Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 160

Octubre 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

NOTAS DEL EDITOR 3

ARTÍCULOS 6

UNA SOLA SALUD Y EL DERECHO: ELEMENTOS PARA LA GOBERNANZA INTEGRADA DE LA SALUD Y EL MEDIOAMBIENTE, Carmen Bullón Caro 7

LA CONTROVERSIA DE LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS DE GIBRALTAR Y SUS CONSECUENCIAS MEDIOAMBIENTALES, Manuel Jesús Garnica Corbacho 52

LA DILIGENCIA DEBIDA COMO PRESUPUESTO LEGAL DE SOSTENIBILIDAD: CONSIDERACIONES SOBRE LA DIRECTIVA EUROPEA CS3D, Mª Pilar Dopazo Fraguío 90

SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA COMO HERRAMIENTA EFICAZ PARA LOGRAR UNA CIUDAD SOSTENIBLE, SALUDABLE Y RESILIENTE, Carmen Esther Falcón-Pérez 145

REGISTROS DE HUELLA DE CARBONO EN ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARATIVO Y DESAFÍOS NORMATIVOS, Lorena Melchor Llopis 203

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA CRISIS DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN ECUADOR (2023-2024): FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y DESAFÍOS PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA SOSTENIBLE, Alex Gustavo Morales Guerrero, William Enrique Redroban Barreto 235

COMENTARIOS 273

COMENTARIO SOBRE LA OPINIÓN CONSULTIVA- OC-32/25 -DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS QUE RECONOCE EL DERECHO A UN CLIMA SANO COMO UN DERECHO HUMANO, Viviane Passos Gomes 274

MEDIDAS LEGALES DE CONSERVACIÓN PARA EL OSO PARDO (*URSUS ARCTOS*) Y SU HÁBITAT COMO CONSECUENCIA DE SU EXPANSIÓN EN LAS SIERRAS DE CABRERA, LA CARBALLEDA Y SIERRAS LIMÍTROFES (CASTILLA Y LEÓN), Carlos Javier Durá Alemañ, José Vicente López-Bao, Javier Talegón. Llobu, María G. Granados, Lara Naves-Alegre, Juan Delibes-De Castro, José Antonio Sánchez-Zapata 304

URBANISMO Y ENERGÍAS RENOVABLES: LA NECESARIA ADAPTACIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA, José Luis García de Cal 320

LEGISLACIÓN AL DÍA 339

Unión Europea 340

Nacional 345

Castilla y León 345

Iberoamérica 348
Portugal 348
JURISPRUDENCIA AL DÍA 354
Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) 355
Tribunal Superior de Justicia (TSJ) 359
Aragón 359
Cantabria 365
Castilla-La Mancha 368
Castilla y León 377
Galicia 386
Principado de Asturias 389
ACTUALIDAD 397
Noticias 398
Agenda 401
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA 409
MONOGRAFÍAS 410
NORMAS DE PUBLICACIÓN 413

NOTAS DEL EDITOR

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de octubre de 2025

Nota del Editor. Convocatoria de contratación de personal

CONVOCATORIA PARA PERSONAL TÉCNICO DE APOYO (PTA 2025)

El Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT) informa a las personas tituladas interesadas en presentarse a la convocatoria 2025 de ayudas para personal técnico de apoyo a la I+D+i (PTA), financiada por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

Podrán presentarse candidaturas en las siguientes áreas de interés del CIEDA:

Área de Investigación y Formación: Titulación en Derecho.

Funciones principales:

- Análisis y comentarios de legislación y jurisprudencia ambiental.
- Elaboración de contenidos para la Revista Actualidad Jurídica Ambiental.
- Participación en proyectos y actividades de investigación.

Área de Documentación e Información: Titulación en Biblioteconomía y Documentación.

Funciones principales:

- Selección de bibliografía jurídico-ambiental.
- Edición de publicaciones, incluida la Revista Actualidad Jurídica Ambiental.
- Gestión documental y difusión de contenidos en portales web.
- Apoyo a investigadores del equipo.

Requisitos generales:

- Titulación universitaria finalizada (Grado o Licenciatura).
- No haber sido beneficiario/a de un contrato anterior PTA.
- Cumplir los criterios establecidos en la convocatoria oficial:

Condiciones de la ayuda:

- Contrato de 3 años a tiempo completo, ubicación presencial en Soria.
- Cofinanciación AEI–FSE+.
- Retribución anual: 24.400 € para titulados universitarios.

Plazos de solicitud para las personas participantes: 08/10/2025 - 22/10/2025 a las 14:00 horas (hora peninsular española)

Bases de la Resolución de la Presidencia de la Agencia Estatal de Investigación por la que se aprueba la convocatoria de tramitación anticipada, correspondiente al año 2025, de las ayudas para personal técnico de I+D+i, del Programa Estatal de Recursos Humanos, en el

marco del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación para el período 2024-2027

Convocatoria de Ayudas para contratos de Personal Técnico de I+D+i 2025

Presentación de la solicitud:

Preguntas frecuentes PTA. convocatoria 2025 (pdf 0,38 MB)
Acceso Aplicación Solicitud- Entidades
Acceso Aplicación Solicitud- Técnicos
Acceso a Sede electrónica. Ayudas para contratos de Personal Técnico de I+D+i 2…

Documentación a presentar:

Modelo Currículum Vitae Abreviado (CVA) de la persona participante (docx 0,60 MB)
Modelo Memoria de la actuación y de la actividad a realizar (doc 1,45 MB)
Instrucciones para cumplimentar el Curriculum Vitae Abreviado (pdf 0,23 MB)
Clasificación áreas temáticas (pdf 0,62 MB)
Descripción Códigos NABS (pdf 0,02 MB)
Códigos FORD (pdf 0,17 MB)
Acceso a CVN

Es imprescindible que las personas candidatas consulten detenidamente el **artículo 14** de la Resolución, en el que se detalla con precisión la documentación obligatoria y el procedimiento a seguir. La omisión de alguno de los documentos exigidos, o la entrega fuera de plazo, implicará la inadmisión automática de la solicitud.

A modo de resumen, se recuerda que:

1. El formulario del técnico candidato debe ser cumplimentado telemáticamente, firmado y puesto a disposición del centro solicitante, que actuará como depositario.

2. Con la solicitud se debe adjuntar obligatoriamente:

- **Currículum Vitae Abreviado (CVA)**, siguiendo el modelo oficial (máximo 4 páginas, en inglés o español).
- **Memoria de la actuación y de la actividad a realizar en el centro**.
- **Copia del título académico**, solo en caso de titulaciones extranjeras.
- **Documento acreditativo de discapacidad**, en su caso, para el turno de reserva.

En relación con la **memoria**, esta debe centrarse en exponer las actuaciones que la persona candidata podría aportar al centro, en este caso, al CIEDA. Recomendamos incluir líneas concretas de trabajo vinculadas a su experiencia profesional, así como iniciativas o proyectos en los que ya participe y que puedan resultar de utilidad o interés para el centro. El objetivo es que la memoria refleje claramente el valor añadido que la persona solicitante puede aportar al CIEDA y cómo su incorporación contribuiría al desarrollo de nuestras actividades estratégicas.

Información: cieda@ciemat.es

ARTÍCULOS

Carmen Bullón Caro

Mª Pilar Dopazo Fraguío

Carmen Esther Falcón-Pérez

Manuel Jesús Garnica Corbacho

Lorena Melchor Llopis

Alex Gustavo Morales Guerrero, William Enrique Redroban Barreto

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de octubre de 2025

UNA SOLA SALUD Y EL DERECHO: ELEMENTOS PARA LA GOBERNANZA INTEGRADA DE LA SALUD Y EL MEDIOAMBIENTE

ONE HEALTH AND THE LAW: ELEMENTS FOR INTEGRATED GOVERNANCE OF HEALTH AND THE ENVIRONMENT

Autora: Carmen Bullón Caro. Doctoranda. Universidad de La Coruña. España. ORCID: 0000-0002-1342-5484

Fecha de recepción: 17/06/2025

Fecha de aceptación: 05/08/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00436

Resumen:

Una sola salud es un enfoque integrado que reconoce la interdependencia entre la salud humana, animal, vegetal y ambiental. Aunque inicialmente se centró en la prevención de zoonosis, su evolución ha consolidado su función como estrategia preventiva e integradora frente a desafíos sanitarios y ecológicos complejos que requieren respuestas multisectoriales, como las pandemias, la resistencia a los antimicrobianos, el cambio climático y la contaminación.

La aplicación del enfoque Una sola salud exige marcos de gobernanza flexibles, que integren competencias y responsabilidades diversas, superen barreras normativas y refuercen la colaboración y coordinación entre sectores tradicionalmente desconectados. El derecho puede desempeñar un papel clave en su implementación, a través de marcos jurídicos suficientemente flexibles como para adaptarse a los avances científicos, facilitar la cooperación interinstitucional e interdisciplinaria, y garantizar la participación y la consideración de la salud y el bienestar de las diferentes especies en la toma de decisiones.

Este artículo propone una lectura jurídica de Una sola salud, examinando su origen y evolución conceptual. Analiza su gobernanza, identifica ejemplos de

aplicación a nivel nacional y regional, y propone su consideración como un principio orientador y flexible. Finalmente, se analiza cómo la Unión Europea ha integrado progresivamente este enfoque en sus políticas e instrumentos jurídicos, incluida su incorporación al Pacto Verde Europeo y su aplicación a sectores como la biodiversidad, el cambio climático y la salud pública.

Abstract:

One Health is an integrated approach that recognizes the interdependence between human, animal, plant, and environmental health. Initially focused on the prevention of zoonoses, its evolution has strengthened its role as a preventive and integrative strategy to address complex health and ecological challenges that require multisectoral responses, such as pandemics, antimicrobial resistance, climate change, and pollution.

The implementation of One Health requires adaptive governance structures that integrate diverse competencies and responsibilities, overcome normative barriers, and strengthen collaboration and coordination among traditionally isolated sectors. Law plays a crucial role by providing flexible legal frameworks, adaptable to scientific advances, facilitating cooperation between different institutional areas and disciplines, ensuring participation, and taking into account the health and well-being of various species in decision-making.

This article proposes a legal reading of One Health, analyzing its origin and conceptual evolution. It examines the governance of this approach, identifies national responses to its implementation, and promotes the role of law by proposing its categorization as a guiding and flexible principle. Finally, it explores how the European Union has progressively integrated this approach into its policies and legal instruments, including its incorporation into the European Green Deal and its operationalization in sectors such as biodiversity, climate change, and public health.

Palabras clave: Una sola salud. Enfoques integrados. Gobernanza integrada. Bienes universales. Equidad entre especies. Salud global. Derecho sanitario. Pandemias. Derecho ambiental. Principio de precaución. Principio jurídico. Política sanitaria. Integración. Unión Europea.

