal de la vida animal. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 27-32. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Cambio climático:

GARCÍA URETA, Agustín. Cambio climático, ciencia y opiniones. *Blog de Derecho Ambiental*, 16 de julio de 2025. Disponible en: https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-derecho-ambiental/cambio-climatico-ciencia-y-opiniones/ (Fecha de último acceso 08-09-2025).

LIM, Justin. Friends of the Earth (No. 3): A Tale of Two Statutory Interpretations. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 349-356. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf007 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

NORDLANDER, Linnéa. Constitutional boundaries after Verein KlimaSeniorinnen: Lessons on domestic rights-based climate change litigaton from the Swedish Supreme Court's Aurora Judgment. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 566-571.

SHAPOVALOVA, Daria. The Legal Significance and Practical Implications of the Finch Decision of the UK Supreme Court – A New Hope for Climate or Business as Usual?. *Journal*

of Environmental Law, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 365-373. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf014 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Combustibles:

SHADIKHODJAEV, Sherzod. Biofuel restrictions and indirect land-use change: What does the WTO say?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 572-581.

Derecho ambiental:

BLASCO HEDO, Eva. Legislación estatal y autonómica (enero-abril 2025). *Revista Aranzadi de Deerecho Ambiental*, n. 61, 2025.

BLASCO HEDO, Eva. Reseñas de jurisprudencia (enero-abril 2025). *Revista Aranzadi de Deerecho Ambiental*, n. 61, 2025.

CALSTER, Geert van. Significant EU Environmental Cases: 2024. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 335-348. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf017 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

DORANTES DÍAZ, Francisco Javier. La utilización técnica de principios jurídicos en el derecho ambiental. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 33-36. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Christian André; LÓPEZ PAIVA, Jenny Tamara Abigail; MACIEL, Maria Lucia; et al. Crónica legislative ambiental (2020-2024): actualidad normative en el Perú. *Revista Aranzadi de Deerecho Ambiental*, n. 61, 2025.

HELME, Ned; DAVID, Stephanie; CURTIS, Flora; et al. Significant UK Environmental Law Cases 2024–25. *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 317-334. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf012 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

IBARRA VARGAS, Samuel. La importancia de la técnica jurídico-ambiental en tareas legislativas. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 37-40. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

MILENA PÉREZ, Sandra; PEREIRA, Laura; CAVIEDES ALARCÓN, Ferney Alejandro. Crónica legislativa ambiental en Colombia (2020-2024). *Revista Aranzadi de Deerecho Ambiental*, n. 61, 2025.

PABLO-DORANTES, Jesús Enrique; PISANTY LEVY, Julieta. Estado de derecho y justicia ambiental: el legado técnico de Salvador Muñúzuri Hernández. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 45-48. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

VÁZQUEZ CHABOLLA, José de Jesús; BARRIOS BRAVO, Erjil. Oralidad y justicia ambiental en México: ruta innovadora hacia la restauración ecológica expedita y a bajo costo. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 49-54. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Derecho constitucional:

NORDLANDER, Linnéa. Constitutional boundaries after Verein KlimaSeniorinnen: Lessons on domestic rights-based climate change litigaton from the Swedish Supreme Court's Aurora Judgment. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 566-571.

Derecho penal ambiental:

CALVILLO DÍAZ, Gabriel. El avance de la protección penal de la vida animal. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 27-32. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Derechos fundamentales:

DOMENICI, Irene. The European Court of Human Right's landmark judgment in the case Cannavacciuolo and Others v Italy. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 582-588.

Información ambiental:

ALANÍS ORTEGA, Gustavo; CARRILLO FUENTES, Juan Carlos; SEVERINO ORTEGA, Tomás. Reflexiones jurídico-ambientales en torno al Acuerdo de Escazú. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 05-08. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Instrumentos y protocolos internacionales:

ALANÍS ORTEGA, Gustavo; CARRILLO FUENTES, Juan Carlos; SEVERINO ORTEGA, Tomás. Reflexiones jurídico-ambientales en torno al Acuerdo de Escazú. *Derecho Ambiental y Ecología*, año 21, n. 96, mayo-agosto 2025, pp. 05-08. Disponible en: https://ceja.org.mx/wp-content/uploads/2025/08/DAyE_96.pdf (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Pesca:

MEEUS, Arthur. Case C-330/22 Against Overfishing in the EU: The Future of Fish Resources in the Hands of Luxembourg? *Journal of Environmental Law*, vol. 37, n. 2, julio 2025, pp. 357-364. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jel/eqaf010 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Suelos:

SHADIKHODJAEV, Sherzod. Biofuel restrictions and indirect land-use change: What does the WTO say?. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 572-581.