Key Words: One Health. Integrated approaches. Integrated governance. Universal goods. Equity among species. Global health. Global health law. Pandemics. Environmental law. Precautionary principle. Legal principle. Health policy. Integration. European Union.

Índice:

1. Introducción
2. Qué es "Una sola salud": definición e historia de un concepto en evolución
3. La compleja cuestión de la gobernanza de Una sola salud
4. El derecho como vía para la implementación del enfoque Una sola salud
5. Una sola salud como principio jurídico
6. Una sola salud en la Unión Europea
7. Conclusiones
8. Anexo bibliográfico, normativo y documental

Table of Contents:

1. Introduction
2. What is "One Health": Definition and History of an Evolving Concept
3. The Complex Issue of One Health Governance
4. Law as a Pathway for Implementing the One Health Approach
5. One Health as a Legal Principle
6. One Health in the European Union
7. Conclusions
8. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

Una sola salud es un enfoque integrado que promueve la interconexión entre la salud humana, animal, vegetal y ambiental.[1] Desde su formulación a principios del siglo XXI, ha ganado reconocimiento como una metodología para promover respuestas coordinadas e inclusivas a problemas sanitarios y ecológicos complejos. Basado en la interdependencia de los ecosistemas y todas las especies que los habitan, Una sola salud amplía la concepción tradicional de salud, entendiéndola no solo como el estado sanitario de los seres humanos, sino como el bienestar colectivo de todos los organismos vivos y su entorno.

[1] Entendiendo el término "ambiente" como el medio ambiente natural, los ecosistemas, y el ambiente que nos rodea (estado nutricional, nivel económico y de educación, acceso a servicios, edad, contaminación, medio urbano/rural) en definitiva, aquellos factores que condicionan la salud física, mental y el bienestar.

A pesar del consenso creciente en torno a su importancia, su implementación encuentra desafíos significativos debido a la fragmentación normativa, institucional y científica que caracteriza la regulación de las materias involucradas. Muchas instituciones, organismos, políticas e instrumentos jurídicos relacionados con este enfoque operan de manera sectorial, enfocándose en objetivos individuales, como la salud humana, la inocuidad alimentaria o la protección ambiental. Por ejemplo, las autoridades encargadas de regular el uso de sustancias en la producción de alimentos pueden no considerar su impacto en la salud animal o en la salud ambiental como parte de su mandato. Esta falta de integración dificulta la implementación efectiva de Una sola salud y evidencia la necesidad de un cambio estructural en los marcos jurídicos e institucionales.

Al igual que otros conceptos transversales, como el desarrollo sostenible, Una sola salud surge de la evidencia científica que muestra la interdependencia entre la salud de los ecosistemas, los animales y la salud humana.[2] La pandemia del COVID-19, junto con enfermedades previas como el SARS, la influenza aviar, el cólera o el VIH han puesto de manifiesto que la salud pública no puede garantizarse sin una gestión adecuada de los ecosistemas y otros factores ambientales, como la sanidad animal, el estado nutricional, el entorno urbano o rural, la calidad del aire, etc. Estudios científicos y organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)[3] han subrayado la necesidad de estrategias preventivas que integren salud humana, animal y ambiental para reducir los riesgos derivados de enfermedades y otros desafíos sanitarios globales. Se refuerza así la idea de que la protección de la salud debe comenzar con la prevención y una gobernanza[4] coordinada, respaldada por instrumentos jurídicos eficaces.

El derecho tiene un rol fundamental en la implementación y consolidación de Una sola salud. A través de marcos jurídicos adecuados, la colaboración entre instituciones y profesionales puede transformarse en una obligación jurídica, estableciendo procedimientos administrativos e imponiendo deberes claros a

[2] Ver, por ejemplo, Naciones Unidas. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de Síntesis. 2005. (Fecha de último acceso 9.3.2025)
[3] Ver, por ejemplo, FAO, OIE, OMS. "Contributing to One World, One Health: A Strategic Framework for Reducing Risks of Infectious Diseases at the Animal-Human-Ecosystems Interface.". 2008. Ver también, OMS "Una sola salud". (Fecha de último acceso 9.3.2025)
[4] Entendemos la gobernanza como un concepto que incluye todas las ¨ Normas formales e informales, organizaciones y procesos mediante los cuales los actores públicos y privados articulan sus intereses y adoptan e implementan decisiones¨ Bojic, Duvrabka, Clark, Michael, Urban, Klaus. Focus on governance for more effective policy and technical support. FAO. Roma. 2022. p. 27 (Fecha de último acceso 5.3.2025).

las autoridades responsables. No obstante, para definir estas obligaciones es necesario delimitar el alcance de Una sola salud y sus elementos esenciales ¿se trata únicamente de un marco de colaboración entre instituciones o incorpora principios jurídicos más amplios que configuran nuevas obligaciones en el derecho público y ambiental?

Este artículo contribuye a esta discusión desde una perspectiva jurídica. Sin pretender dar respuestas definitivas, examina la evolución de Una sola salud y su relación con principios jurídicos medioambientales y sanitarios. Para ello, el artículo analiza el concepto y evolución del enfoque de Una sola salud desde sus orígenes hasta su formulación contemporánea. Discute los principales desafíos para su implementación en los marcos normativo y de gobernanza. Analiza posibilidades de su categorización jurídica y desglosa sus elementos esenciales. Finalmente, y como un caso práctico, estudia su desarrollo y evolución en la Unión Europea, con especial atención a los recientes documentos sobre la gobernanza de Una sola salud elaborados por el Grupo de Jefes Científicos que asesora a la Comisión Europea.

Así, el artículo no solo busca identificar los retos jurídicos y de gobernanza de Una sola salud, sino también proponer soluciones que faciliten su implementación como un principio jurídico.

2. QUÉ ES "UNA SOLA SALUD": DEFINICIÓN E HISTORIA DE UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN

> *"Una sola salud (One Health) es un enfoque integrado y unificador que tiene como objetivo equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas. En él se reconoce que la salud de los seres humanos y la salud de los animales domésticos y silvestres, las plantas y el medio ambiente en general (incluidos los ecosistemas) están estrechamente vinculadas y son interdependientes. El enfoque moviliza a múltiples sectores, disciplinas y comunidades en diferentes niveles de la sociedad para que trabajen juntos con el fin de fomentar el bienestar y hacer frente a las amenazas para la salud y los ecosistemas, al tiempo que aborda la necesidad colectiva de agua, energía y aire limpios y alimentos inocuos y nutritivos, actúa contra el cambio climático y contribuye al desarrollo sostenible"*[5].

Formulada en 2022 por el Grupo de Alto Nivel para Una sola salud (OHHLEP por sus siglas en inglés) y respaldada por el Cuatripartito, [6] esta definición

[5] OHHLEP. Adisasmito, Wiku; Almuhari, Salama; Barton-Behravesh, Casey et al. One Health: A new definition for a sustainable and healthy future. *PLOS Pathogens*. 2022. Vol. 18, 6. e1010537.

[6] FAO, OMS, OMSA, PNUMA. Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health". 2021. (Fecha de último acceso, 5.3.2025)

consolida un concepto en evolución,[7] caracterizado por su amplitud y multidimensionalidad, que integra diversas disciplinas de la ciencia, la política y el derecho[8]. Más allá de la protección de la salud humana, enfatiza la interdependencia entre la salud y el bienestar de todas las especies, promoviendo la cooperación multisectorial. Además, destaca el papel esencial del conocimiento interdisciplinario y la colaboración social en la gestión de amenazas sanitarias y ecológicas.

Sin embargo, la idea de la interconexión entre la salud humana, la sanidad animal y la integridad del medio ambiente no es nueva. Sus orígenes se remontan a la antigüedad, con referencias en los escritos de Hipócrates y Aristóteles en la Grecia clásica[9] y en la dinastía Zhou en China.[10] En tiempos modernos, este concepto ha evolucionado a través de distintas corrientes, como la teoría de "Una medicina" de Calvin Schwabe en la década de 1970,[11] el trabajo sobre salud pública veterinaria liderado por la FAO, la OMS y la OMSA, y las contribuciones de ecologistas como Rachel Carlson,[12] quien alertó sobre los efectos adversos de la agricultura intensiva y el uso de plaguicidas en la biodiversidad y la salud humana, animal y de los ecosistemas.

A nivel normativo, la interconexión entre la salud y el medio ambiente ha sido reconocida en distintos instrumentos internacionales. La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecen metas e indicadores directamente relevantes tanto para la salud humana como para la gestión de los

[7] Para un análisis completo de las diferentes definiciones de Una sola salud antes de la definición de OHHLEP ver Nzietchueng, Serge; Kitua, Andrew; Nyatanyi, Thierri and Rwego, Innocent. Facilitating implementation of the one health approach: A definition of a One Health intervention. *One Health* 2023. Vol. 16. 100491. Sobre la evolución del concepto de Una sola salud ver Laing, Gabrielle; Duffy, Eleanor; Anderson, Neil et al. Advancing One Health: Updated core competencies. *CABI One Health*. 2023. ohcs20230002 (Fecha de último acceso: 5.3.2025)

[8] Cabe notar que la última versión del Tratado de las Pandemias incluye una definición específica para Una sola salud en referencia a la prevención, preparación y respuesta a las Pandemias.

[9] Prieto, Juan; Lubroth, Juan; y Bullón Caro, Carmen. (2024) El enfoque "Una sola salud" como contribución histórica de la medicina veterinaria a la salud global". XXIX Congreso Nacional de Historia de la medicina Veterinaria. León, Septiembre de 2024. p. 193-196.

[10] Zinsstag, Jackob; Schelling, Esther; Walter-Toews, D. From "One medicine" to "One Health" and systemic approaches to health and well-being. *Preventive Veterinary Medicine*. 2011. Vol. 101, 3-4. p. 148– 156. y Zunino, Pablo. Historia y perspectivas del enfoque "Una Salud". *Veterinaria (Montevideo)*. 2018. Vol. 54, 210-8. p. 46-51.

[11] Schwabe Charles, *Veterinary Medicine and Human Health*, Williams and Wilkins, Baltimore/London, 1984.

[12] Carson, Rachel (1962) *Silent Spring*. Houghton Mifflin Company. 1962.

recursos naturales.[13] El ODS 3 (salud y bienestar) vincula expresamente la salud con el medio ambiente en su meta 9,[14] mientras que los principios de equidad, paridad sociopolítica y multicultural del OHHLEP[15] se alinean con el ODS 10 (reducción de las desigualdades), el ODS 8 (crecimiento económico inclusivo y sostenible) y el ODS 17 nos recuerda la importancia de la colaboración para "Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible".

Además, la colaboración multisectorial y el principio de integración -ambos conceptos mencionados en la definición de Una sola salud- son elementos fundamentales en el derecho ambiental. La Declaración de Estocolmo de 1972 subrayó la importancia de la integración y un enfoque coordinado en la planificación del desarrollo.[16] Del mismo modo, la Carta Mundial para la Naturaleza de 1982[17] y en el informe Brundtland (1987)[18] incluyen referencias a la integración ambiental. Este principio se consolidó en el Declaración de Río de 1992 (principio 4)[19] y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica[20], cuyo artículo 6.b) exige integrar la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes sectoriales o intersectoriales, y en el artículo 10.a) en la toma de decisiones a nivel nacional. La integración está también en la base del concepto de "enfoque ecosistémico" reconocido por el Convenio sobre la Diversidad Biológica[21], donde se define como una estrategia para la gestión integrada de la tierra, el agua y los recursos vivos.

La relación entre la salud y el medio ambiente ha sido analizada también en iniciativas científicas y políticas. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio

[13] Queenan, Kevin, Gamier, Julie Nielsen, Lisa et al. Roadmap to a One Health agenda 2030. *CAB Reviews Perspectives in Agriculture Veterinary Science Nutrition and Natural Resources*. 2017. p. 1-17.
[14] SDG 3.9 "Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo".
[15] OHHLEP. Adisasmito, Wiku; Almuhari, Salama; Barton-Behravesh, Casey et al. One Health: A new definition for a sustainable and healthy future. *Plos Pathogens*. 2022. Vol. 18, 6. e1010537.
[16] Principio 13 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. 1972.
[17] Carta Mundial de la Naturaleza, 1982.
[18] Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Brundtland report) Nuestro futuro común, 1987. Puntos 48, 80. (Fecha de último acceso 2.3.2025).
[19] Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992. (Fecha de último acceso 5.3.2025)
[20] Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992. (Fecha de último acceso 5.3.2025)
[21] Ver. Convenio de la Diversidad Biológica. Decisión II/8 de la segunda Conferencia de las Partes en 1995 y Decisión VII/11 de 2004. Ver también Lajaunie, Claire y Mazzega, Pierre One Health and Biodiversity Conventions: The Emergence of Health Issues in Biodiversity Conventions. *IUCN Academy of Environmental Law eJournal* . 2016. Vol. 7. p. 105-121.

(2005) analizó el vínculo entre los ecosistemas y el bienestar humano,[22] destacando la necesidad de estrategias integradas para preservar la salud planetaria. En esta línea surgieron conceptos como "Ecosalud" (Ecohealth) que estudia la interrelación entre salud, la degradación ambiental y el desarrollo insostenible desde una perspectiva transdisciplinaria,[23] así como "Salud Planetaria" (Planetary Health), que estudia la intersección entre la salud humana y los ecosistemas desde una perspectiva predominantemente antropocéntrica.[24]

Pero fue en 2004 y bajo los auspicios de un simposio organizado por la Sociedad para la Conservación de la Fauna Silvestre (WCS) cuando se describió la interconexión entre la salud de las personas, los animales, la fauna silvestre y sus ecosistemas con la formulación de los 12 Principios de Manhattan sobre "Un mundo, una salud". Estos principios destacaron la conexión entre la salud humana, la sanidad animal y la conservación de los ecosistemas, con un énfasis en la prevención de enfermedades zoonóticas. En 2019 la conferencia "Un planeta, una salud, un futuro" en Berlín revisó y amplió estos principios en los llamados "Principios de Berlín", que enfatizaron el impacto del cambio climático en la propagación de enfermedades y la necesidad de adoptar estrategias de mitigación y adaptación desde un enfoque integrado.[25]

El enfoque de Una sola salud ha sido promovido por diferentes organizaciones intergubernamentales.[26] En particular, la FAO, OMS, la Organización Mundial para la Sanidad Animal (OMSA) y el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA), que forman el Cuatripartito, han promovido su integración en documentos y estrategias a nivel internacional. Esta colaboración

[22] Naciones Unidas. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de Síntesis. 2005. (Fecha de último acceso 9.3.2025)

[23] Zinsstag, Jacob; Jeggo, Martyn; Chelling, Esther et al. Convergence of Ecohealth and One Health. *EcoHealth*. 2012. Vol. 9, p. 371–373.

[24] Ruiz de Castañeda, Rafael; Viller, Jennifer, Faerron Guzmán, Carlos et al. One Health and planetary health research: leveraging differences to grow together. *The Lancet Planetary Health*. 2023. Vol 7. 2 e109-e111.

[25] Gruetzmacher, Kim; Karesh, William B.; Amuasi, John et al. The Berlin principles on one health – Bridging global health and conservation. *Science of the Total Environment*. 2021. Vol. 764- 142919.

[26] Ver, por ejemplo, The FAO-OIE-WHO Collaboration - A Tripartite Concept Note - 28 September 2010. Ver también. FAO, OIE, WHO High Level Technical Meeting to Address Health Risks at the Human-Animal-Ecosystems interface. México 2011. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

se plasma en sendos documentos de 2010[27] y 2011[28], cuando la entonces tripartita (FAO, OMS y OMSA) incorporó explícitamente el concepto de Una sola salud en diversas estrategias y programas, identificando como prioridades de aplicación la influenza aviar, la rabia y la resistencia a los antimicrobianos[29] (RAM). Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció este enfoque en su resolución de 2016 sobre la RAM,[30] expandiendo su ámbito de aplicación a otras áreas a través de resoluciones ulteriores en materia de pandemias, biodiversidad y reducción del riesgo de desastres[31]. En esta línea, diferentes resoluciones de la Conferencia de las Partes de la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)[32] y la Convención de la Biodiversidad[33], han

[27] The FAO-OIE-WHO Collaboration - A Tripartite Concept Note- 28 September 2010. (Fecha de último acceso 5.3.2025). Ver también FAO Plan Estratégico de la FAO para One Health. 2011. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[28] FAO, OIE, OMS High Level Technical Meeting to Address Health Risks at the Human-Animal-Ecosystems interface. Mexico 2011. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[29] Definida por el Codex Alimentarius como "Capacidad de un microorganismo de subsistir o de multiplicarse en presencia de un nivel aumentado de un agente antimicrobiano en relación con sus homólogos sensibles de la misma especie" Código de Prácticas para reducir al mínimo y contener la resistencia a los antimicrobianos transmitida por los alimentos. CXC 61-2005. 2021. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[30] Asamblea General de Naciones Unidas Resolución A/RES/71/3 de 19 de octubre de 2016. Declaración política de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la resistencia a los antimicrobianos. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[31] Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 74/20 - Salud mundial y política exterior: un enfoque inclusivo para el fortalecimiento de los sistemas de salud, 11 de diciembre de 2019. A/RES/74/20. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

Asamblea General de Naciones Unidas Resolución 74/306 - Respuesta integral y coordinada a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 11 de septiembre de 2020. A/RES/74/306. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 77/167 - Aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y su contribución al desarrollo sostenible, 14 de diciembre de 2022. A/RES/77/167. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 78/3 - Declaración Política de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la prevención, preparación y respuesta ante pandemias, 5 de octubre de 2023. A/RES/78/3. (Fecha de último acceso 5.3.2025):

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 78/4 - Declaración Política de la reunión de alto nivel sobre la cobertura sanitaria universal, 5 de octubre de 2023. A/RES/78/4. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 78/152 - Reducción del riesgo de desastres, 19 de diciembre de 2023. Naciones Unidas, Asamblea General, A/RES/78/152. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[32] Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), 1973 (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[33] Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

hecho referencia a Una sola salud como un enfoque integrativo, incluyendo el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal.[34]

En 2018, los líderes de la FAO, la OMS y la entonces OIE (hoy OMSA) formalizaron su compromiso mediante un Memorando de Entendimiento[35] actualizado el 17 de marzo de 2022 con la incorporación del PNUMA, dando origen al actual Cuatripartito.[36] Este grupo estableció el Grupo de Expertos de Alto Nivel en Una sola salud[37] (OHHLEP, por sus siglas en inglés), encargado de desarrollar una definición y principios subyacentes de Una sola salud[38] ampliamente aceptados.[39] El Cuatripartito ha publicado un Programa de Acción Conjunto[40] y una Guía para su implementación nacional[41] que incluyen la revisión de políticas, legislación y financiación como una vía clave para la implementación de Una sola salud. Otras organizaciones, como el Banco Mundial,[42] han abordado Una sola salud en el contexto de la RAM y las enfermedades transmisibles entre animales y humanos (zoonosis), integrando este enfoque en estrategias globales de salud pública. Asimismo, Una sola salud ha desempeñado un papel central en la negociación del Tratado de las Pandemias, que podría convertirse en el primer Tratado Internacional que lo reconoce explícitamente.

---

[34] Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, 2022. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[35] FAO, OMS, OMSA. Memorando de Entendimiento sobre cooperación para combatir los riesgos sanitarios en la interfaz entre animales, humanos y ecosistemas en el marco del enfoque "Una sola salud" e incluyendo la resistencia a los antimicrobianos. Marzo de 2018. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[36] FAO, OMS, OMSA, PNUMA. Memorando de Entendimiento sobre cooperación para combatir los riesgos sanitarios en la interfaz entre animales, humanos y ecosistemas en el marco del enfoque "Una sola salud" e incluyendo la resistencia a los antimicrobianos. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[37] Mettenleiter, T.C., Markotter, W., Charron, D.F. *et al.* The One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP). *One Health Outlook* 5, 18. 2023.

[38] OHHLEP; Adisasmito, Wiku; Almuhari, Salama; Barton Behravesh, Casey et al. One Health: A new definition for a sustainable and healthy future. *PLOS Pathogens*. 2022. Vol. 18, 6. e1010537.

[39] Actualmente en su segundo mandato, OHHLEP ha elaborado publicaciones clave como el libro blanco sobre prevención del contagio zoonótico OHHLEP. Prevention of zoonotic spillover: From relying on response to reducing the risk at source. 2023. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[40] FAO, OMS, OMSA, PNUMA. "Una sola salud" plan de acción conjunto (2022-2026): trabajar juntos por la salud de los seres humanos, los animales, las plantas y el medio ambiente. 2022. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[41] FAO, OMS, OMSA, PNUMA. A guide to implementing the One Health Joint Plan of Action at national level. 2023. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[42] Banco Mundial. One Health: operational framework for strengthening human, animal, and environmental public health systems at their interface. 2018. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

Para completar el análisis del concepto de Una sola salud y su evolución es fundamental hacer referencia a su dimensión ética, desarrollada en diversas corrientes filosóficas que la han dotado de contenido. Una sola salud parte de la estrecha interrelación entre la salud y el bienestar de todas las especies y la necesidad de colaborar en un plano de equidad e inclusión[43] y conecta con los derechos de participación en la formulación de políticas y marcos jurídicos y acceso a la información. Más allá de los derechos humanos, Una sola salud alerta sobre los peligros del antropocentrismo, reconociendo el valor intrínseco de todas las especies, no solo su utilidad para los seres humanos,[44] articulando un deber de protección. Estas ideas se conjugan con tendencias filosóficas que, en la segunda mitad del S. XX, propusieron ampliar el círculo moral más allá del ser humano y la consideración del valor de otras especies. Autores como Mary Midgley[45] han argumentado que los animales y el entorno natural deben ser considerados en la toma de decisiones éticas, promoviendo así un bienestar compartido entre las especies.[46] En esta línea, Capps, Lenderman[47] y Degeling,[48]entre otros, han propuesto el concepto de ¨bienes universales¨,

[43] Hitziger, Martin; Esposito, Roberto; Canali, Massimo et al. Knowledge integration in One Health policy formulation, implementation and evaluation. *Bulletin of the World Health Organization*. 2018. Vol 96, 3 p. 211-218. (Fecha de último acceso 5.3.2025) Ver también: Gonet, Jared, Mease, Anne y Nowak, Katrzyna. Traditional Knowledge underlies One Health. *Science*. 2020. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[44] Lindenmayer, J. Kaufman, G. E., Baker, L. Coghlan et al. 2022. One health ethics: "What then must we do?". *CABI One Health.*2022. 0011. Coghlan, Simon; Coghlan, Benjamin J.; Capon, Anthony *et al.* A bolder One Health: expanding the moral circle to optimize health for all. *One Health Outlook* 2021. Vol. 3, 21. Capps, B. One Health Requires a Theory of Agency. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*. 2022. Vol. 31, 4. p. 518–529. Degeling, C., Dawson, A. and Gilbert, G. The ethics of One Health. In Merrilyn Walton. *One Planet, One Health*. Sydney University Press. 2019. p. 65-84.