Urbanismo:

RIBAS RODRÍGUEZ, Fátima. El régimen jurídico-administrativo de las casetas de la Feria de Sevilla. Comparativa con la regulación de otras ciudades. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 187-210. Disponible en: https://doi.org/10.46735/raap.n119.1441 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de septiembre de 2025

Biodiversidad:

GILES CARNERO, Rosa María. Recensión: "Cambio climático, biodiversidad y salud pública global en el derecho internacional: de la fragmentación a la integración sistémica / coord. por Marta Abegón Novella, Maria del Mar Campins Eritja; Xavier Fernández Pons (dir.) Tirant lo Blanch, 2025". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 81, mayo-agosto 2025, p. 377. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-81-mayoagosto-2025/xavier-fernandez-pons-marta-abegon-novella-y-mar-campins-eritja-dirs-cambio-climatico-biodiversidad (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Cambio climático:

FRANCO ESCOBAR, Susana Eva. Recensión: "LUCEA FRANCO, Pilar, La planificación energético-climática en Francia y España: Evolución, principios y discrecionalidad, Atelier, 2025". *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 132, agosto 2025, pp. 495-498. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025.14 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

GILES CARNERO, Rosa María. Recensión: "Cambio climático, biodiversidad y salud pública global en el derecho internacional: de la fragmentación a la integración sistémica / coord. por Marta Abegón Novella, Maria del Mar Campins Eritja; Xavier Fernández Pons (dir.) Tirant lo Blanch, 2025". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 81, mayo-agosto 2025, p. 377. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-81-mayoagosto-2025/xavier-fernandez-pons-marta-abegon-novella-y-mar-campins-eritja-dirs-cambio-climatico-biodiversidad (Fecha de último acceso 08-09-2025).

MARTÍN MARTÍNEZ, Carmen. Recensión: "FORTES MARTÍN, A., El sistema administrativo del clima. Dykinson, 2025". *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 244-250. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1449 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Costas:

PAREJA SÁNCHEZ, Teresa. Recensión: "ACOSTA PENCO, T., La intervención directa de la Guardia Europea de Fronteras y Costas. Iustel, Madrid, 2022". *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 234-236. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1447 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Energía:

FERNÁNDEZ SCAGLUISI, María Ángeles. Recensión: "ZAMORA ROSELLÓ, M.R, Minería y comunidades autónomas: Territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024". *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 220-221. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1443 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

FRANCO ESCOBAR, Susana Eva. Recensión: "LUCEA FRANCO, Pilar, La planificación energético-climática en Francia y España: Evolución, principios y discrecionalidad, Atelier, 2025". *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 132, agosto 2025, pp. 495-498. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025.14 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

MENG FANG, Mandy. Recensión: "Energy and the environment: Exploring the nexus under international economic law By Sherzod Shadikhodjaev, Cambridge: Cambridge University Press. 2024". *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 593-594.

Fiscalidad ambiental:

MENG FANG, Mandy. Recensión: "Energy and the environment: Exploring the nexus under international economic law By Sherzod Shadikhodjaev, Cambridge: Cambridge University Press. 2024". *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 593-594.

Minería:

FERNÁNDEZ SCAGLUISI, María Ángeles. Recensión: "ZAMORA ROSELLÓ, M.R, Minería y comunidades autónomas: Territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía. Tirant lo Blanch, Valencia, 2024". *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 220-221. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1443 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Ordenación del litoral:

RIAZA BÁZQUEZ, María. Recensión: "TORRES BARQUILLA, Yolanda, La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y Administraciones públicas, Iustel, 2024". *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 132, agosto 2025, pp. 519-522. Disponible en: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.132.2025.19 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Residuos de buques:

ARGÜELLO, Gabriela. Recensión: "The regulatory landscpae of ship recycling: Justice, environmental principles and the European Union as a global leader by Ioanna Hadjiyianni

and Kleoniki Pouikli. Cheltenham: Edward Elgar publishing. 2024". *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 34, n. 2, julio 2025, pp. 589-592.

Turismo sostenible:

GUICHOT REINA, Emilio. Recensión: "ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M., Régimen jurídico-administrativo de las viviendas de uso turístico. Ordenación de la actividad, ordenación turística autonómica y planificación urbanística municipal. Aranzadi, Madrid, 2024". *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 256-263. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1451 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Salud:

GILES CARNERO, Rosa María. Recensión: "Cambio climático, biodiversidad y salud pública global en el derecho internacional: de la fragmentación a la integración sistémica / coord. por Marta Abegón Novella, Maria del Mar Campins Eritja; Xavier Fernández Pons (dir.) Tirant lo Blanch, 2025". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 81, mayo-agosto 2025, p. 377. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-81-mayoagosto-2025/xavier-fernandez-pons-marta-abegon-novella-y-mar-campins-eritja-dirs-cambio-climatico-biodiversidad (Fecha de último acceso 08-09-2025).

Suelos:

ESTEVE GIRBÉS, Jorge. Recensión: "Caracterización y elementos de protección del régimen del suelo no urbanizable, rústico o rural. Ramón Terol Gómez". *Revista Aranzadi de Deerecho Ambiental*, n. 61, 2025.

Urbanismo:

GUICHOT REINA, Emilio. Recensión: "ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M., Régimen jurídico-administrativo de las viviendas de uso turístico. Ordenación de la actividad, ordenación turística autonómica y planificación urbanística municipal. Aranzadi, Madrid, 2024". *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 119, enero-junio 2025, pp. 256-263. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/revistaselectronicas/raap/article/view/1451 (Fecha de último acceso 08-09-2025).

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambienta (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 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. 159
Septiembre 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 jurídico ambiental.

"AJA" es por tanto una publicación selectiva y de calidad, que sin duda permitirá estar al día en materia de Derecho Ambiental.

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