[45] Midgley, Mary. *Animals and Why they Matter*. University of Georgia Press. 1983. ISBN-13. 978-0-8203-2041-0

[46] Fraser, David. A Practical Ethic for Animals. Journal of Agricultural Environmental Ethics. 2012. Vol. 25, p.721–746. Nussbaum, M. C. Beyond "compassion and humanity": Justice for nonhuman animals. In C. R. Sunstein & M. C. Nussbaum (Eds.), A*nimal rights: Current debates and new directions*. 2004. p. 299–320. Oxford: Oxford University Press. Fawcett, Anne, Mullan, Siobhan and Mc Greevy, Paul. Application of Fraser's "Practical" Ethic in Veterinary Practice, and Its Compatibility with a "One Welfare" Framework. *Animals*. 2018. Vol. 8, 7, p. 109. Colonius, Tristan and Earley, Rosemay W. One welfare: a call to develop a broader framework of thought and action. Commentario. Avma. 2013. Vol 242, 3.

[47] Capps Benjamin y Lederman Zohar. One Health and Paradigms of Public Biobanking. *Journal of Medical Ethics*, 2014.Vol 41,3. p.258-62.

[48] Degeling, C., Lederman, Z., & Rock, M. Culling and the common good: Re-evaluating harms and benefits under the One Health paradigm. *Public Health Ethics*. 2016. Vol. 9, 3. p. 244–254.

entendidos como aquellos que tienen en cuenta los intereses de todas las especies, y no solo los intereses de los seres humanos. Ejemplos de bienes universales incluyen la calidad del aire, la biodiversidad, o la efectividad de los antibióticos. El marco ético de Una sola salud nos recuerda que, a la hora de ponderar políticas y medidas de salud pública, es importante considerar los principios de necesidad y proporcionalidad[49] y el impacto de dichas medidas en otras especies,[50] privilegiando un enfoque holístico y preventivo.[51] Otro principio importante es el de precaución, que reconoce la importancia de prevenir riesgos en situaciones de incertidumbre científica.[52] En el contexto multidisciplinar de Una sola salud, donde se aplica un enfoque sistémico y se conjugan intereses diversos, las situaciones de incertidumbre científica precisan una respuesta orientada a favor de la protección de la salud y el ambiente. [53]

En conclusión, Una sola salud ha evolucionado desde un concepto centrado en la prevención de las zoonosis y la RAM a un marco de gobernanza clave para diferentes materias relacionadas con la salud y el medio ambiente, con un fundamento científico reconocido y un contenido filosófico ampliamente desarrollado. Su progresivo reconocimiento en instrumentos internacionales y resoluciones multilaterales representa un avance hacia su consolidación jurídica, aunque aún persisten desafíos en su implementación efectiva y su integración en sistemas normativos globales, nacionales y regionales.

3. LA COMPLEJA CUESTIÓN DE LA GOBERNANZA DE UNA SOLA SALUD

Dada su naturaleza multisectorial y multidisciplinar, la implementación del enfoque de Una sola salud depende en gran medida de su gobernanza a escala

[49] Stucki, S. Towards a Theory of Legal Animal Rights: Simple and Fundamental Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2020. Vol. 40, 3. p. 533–560.
[50] Degeling, C., Lederman, Z., & Rock, M. Culling and the common good: Re-evaluating harms and benefits under the One Health paradigm. *Public Health Ethics*. 2016. Vol. 9, 3. p. 244–254.
[51] Karesh, William B; Dobson, Andy; O Lloyd-Smith, James et al. Ecology of zoonoses: natural and unnatural histories. *Lancet*. 2012. Vol. 380, 9857. p. 1936–45
[52] Lindenmayer, J. Kaufman, G. E., Baker, L. Coghlan et al. One health ethics: "What then must we do?". CABI One Health. 2022. 0011. (Fecha de último acceso 5.3.2025)
[53] de Sadeleer, Nicolas. The precautionary principle. In de Sadeleer, Nicolas. *Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press. 2002. p. 482.

global, regional y nacional, desarrollada a través de soluciones institucionales y participativas adaptadas a cada contexto.

Si bien la literatura académica sobre Una sola salud se ha centrado tradicionalmente en sus dimensiones científica y técnica, diversos estudios han analizado su gobernanza, destacando los beneficios de la coordinación multisectorial para superar la fragmentación de políticas y disciplinas.[54] No obstante, muchas de las instituciones clave operan bajo mandatos jurídicos específicos que pueden restringir su margen de actuación y condicionar los mecanismos de participación. Es por ello importante examinar los marcos jurídicos vigentes a fin de identificar las posibilidades y las limitaciones legales de dicha cooperación. Este análisis ha de incluir los procedimientos administrativos que facilitan la coordinación entre sectores, las obligaciones que pueden derivarse de tales mecanismos y los derechos de terceros interesados en participar en la formulación y ejecución de políticas públicas. La implementación efectiva del enfoque Una sola salud requiere, en consecuencia, no solo voluntad política y respaldo científico, sino también marcos normativos que faciliten y consoliden la cooperación entre diferentes actores, mediante procedimientos jurídicos claros y el reconocimiento de derechos de participación.

El Plan de Acción conjunto "Una sola salud" del Cuatripartito[55] y su Guía de implementación nacional recomiendan el establecimiento de mecanismos nacionales de coordinación, apoyados por un secretariado, grupos de expertos técnicos y una financiación adecuada.[56] La implementación de estas recomendaciones a nivel nacional ha variado ampliamente según el contexto institucional y político de cada país. A continuación, se presentan algunos

[54] Ver, Zhou, Yinling; Frutos, Roger; Bennis, Isaam and Wakimoto, Mayumi. One Health Governance: theory, practice and ethics. *Science in One Health*. 2024. Vol. 3, 100089. También Bayerlein, Michael y Villarreal, Pedro. "One Health" and Global Health Governance: Design and Implementation at the International, European, and German Levels. *Stiftung Wissenschaf und Politik*. 2023. n.43. p. 1-8. Abbas, Syed Shahid; Shorten, Tim and Rushton, Jonathan. Meanings and mechanisms of one health partnerships: insights from a critical review of literature on cross-government collaborations. *Health Policy and Planning*. 2022. Vol. 37, 3. p. 385–399. Hitziger, Martin; Esposito, Roberto; Canali, Maurizio et al. Knowledge integration in One Health policy formulation, implementation and evaluation. *Bulletin of the World Health Organization*. 2018. Vol. 96, 3. p. 211–218.

[55] FAO, OMS, OMSA, PNUMA. Plan de acción conjunto "Una sola salud" (2022-2026). 2021 (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[56] FAO, OMS, OMSA, PNUMA. A guide to implementing the One Health Joint Plan of Action at national level. 2023. p. 16. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

ejemplos que ilustran la diversidad de enfoques en la gobernanza de Una sola salud.

En África Occidental, países como Mali,[57] Burkina Faso,[58] Senegal[59] y Mauritania,[60] han establecido plataformas nacionales dedicadas a Una sola salud financiadas con fondos estatales.[61] Estas estructuras incluyen típicamente un Comité de Dirección y un Comité Técnico, con representantes de ministerios clave como salud, agricultura, medio ambiente, educación, y economía, bajo la supervisión del primer ministro o el ministro de salud. Originalmente concebidas para trabajar en zoonosis, su mandato se ha ampliado a cuestiones intersectoriales como la resistencia a los antimicrobianos, la contaminación y la seguridad alimentaria. En Kenia[62] y en Etiopia,[63] en lugar de crear nuevas entidades formales, se han firmado Memorandos de Entendimiento (MoU) entre ministerios clave para establecer mecanismos de coordinación intersectorial, promoviendo la cooperación sin necesidad de modificar la estructura administrativa existente.

[57] Mali. Décret 2018-0369/PR-RM du 12 avril 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Plateforme « Une seule santé » au Mali. 2018. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[58] Burkina Faso. Arrêté interministériel n 2020/2010 MS/MINEFID/MESRSII MAAHIIMRAH/MEEVCC portant attributions, organisation, composition et fonctionnement du Comité Technique de Pilotage, des Commissions Thématiques, du Secrétariat Technique et des Points Focaux One Health. 2020. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[59] Senegal Arrêté n°21787 du 11.12.2017 portant creation et fixant les regles d'organisation et de fonctionnement de la Structure de Coordination multisectorielle de la Securite Sanitaire Mondiale (SSM) One Health. 2017. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[60] Mauritania. Arrêté n°000346 bis du 14 mai 2020 portant Création, Organisation et Fonctionnement du Comité National de Pilotage de la Sécurité Sanitaire «Une Seule Santé». 2020. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[61] Dotados de un ámbito de actuación amplio, estos organismos han seguido el ejemplo de las unidades intersectoriales establecidas para hacer frente a la resistencia a los antimicrobianos, promovidas por el Plan de Acción Mundial sobre la Resistencia a los Antimicrobianos.

[62] Kenya. Zoonosis Disease Unit. One Health Strategic Plan for the Prevention and Control of Zoonotic Diseases in Kenya (2021-2025). 2022. Página 5. (Fecha de último acceso 3.3.2025). Ver también Mbabu, Murithi, Njeru, Ian, File, Sarah et al. Establishing a One Health Office in Kenya. *PanAfrican Medicine.* Volume 19, Article 106, 29. 2014. Fecha de último acceso 3.3.2025)

[63] Republic of Ethiopia Memorandum of Understanding for the Operationalizatio of the One Health approach amongst the Ministry of Health, the Ministry of Agriculture and Livestock, the Ministry of Culture and Tourism, Ethiopian Wildlife Conservation Authority and the Ministry of Environment, Forest and Climate Change. 2018. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

En los Estados Unidos de América, la Oficina de Una sola salud (One Health) fue creada en 2009 en el Centro Nacional para Enfermedades Emergentes y Zoonosis.[64] En 2023, la Consolidated Appropriations Act[65] requirió la creación de un Programa Nacional para Zoonosis y Emergencias Sanitarias,[66] lo que llevó al establecimiento de la One Health Coordination Unit (OHCU), que coordina más de 24 agencias nacionales. En 2024, la OHCU publicó el Marco Nacional para la Gestión de Zoonosis y Preparación Sanitaria 2025-2029,[67] consolidando Una sola salud como un eje estratégico en la política federal de salud pública.

En Bangladés, la gobernanza de Una sola salud ha sido liderada por la organización no gubernamental "One Health Bangladesh"[68] con el respaldo de universidades, organismos gubernamentales y socios técnicos y financieros. En 2012 y 2017, esta plataforma impulsó planes de acción estratégicos[69] suscritos por los Ministerios de Salud Pública y Bienestar Familiar, Agricultura y Medio Ambiente y con financiación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Familiar. El programa más reciente propuso una estructura institucional formalizada, con un Comité Directivo que agrupa a varios ministerios clave.

En Europa, varios países han integrado Una sola salud en sus estrategias nacionales de salud y ambiente. En Francia se creó un Comité para el Control y Prevención de Riesgos Sanitarios (COVAR, por sus siglas en francés)[70] que reúne expertos en salud humana, animal y medio ambiental, junto a representantes de la sociedad civil. Este enfoque ha sido incorporado, en la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2030[71] y en la Estrategia Nacional de

[64] Estados Unidos- One Health Office. Saving lives by taking a One Health approach. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
[65] Estados Unidos. H.R.2617 - 117th Congress (2021-2022): Consolidated Appropriations Act, 2023. Sección 2235. Library of Congress. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
[66] Estados Unidos. Consolidated Appropriations Act, 2023. Sección 2235 (a)
[67] Estados Unidos. National One Health Framework to Address Zoonotic Diseases and Advance Public Health Preparedness in the United States. 2024. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
[68] One Health Bangladesh cuesta con un Acta de Constitución de 2012 y una segunda revisada de 2017. Constitución de la One World One Health Bangladesh Initiative en, así como la versión más reciente de 2017. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
[69] Bangladesh. Strategic framework for One Health approach to infectious diseases in Bangladesh (2012-2017). 2012. También, Strategic Framework and Action Plan for the Application of a One Health Approach in Bangladesh (2017 – 2021). (Fecha de último acceso 3.3.2025)
[70] Lefrançois, Thierry; Lina, Bruno, COVARS, *et al.* One Health approach at the heart of the French Committee for monitoring and anticipating health risks. *Nature Communications*. 2023. Vol 14, 7540. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
[71] Francia. Stratégie nationale pour la biodiversité. 2017. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

Prevención de las Infecciones y de Resistencia a los Antimicrobianos,[72] entre otros documentos.[73] Por su parte, Italia ha adoptado este enfoque en su Plan Nacional de Prevención 2020-2025, que lo reconoce como principio rector de sus líneas de acción. Además, ha establecido un Departamento de Salud humana, animal y del ecosistema bajo un enfoque Una sola salud en el Ministerio de la Salud.[74] El enfoque de Una sola salud ha sido recogido en dos Decretos del Ministerio de Salud sobre medidas de urgencia para implementar en Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia,[75] uno de los cuales establece el Sistema Nacional para prevenir riesgos de salud derivados del medio ambiente y el cambio climático bajo un enfoque de Una sola salud.[76]

En España, Una sola salud ha sido incorporado en diversos instrumentos de política pública, como el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2030,[77] el Plan Estratégico de Salud y Medioambiente 2022-2026,[78] el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático[79] y el Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos.[80] Además, el Ministerio de Agricultura ha incorporado este enfoque en su Informe anual de Zoonosis "Una sola

[72] Francia Stratégie nationale de prévention des infections et de la résistance aux antimicrobiens. 2022-2025. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[73] Ver también el Plan d'action pour prévenir l'introduction et la propagation des espèces exotiques envahissantes (2022-2030). 2022. Plan Nacional de Salud Pública "Priorité Prévention. Rester en Bonne Santé tout au long de sa vie. 2018,o la Ley Nacional n. 2021-1031 de 4 de agosto de 2021 de programación relativa al desarrollo solidario y la lucha contra las desigualdades mundiales.

[74] Italia. **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (30 ottobre 2023, n. 196):** Regolamento di organizzazione del Ministero della Salute. 2023. Artículo 3(c). (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[75] Italia. Decreto Legge 30 aprile 2022, n. 36 Medidas adicionales urgentes para la implementación del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia. "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza" (PNRR). Articulo 27. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[76] Decreto 23 maggio 2022, n. 77 Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale. (22G00085) (GU Serie Generale n.144 del 22-06-2022) (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[77] España. Real Decreto nº 1057/2022 - Por el que se aprueba el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. 2022. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[78] España. Ministerio de Sanidad (2021) Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente 2002-2026 2021. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[79] Plan Nacional de adaptación al Cambio Climático 2021-2030 2020 (Fecha de último acceso 3.3.2025)

[80] España. Plan Estratégico del Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN) **2022** (Fecha de último acceso 3.3.2025)

salud"[81](2021). Destaca igualmente la Estrategia Nacional de Vigilancia en Salud Pública[82] que incluye Una sola salud como uno de sus principios generales.[83]

Estos ejemplos demuestran que no existe un modelo único de gobernanza e incorporación de Una sola salud en las políticas y normativa nacionales, sino que ésta depende de la capacidad de los sistemas nacionales para coordinar políticas intersectoriales, garantizar marcos normativos adecuados y asegurar una financiación sostenible. La experiencia comparada sugiere que el éxito de estos mecanismos no radica únicamente en la voluntad política, sino en la capacidad de traducir este enfoque en mecanismos institucionales o procedimientos administrativos que permitan una acción coordinada a largo plazo.

4. EL DERECHO COMO VÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE UNA SOLA SALUD

El derecho desempeña un papel clave en la implementación de Una sola salud. Junto con las políticas y la financiación, la legislación ha sido identificada por el Cuatripartito como una de las principales vías para consolidar este enfoque. No obstante, su integración en los marcos jurídicos plantea desafíos significativos debido a la diversidad de áreas normativas involucradas y a la falta de una categorización jurídica clara y sistematizada.

El término "enfoque" con el que se ha caracterizado a Una sola salud carece de una clasificación jurídica precisa. Un antecedente relevante en el uso de este término es el enfoque precautorio, que en algunas jurisdicciones no es reconocido como ¨principio¨, y que ha sido operacionalizado de forma análoga a un principio. Este paralelismo sugiere que Una sola salud podría adoptar un rol similar en el ámbito jurídico sirviendo como un principio transversal que guíe la interpretación y aplicación de normas en diferentes sectores[84]. Para avanzar en su conceptualización jurídica, esta sección examina sus objetivos, los principales desafíos que enfrenta y posibles soluciones regulatorias. En particular, se argumenta que Una sola salud puede ser comprendida como un principio jurídico, dotado de flexibilidad para adaptarse a distintos marcos

[81] España. Informe de Zoonosis "Una sola salud". 2021. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
[82] España. Estrategia de Vigilancia en Salud Pública del Sistema Nacional de Salud. 2022.(Fecha de último acceso 3.3.2025)
[83] Ibídem. Página 30.
[84] Bullón Caro, Carmen. One Health as a Legal Principle: foundations, normative content and Bullón Caro, Carmen. 'One Health, Sustainable Development and the Principle of Integration: Legal Synergies for Effective Implementation' (2025) *Research Orientations: One Health* (Cambridge University Press

regulatorios y generar obligaciones de resultado que faciliten su implementación en diversas áreas sanitarias y ecológicas.

El objetivo de Una sola salud no se limita a la protección de la salud humana mediante la mejora de la salud de los animales y los ecosistemas, sino que busca un enfoque integral que permita optimizar la relación entre las diferentes especies y los entornos que habitan. Su propósito es contribuir a restaurar los equilibrios que se han visto alterados a lo largo de siglos en que el hombre ha dominado la naturaleza y hecho un uso de esta que ha llevado a la superación de ciertos límites planetarios, afectando la estabilidad ecológica y la resiliencia de los ecosistemas.[85] Este enfoque lleva a reconocer el valor intrínseco de las especies no humanas, no solo por su utilidad para el ser humano, sino como partes esenciales de un ecosistema interdependiente.[86]

Desde una perspectiva jurídica, Una sola salud interactúa con múltiples áreas del derecho, incluidas el derecho sanitario (salud pública), la sanidad vegetal y animal, el derecho medioambiental y las normas de comercio internacional. Esta multiplicidad de materias, cada una con sus conceptos, principios y doctrina, añade una complejidad significativa a la conceptualización jurídica de una sola salud.

El derecho sanitario, incluyendo la legislación que regula la salud pública, sanidad animal, la gestión de las enfermedades y la sanidad vegetal, establece los mecanismos mediante los cuales la administración pública ejerce su mandato constitucional de protección de la salud. Estas normas típicamente otorgan al Estado poderes amplios, incluyendo restricción de libertades y derechos individuales como la propiedad privada o la libre circulación en casos de emergencia sanitaria. Del mismo modo, la regulación de sanidad animal y vegetal se basa en principios como la evidencia científica y el análisis de riesgos, derivados del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la

[85] Ver Steffen, Will; Richardson, Katherine; Rockstrom, Johan et al. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*. 2015. Vol 347, 6223. También Richardson, Katherine, Steffen, Will, Lucht, Wolfgang et al. Earth beyond six of nine planetary boundaries. Science Advances. 2023. Vol 9, 37.

[86] Ver Capp, Benjamin y Lederman, Zohar. One Health and Paradigms of Public Biobanking. *Journal of Medical Ethics*. 2014. Vol. 41, 3. p. 258-62. Lindenmayer, Johann; Kaufman, Gretchen. E.; Baker, Liv et al. One health ethics: "What then must we do?". *CABI One Health*. 2022. 0011. Coghlan, Simon; Coghlan, Benjamin J.; Capon, Anthony et al. A bolder One Health: expanding the moral circle to optimize health for all. *One Health Outlook* 3. 2021. Vol. 3, 21. En este sentido, la cosmovisión de las poblaciones indígenas ha sido frecuentemente referenciada en el marco de Una sola salud, ya que integra una concepción del mundo basada en el respeto por la naturaleza y el equilibrio entre las especies.

Organización Mundial del Comercio.[87] Este Acuerdo limita la capacidad de sus miembros para imponer restricciones sanitarias o fitosanitarias salvo que sean necesarias para proteger la salud pública y se basen en evidencia científica suficiente.[88] Asimismo, promueve la armonización de normativas,[89] tomando como referencia los estándares aprobados por la Comisión del Codex Alimentarius en relación con la inocuidad alimentaria, la Comisión de Medidas Fitosanitarias de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria para la sanidad vegetal, y la Organización Mundial de la Sanidad Animal (OMSA) para la sanidad animal, considerados como referencia de norma sanitaria con justificación científica.[90] Como resultado, la legislación sobre sanidad animal, vegetal e inocuidad de alimentos tiene como fundamento la fundamentación científica y el análisis de riesgos biológicos, dejando escaso margen para el desarrollo de derechos individuales más allá del derecho a la información.

Por otro lado, el derecho ambiental y las normas de gestión de los recursos naturales (leyes de bosques, tierras y otros recursos naturales) presentan una lógica regulatoria distinta. Estas normas establecen derechos de acceso, gestión y uso de los recursos naturales, así como restricciones para asegurar su sostenibilidad. En este sentido, las comunidades locales y los pueblos indígenas han visto reconocidos sus derechos de tenencia y participación en la gestión de los ecosistemas, en virtud de instrumentos como la Convención sobre la Diversidad Biológica y las Directrices Voluntarias sobre Gobernanza de la Tenencia de la Tierra.

En definitiva, mientras que la regulación sanitaria otorga amplias potestades al Estado para actuar con rapidez ante riesgos biológicos, potencialmente afectando derechos individuales, el derecho ambiental y de tenencia crea y protege los derechos de comunidades locales sobre sus territorios y recursos naturales. Un ejemplo concreto de esta divergencia es la participación de las comunidades en la implementación de la legislación. En materia de vigilancia sanitaria, las comunidades locales pueden colaborar con el Estado en la detección y control de enfermedades,[91] pero como una delegación de funciones

[87] Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo MSF). Artículo 2.3

[88] Acuerdo MSF. Artículo 2.2. Este artículo añade "a reserva de los dispuesto en el párrafo 7 del artículo 5, el cual hace referencia al principio de precaución cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes.

[89] Acuerdo MSF. Artículo 3.

[90] Acuerdo MSF. Artículo 3.4 y Anexo A.

[91] Ver, entre otros, OMS. A definition for community-based surveillance and a way forward: results of the WHO global technical meeting, France, 26 to 28 June 2018. *Eurosurveillance*. Jan 10;24(2):1800681. 2019. También. Guerra, José; Acharya, Patrikshya, y Barnadas, Céline. Community-based surveillance: A scoping review. *Plos One*. 2019. Vol. 14, 4. e0215278.

y dentro del marco del mandato institucional del Estado para proteger la salud pública. En cambio, en la legislación sobre recursos naturales las comunidades ejercen sus derechos de manera autónoma, en virtud de su derecho de tenencia sobre los territorios que habitan y gestionan.

En este contexto, regular aspectos relacionados con Una sola salud encuentra el gran desafío de conjugar áreas jurídicas con diferentes objetivos y principios rectores. En estas materias, la potestad administrativa y los derechos individuales juegan un papel diferente. Un potencial marco jurídico unificado de Una sola salud encontraría estos desafíos en su desarrollo normativo e implementación, a menos que cada una de las áreas normativas mantenga su regulación específica, estableciendo mecanismos de coordinación intersectorial que faciliten su aplicación armónica y coherente.

De lo anterior se deriva que cualquier intento de caracterización jurídica de Una sola salud debe reconocer la diversidad de las áreas jurídicas involucradas, en particular las diferencias entre el derecho medioambiental, el derecho sanitario y las normas de comercio internacional aplicables a las leyes de sanidad animal y vegetal. Su integración en el derecho exige un enfoque flexible, que permita conectar distintas regulaciones sin fusionarlas, asegurando su compatibilidad y evitando conflictos normativos. Sin embargo, esto no nos da una respuesta concreta acerca de qué sea Una sola salud desde una perspectiva jurídica, de modo que nos ayude a promover y facilitar su implementación.

5. UNA SOLA SALUD COMO PRINCIPIO JURÍDICO

Para superar los desafíos normativos mencionados, Una sola salud puede conceptualizarse como un principio jurídico, dotado de flexibilidad para su aplicación en distintos sectores y adaptable a diversos marcos regulatorios.[92] El derecho ambiental ha desarrollado principios como el de sostenibilidad y el de integración,[93] que han guiado la armonización de regulaciones en diferentes ámbitos. De manera análoga, Una sola salud podría operar como un principio

[92] Bullón Caro, Carmen. One Health as a Legal Principle: foundations, normative content and Bullón Caro, Carmen. 'One Health, Sustainable Development and the Principle of Integration: Legal Synergies for Effective Implementation' (2025) *Research Orientations: One Health* (Cambridge University Press.

[93] Bullón Caro, Carmen. 'One Health, Sustainable Development and the Principle of Integration: Legal Synergies for Effective Implementation' (2025) *Research Orientations: One Health* (Cambridge University Press.

orientador, impulsando la adopción de enfoques intersectoriales en la formulación e interpretación de normas jurídicas.[94]

A diferencia de las reglas, que establecen consecuencias jurídicas precisas, los principios jurídicos actúan como "mandatos de optimización", es decir, establecen objetivos a alcanzar en la medida de lo posible dentro de los límites fácticos y jurídicos existentes.[95] Los principios requieren interpretación, adaptación y ponderación, y pueden entrar en conflicto con otros principios sin perder su vigencia. [96] Como principio jurídico, Una sola salud genera obligaciones de resultado adaptables y flexibles, abiertas a la interpretación y contextualización, que orientarían las decisiones de los reguladores e intérpretes del derecho. Su aplicación demandaría la consideración del impacto de las políticas públicas en la interfaz entre la salud pública, animal, vegetal y ambiental, así como el reconocimiento del valor intrínseco de todas las especies y los ecosistemas.[97]

Podemos distinguir cuatro elementos fundamentales del principio de Una sola salud:[98] en primer lugar, **colaboración inter-institucional**. Bajo este principio diferentes entidades públicas y privadas y diversas disciplinas serían llamadas a colaborar y actuar de forma coordinada e integrada. Esta colaboración, más que un simple objetivo de política pública, se convertiría en un mandato con contenido normativo, requiriendo el establecimiento de procedimientos administrativos e institucionales que garanticen la gestión eficaz de desafíos complejos, como el control de las enfermedades zoonóticas, o la gestión de los residuos agrícolas.

En segundo lugar, el principio de una sola salud promovería la **integración normativa,**[99] entendida no como la fusión de normas de diferentes sectores, sino como la interconexión, coherencia y complementariedad de normas jurídicas en áreas interconectadas. Por ejemplo, normas sobre producción

[94] Etcheverry, Juan. An approach to legal principles based on their justifying function. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*. 2019. Vol. 32, 2. p. 321-342.
[95] Alexy, Robert. *Law's ideal dimension*. Oxford University Press. 2021. P.176. ISBN: 9780198796831
[96] Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously. New Impression with a Reply to Critics*. Duckworth. 1978. ISBN:0-7156-1174-7
[97] Bullón Caro, Carmen. 'One Health, Sustainable Development and the Principle of Integration: Legal Synergies for Effective Implementation' (2025) *Research Orientations: One Health* (Cambridge University Press.
[98] Ver en este sentido Bullón Caro, Carmen. Legal Elements to Operationalise One Health: From Principles to Practice. *Research Orientations: One Health*. Cambridge University Press.2025
[99] Asociación de Derecho Internacional (ILA). Conferencia de Toronto. Derecho internacional sobre desarrollo sostenible. 2006. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

animal que incorporan objetivos en materia de reducción de emisiones o control de residuos, asegurando coherencia con la legislación ambiental.

Junto a la coordinación institucional y la integración normativa, el tercer elemento del principio de Una sola salud es la obligación de promover el **uso prudente, sostenible y equitativo de bienes públicos "universales"**, entendidos como aquellos que tienen como objetivo el bienestar de todas las especies vivas y de los ecosistemas en general, y no solo de la especie humana.[100] El principio de Una sola salud promovería el uso sostenible de la biodiversidad, los recursos naturales, los antimicrobianos, e incluso productos necesarios pero potencialmente contaminantes como los fertilizantes, los plaguicidas o los plásticos. Al tener en cuenta el impacto de estos bienes públicos en todas las especies y ecosistemas, se promueve el respeto a las especies no-humanas como un bien en sí mismo y no por su utilidad para los humanos.[101]

El cuarto elemento hace referencia a la **participación** de diferentes actores en el desarrollo e implementación de políticas públicas y legislación, y la importancia de reconocer todas las formas de conocimiento y perspectivas sectoriales en el desarrollo científico. Se establece así una obligación jurídica de promover la participación e integrar las diferentes ciencias y formas de sabiduría, poniendo en marcha procedimientos de consulta y participación bajo una perspectiva de igualdad, inclusión, y respeto a los derechos humanos.

Estos cuatro elementos: coordinación interinstitucional, integración normativa, uso sostenible y prudente de bienes universales teniendo en cuenta todas las especies, y participación, conformarían el contenido esencial del principio de Una sola salud, aplicable de forma flexible como un mandato de optimización para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el equilibrio entre el crecimiento económico, la protección medioambiental y el bienestar social.[102]

---

[100] Capps, Benjamin y Lederman Zohar. One Health and Paradigms of Public Biobanking. *Journal of Medical Ethics*. 2014. Vol. 41, 3. p. 258-62. Capps, Benjamin. One Health Requires a Theory of Agency. Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics. 2022. Vol. 31, 4. p. 518–529. Coghlan, Simon y Coghlan, Benjamin J. One Health, Bioethics, and Nonhuman Ethics. *The American Journal of Bioethics*. 2018. Vol 18, 11. p. 3–5.

[101] One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP). Adisasmito, Wiku; Almuhari, Salama; Barton Behravesh, Casey et al., (2022). One Health: A new definition for a sustainable and healthy future. *PLoS Pathogens*. 2022. Vol. 18, 6. e1010537.

[102] Bullón Caro, Carmen. Legal Elements to Operationalise One Health: From Principles to Practice. *Research Orientations: One Health*. Cambridge University Press. 2025. Bullón Caro, Carmen. One Health as a Legal Principle: foundations, normative content and regulatory implications (en fase de publicación) 2025.

Si bien un principio jurídico no precisa de plasmación en un texto jurídico para existir,[103] su reconocimiento en el derecho positivo facilitaría su implementación y aplicación. Hasta el momento, las referencias a Una sola salud como principio son limitadas.[104] En la Unión Europea, algunos documentos citan Una sola salud como principio. Destaca una Comunicación de la Comisión de 2022 en cuyo anexo,[105] y como parte de las conclusiones de una Conferencia, Una sola salud se cita como "*un principio horizontal y fundamental que abarque todas las políticas de la Unión Europea*". También se hace mención de Una sola salud como principio en el Reglamento 2016/429 sobre sanidad animal[106] y en la Estrategia Europea sobre la Protección del Suelo.[107] Más allá de la Unión Europea, Una sola salud aparece citada como uno de los diez principios orientadores del Enfoque Común de Naciones Unidas en materia de Contaminación.[108] Asimismo, en las primeras versiones del borrador de Tratado para las Pandemias Una sola salud aparecía en el artículo 3 sobre principios y enfoques.[109] Si bien en versiones posteriores de este Acuerdo aparece como un

[103] Seys, Sophie, De Jonghe, Delphine, Tulkens, Francois. Section 6. Le niveau transversal. Les príncipes généraux du Droit. Cartuyvels, Yves (ed.); *"Les sources du droit revisitées"*. 2012. 493 a 549. ISBN: 978-2-87455-563-3. En contra de esta afirmación, Esser, Josef. *Principio y Norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho privado*. Chile: Biblioteca de Derecho Privado. Lex. 2019 ISBN: 9789563922783.

[104] Bullón Caro, Carmen. One Health as a Legal Principle: foundations, normative content and regulatory implications (en fase de publicación) 2025.

[105] Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. Conferencia Sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concreta. COM(2022) 404 final 17.6.2022. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[106] Ver considerando 9 en la versión en inglés, ya que ha sido traducida como "salud compartida" en la versión en castellano. Regulation 2016/429 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016. On transmissible animal diseases and amending and repealing certain acts in the area of animal health "Animal Health Law". OJL84 31.3.2016.p.1. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[107] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima. COM (2021) 699 final. 17.11.2021. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[108] UN Environment Management Group. UN System Common approach towards a pollution-free planet. 2023. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[109] Una sola salud aparece enunciada como un principio en los borradores presentados a las reuniones del Órgano de Negociación Intergubernamental desde julio de 2022 hasta julio de 2023 INB 2 (A/INB/2/3), INB 3 (A/INB/3/3), INB 4 (A/INB/4/3), and INB 5 (A/INB/5/6). En borradores posteriores desaparece de este principio y se convierte en un artículo separado.

artículo específico,[110] su formulación general, estableciendo objetivos flexibles, hace pensar en un principio.

6. UNA SOLA SALUD EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea ha incorporado progresivamente el enfoque Una sola salud en diferentes políticas e instrumentos jurídicos, consolidándose como un actor clave en su implementación a escala global. Inicialmente, las referencias a Una sola salud en documentos comunitarios se centraban en cuestiones relacionadas con la resistencia a los antimicrobianos y la prevención de enfermedades zoonóticas. Sin embargo, en los últimos años, este concepto ha sido adoptado de manera más estructurada y transversal[111] hasta que en 2024 se da un paso hacia la consolidación de este enfoque como objetivo y principio rector de diferentes políticas y áreas de acción con la publicación de dos documentos sobre la Gobernanza de Una sola salud.

Las primeras referencias a este enfoque están vinculadas a la RAM y la gestión de las zoonosis. Se encuentran menciones en los Planes de Acción de la Comisión Europea contra la lucha a la resistencia a los antimicrobianos (RAM) de 2011[112] y 2017,[113] así como en el anteriormente mencionado Reglamento (UE) 2016/429 sobre sanidad animal, que lo reconoce como un principio orientador.[114] También lo mencionan el Reglamento (UE) 2019/6 sobre medicamentos veterinarios[115] y el Reglamento (UE) 2019/4 sobre piensos

[110] Borrador presentado al Órgano de Negociación Intergubernamental del Acuerdo sobre la prevención, preparación y respuesta a las pandemias. Versión de Mayo de 2024 discutida en Septiempre de 2024 en la reunión INB/10. (Fecha de último acceso 5.3.2025)

[111] Coli, Francesca y Schebesta, Hanna. One Health in the EU: The Next Future?. European Papers. 2023. Vol.8, 1. p. 301-316.

[112] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Plan de acción contra la amenaza creciente de las resistencias bacterianas. COM (2011) 748. 15.11.2011.(Fecha de último acceso 5.5.2025)

[113] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Plan de Acción europeo «Una sola salud» para luchar contra la resistencia a los antimicrobianos COM/2017/0339 final. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[114] Ver considerando 9 en la versión en inglés, ya que ha sido traducida como "salud compartida" en la versión en castellano. Regulation 2016/429 of the European Parliament and of the Council of 9 march 2016. On transmissible animal diseases and amending and repealing certain acts in the area of animal health "Animal Health Law". OJL84 31.3.2016.p.1. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[115] Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre medicamentos veterinarios y por el que se deroga la Directiva 2001/82/CE DO L 4 de 7.1.2019, p. 43/167. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

medicamentosos,[116] aunque sin desarrollar mecanismos concretos de implementación. Un avance cualitativo significativo se observa en el Reglamento (UE) 2021/522 que establece un programa de acción de la UE en materia de salud,[117] introduciendo por primera vez una definición formal de Una sola salud[118] y exigiendo su aplicación en los objetivos del programa.[119] De igual manera, el Reglamento (UE) 2022/123 destaca la importancia de este enfoque en la vigilancia de la salud pública para detectar riesgos asociados a acontecimientos sanitarios graves,[120] reflejando su aplicación en la gestión de riesgos.

A partir del Pacto Verde Europeo,[121] Una sola salud comienza a ser incorporada en políticas y documentos más allá del ámbito estrictamente sanitario.[122] De los más de 50 documentos adoptados en desarrollo de este Pacto, solo un grupo reducido hace referencia explícita a este enfoque, incluyendo la Estrategia de Biodiversidad de la UE,[123] la Estrategia "de la Granja a la Mesa",[124] la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático,[125] el Plan de Acción Contaminación Cero

[116] Reglamento (UE) 2019/4 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.o 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 90/167/CEE del Consejo. DOL4 7.1.2019 p.1. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[117] Reglamento (UE) 2021/522 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 282/2014 DO L 107 de 26.3.2021, p. 1–29. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[118] Reglamento (UE) 2021/522. El artículo 2 (5) define "Una salud" como ": un enfoque multisectorial que reconoce que la salud humana está vinculada a la salud animal y al medio ambiente y que las acciones para hacer frente a las amenazas para la salud deben tener en cuenta esas tres dimensiones"

[119] Reglamento (UE) 2021/522. Ver considerando (31) así como artículos 3 (objetivos generales) y 4 (objetivos específicos). (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[120] *Ibídem.* Ver considerando 36.

[121] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "El Pacto Verde Europeo". COM/2019/640 final. 11.12.2019. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[122] Coli, Francesca y Schebesta, Hanna. One Health in the EU: The Next Future?. European Papers. Vol.8, 2023, No1 pp.301-316.

[123] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 COM (2020) 380 final. 20.5.2020. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[124] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» COM (2020) 381 final. 20.5.2020. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[125] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Forjar una Europa resiliente al cambio

para el aire, el agua y el suelo",[126] la Decisión que establece un Programa de Acción de la Unión sobre el Medioambiente 2030 (PMA),[127] la Estrategia de la UE para la protección del Suelo para 2030[128] y el Reglamento (UE) 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza,[129]entre otros.[130]

Si bien muchas de estas referencias se limitan a reconocer la interconexión entre la salud humana, animal y ambiental, algunos documentos avanzan en su operacionalización. Por ejemplo, la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático incorpora Una sola salud en la recopilación de datos, herramientas y conocimientos sobre los efectos del cambio climático en la salud. El PMA se propone facilitar su integración en la formulación de políticas, mientras que la Estrategia para la Protección del Suelo lo reconoce explícitamente como un "principio" clave para la conservación de la biodiversidad del suelo. Estos avances, impulsados por la pandemia de Covid-19, reflejan un creciente reconocimiento de Una sola salud como enfoque transversal, más allá de la RAM y de las zoonosis.

Desde el punto de vista institucional, en 2022 se estableció el grupo de coordinación científica "One Health task force",[131] integrado por agencias científicas europeas como la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. COM(2021) 82 final 24.2.2021. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[126] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» COM (2021) 400 final. 12.5.2021.

[127] Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 DOL 114/22 14.2.2022. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[128] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima. COM (2021) 699 final. 17.11.2021. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[129] Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869. DO L, 2024/1991, 29.7.2024. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[130] Por ejemplo, el Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.o 1082/2013/UE. DO L 314 de 6.12.2022. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[131] One Health interagency task force. Este grupo incluye la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), la Agencia Ambiental Europea (EEA), el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC), la Agencia Europea de Químicos (ECHA) y la Agencia Europea del Medicamento (EMA)

(EFSA), la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA), la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC). Este grupo ha servido como un espacio de cooperación interinstitucional, facilitando la armonización de criterios, el intercambio de información y el desarrollo de estrategias conjuntas.

Como resultado de esta colaboración, en noviembre de 2024 se publicaron tres documentos clave sobre el significado y la aplicación de Una sola salud en la UE:[132] un informe exploratorio del Mecanismo de asesoramiento científico de la Comisión Europea,[133] un informe de evidencia científica preparado por un grupo de expertos,[134] y un informe de recomendaciones del Grupo de Jefes Científicos.[135] Estos documentos responden a una consulta de la Comisaria de Salud e Inocuidad alimentaria, Stella Kyriakides, quien solicitó asesoramiento sobre la gobernanza, las sinergias, los desafíos de este enfoque, así como su definición y efectos de su integración en las políticas de la UE.

El informe de evidencia científica destaca la necesidad de fortalecer la coherencia y la integración de Una sola salud en los distintos niveles de gobernanza, desde el ámbito local hasta el comunitario. También reafirma la definición propuesta por el *One Health High-Level Expert Panel* (OHHLEP), destacando su carácter amplio y no antropocéntrico,[136] y analiza vías para su implementación práctica. Uno de los aspectos más innovadores del informe es la exploración del papel de Una sola salud en el ámbito judicial, en particular en el acceso a la justicia en casos relacionados con la degradación ambiental y el derecho a un entorno limpio, saludable y sostenible.[137] El informe señala que

[132] Gobernanza de Una sola salud en la Unión Europea – Documentos clave (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[133] Un primer documento exploratorio del Mecanismo de asesoramiento científico compuesto por el Grupo de Jefes Científicos que asesora a la Comisión Europea[133], un informe que recoge la evidencia científica elaborado por un grupo de expertos (informe de evidencia científica)[133], y un informe de recomendaciones del Grupo de Jefes Científicos. Mecanismo de Asesoramiento Científico. Grupo de Jefes Científicos Asesores a la Comisión Europea. Scoping paper: Cross sectoral evidence based governance for One Health in the EU. 2024. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[134] **Comisión Europea. SAPEA (Mecanismo de Asesoramiento Científico).** Informe de Evidencia Científica. One Health governance in the European Union. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[135] **Comisión Europea.** Dirección General para la Investigación y la Innovación y Grupo de Jefes Asesores Científicos. 2024. *One Health Governance in the European Union*, Publications Office of the European Union, 2024. (Fecha de último acceso 5.5.2025)

[136] No obstante, el documento sugiere ciertos ajustes terminológicos con el fin de precisar su alcance y aplicación[136], en particular, la necesidad de diferenciar con mayor claridad entre los conceptos de *ecosistema* y *medio ambiente*.

[137] Cita al respecto la sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (ECtHR) Verein KlimaSeniorinnen v. Switzerland, 2024).

este enfoque está adquiriendo una creciente relevancia en litigios climáticos y ambientales, argumentando que el deterioro de los ecosistemas impacta directamente la salud humana y animal. Su inclusión en estos procedimientos podría reforzar la protección de derechos fundamentales y proporcionar una base científica más sólida para la adopción de medidas preventivas y de mitigación.

El informe del Grupo de Jefes Científicos recoge estas conclusiones y formula seis recomendaciones estratégicas, que incluyen: adoptar la definición de Una sola salud formulada del OHHLEP, establecer mecanismos eficaces de gobernanza a escala nacional y local con sistemas de participación multisectorial y financiación adecuada, e integrar Una sola salud en políticas clave, como la salud pública, la gestión de químicos, el cambio climático y la agricultura y la alimentación, entre otras.

Estos documentos establecen una hoja de ruta para la consolidación de Una sola salud como un enfoque transversal en la Unión Europea, promoviendo una mayor integración entre sectores y fortaleciendo la cooperación entre niveles de gobernanza. Su inclusión progresiva en políticas clave sugiere un proceso creciente de incorporación en la legislación que podría sentar un precedente para su reconocimiento normativo a escala nacional y global.

7. CONCLUSIONES

Una sola salud es un enfoque integrado que ofrece soluciones interdisciplinarias a problemas complejos en la interfaz entre la salud humana, animal, vegetal y ambiental. Su evolución ha sido notable: de estar centrado en la salud pública veterinaria y la resistencia a los antimicrobianos, ha pasado a convertirse en un marco normativo y de gobernanza aplicable a múltiples desafíos sanitarios y ecológicos que requieren enfoques sistémicos e intersectoriales. A pesar de su creciente aceptación, su implementación sigue enfrentándose a barreras normativas e institucionales derivadas de la diversidad de áreas jurídicas involucradas, la fragmentación normativa e institucional con la que tradicionalmente se han regulado estas materias, y la ausencia de una categorización jurídica clara que dificulta su incorporación en la legislación.

El derecho desempeña un papel crucial en la implementación de Una sola salud, al transformar la cooperación intersectorial de un acto voluntario en una obligación jurídica reglada. La creación de marcos normativos adecuados no solo clarifica roles y responsabilidades, sino que también establece obligaciones y consolida estructuras institucionales para su implementación efectiva. Sin embargo, para aprovechar plenamente su potencial, es necesario definir Una

sola salud desde una perspectiva jurídica, cómo debe incorporarse en los marcos normativos existentes y qué consecuencias normativas derivan de su reconocimiento. En su categorización jurídica es importante considerar la diversidad de problemas que aborda, desde la gestión de las enfermedades hasta el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, así como su dimensión ética y filosófica. Su incorporación en el derecho promueve una visión que transciende la mera utilidad de los ecosistemas para el ser humano, fomentando la protección de la salud ambiental y el bienestar de todas las especies en un marco de equidad intersectorial. Esta complejidad exige soluciones normativas flexibles y adaptables, aplicables a múltiples sectores y desafíos sanitarios y ecológicos.

En este contexto, categorizar Una sola salud como un principio jurídico permite dotarlo de la flexibilidad necesaria para su aplicación en diferentes sectores y marcos regulatorios. Como principio jurídico, no se limita a establecer reglas concretas, sino que introduce mandatos de optimización que orientan la formulación, aplicación e interpretación del derecho en diferentes ámbitos. Se proponen cuatro elementos que dan contenido jurídico a este principio facilitando su aplicación homogénea en diferentes sectores. Estos son (i) la colaboración entre instituciones y actores garantizando una gobernanza equitativa e integrada; (ii) integración normativa entendida como la interconexión entre normas que regulan diferentes sectores para asegurar coherencia y complementariedad, sin requerir la fusión de diferentes áreas jurídicas; (iii) el uso sostenible de bienes públicos "universales" y compartidos, como la biodiversidad, los antimicrobianos o los recursos naturales, incorporando una perspectiva intergeneracional y de equidad entre especies; y (iv) la participación inclusiva e incorporación de diferentes actores y formas de conocimiento, garantizando procesos de consulta abiertos, inclusivos y respetuosos con los derechos individuales y colectivos en el desarrollo de políticas y legislación. Estos cuatro elementos son necesarios e irrenunciables. Aplicados de forma conjunta, constituyen el núcleo conceptual del principio de Una sola salud, proporcionando a los operadores jurídicos herramientas claras para su implementación transversal en distintos sectores. De este modo, el estudio de las diferentes áreas jurídicas desde una perspectiva de Una Sola salud consistiría en ver cómo sus marcos jurídicos sectoriales reflejan estos cuatro elementos.

La experiencia de la Unión Europea demuestra que la incorporación progresiva de Una sola salud en marcos jurídicos sectoriales es viable y efectiva. En otras jurisdicciones, la gobernanza de Una sola salud ha comenzado por la creación de mecanismos específicos de coordinación, desde la formación de nuevas instituciones hasta la formalización de procedimientos administrativos que cristalicen dinámicas de coordinación. En la Unión Europea se identifica un

interés creciente por incorporar referencias al enfoque Una sola salud tanto en normas jurídicas como en comunicaciones y otros documentos de política pública, tanto en materias sanitarias como en derecho ambiental. Sin embargo, estas referencias no son por el momento plenamente consistentes, lo que pone de manifiesto una dificultad de las instituciones comunitarias para clasificar y calificar Una sola salud en el espectro de normas e instrumentos de política pública. Los recientes documentos del grupo de jefes científicos sobre la gobernanza de Una sola salud sitúan este concepto como un objetivo común a diferentes áreas de trabajo de la Unión y sienta las bases para su incorporación futura.

En definitiva, Una sola salud representa una oportunidad para avanzar hacia un derecho ambiental y sanitario más holístico y preventivo, en el que la interdependencia entre la salud humana, animal, vegetal y ambiental se refleje no solo en el discurso científico y político, sino en normas jurídicas efectivas, mecanismos de implementación sólidos y políticas sostenibles a largo plazo. Su consolidación como principio jurídico permitiría superar las barreras normativas actuales, armonizando regulaciones dispersas y promoviendo un enfoque estructurado para la gestión de los desafíos sanitarios y ecológicos del futuro. El derecho tiene el potencial de transformar Una sola salud en un marco normativo sólido, asegurando su operatividad y garantizando su aplicación en beneficio de la salud global y el desarrollo sostenible.

8. ANEXO BIBLIOGRÁFICO, NORMATIVO Y DOCUMENTAL

8.1. BIBLIOGRAFÍA CIENTÍFICA:

- ABBAS, Syed Shahid; SHORTEN, Tim y RUSHTON, Jonathan. Meanings and mechanisms of one health partnerships: insights from a critical review of literature on cross-government collaborations. *Health Policy and Planning*. 2022. Vol. 37, 3. p. 385–399. https://doi.org/10.1093/heapol/czab134 .
- ALEXY, Robert. *Law's Ideal Dimension*. Oxford University Press. 2021. ISBN: 9780198796831.
- BAYERLEIN, Michael y VILLARREAL, Pedro. "One Health" and Global Health Governance: Design and Implementation at the International, European, and German Levels. *Stiftung Wissenschaf und Politik*. 2023. n.43. p. 1-8. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2023C43_OneHealth_EN.pdf (Fecha de último acceso 3.3.2025)

- BULLON CARO, Carmen. 'One Health, Sustainable Development and the Principle of Integration: Legal Synergies for Effective Implementation'. *Research Orientations: One Health* Cambridge University Press. 2025. 1-31. <https://doi.org/10.1017/one.2025.1>.
- BULLON CARO, Carmen. Legal Elements to Operationalise One Health: From Principles to Practice. *Research Orientations: One Health*. Cambridge University Press. 2025. 1-35. <https://doi.org/10.1017/one.2025.2>.
- BULLON CARO, Carmen. Bullón Caro, Carmen. One Health as a Legal Principle: foundations, normative content and regulatory implications (en fase de publicación) 2025.
- BOJIC, Duvrabka, Clark, Michael, Urban, Klaus. *Focus on governance for more effective policy and technical support*. FAO. Roma. 2022. https://doi.org/10.4060/cc0240en
- CAPPS, Benjamin. One Health Requires a Theory of Agency. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*. 2022. Vol. 31, 4. p. 518–529. https://doi.org/10.1017/S0963180122000044 .
- CAPP, Benjamin y LEDERMAN, Zohar. One Health and Paradigms of Public Biobanking. *Journal of Medical Ethics*. 2014. Vol. 41, 3. p. 258-62. https://doi.org/10.1136/medethics-2013-101828
- CARSON, Rachel. *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin Company. 1962.
- COLI, Francesca y SCHEBESTA, Hanna. One Health in the EU: The Next Future?. *European Papers*. 2023. Vol. 8, 1. p. 301-316. https://doi.org/10.15166/2499-8249/652
- DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. 1978. Duckworth. ISBN: 0-7156-1174-7.
- COGHLAN, Simon; COGHLAN, Benjamin J.; CAPON, Anthony *et al.* A bolder One Health: expanding the moral circle to optimize health for all. *One Health Outlook*. 2021. Vol. 3, 21. https://doi.org/10.1186/s42522-021-00053-8.
- COGHLAN, Simon y COGHLAN, Benjamin J. One Health, Bioethics, and Nonhuman Ethics. *The American Journal of Bioethics*. 2018. Vol 18, 11. p. 3–5 https://doi.org/10.1080/15265161.2018.1524224
- COLONIUS, Tristan and EARLEY, Rosemay W. One welfare: a call to develop a broader framework of thought and action. Commentario. Avma. 2013. Vol 242, 3.
- DE SADELEER, Nicolas. The precautionary principle. In de Sadeleer, Nicolas. *Environmental Principles – From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford: Oxford University Press. 2002. p. 482.
- DEGELING, Chris, LEDERMAN, Zohar, & Rock, Melanie. Culling and the common good: Re-evaluating harms and benefits under the One Health paradigm. *Public Health Ethics*. 2016. Vol. 9, 3. p. 244–254.

- DEGELING, Chris, DAWSON, Angus and GILBERT, Gwendolyn L. The ethics of One Health. In Merrilyn Walton. *One Planet, One Health.* Sydney University Press. 2019. p. 65-84. https://www.jstor.org/stable/j.ctvggx2kn.9
- DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously. New Impression with a Reply to Critics*. Duckworth. 1978. ISBN:0-7156-1174-7
- ESSER, Josef. *Principio y Norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho privado*. Chile: Biblioteca de Derecho Privado. Lex. 2019. ISBN: 9789563922783.
- ETCHEVERRY, Juan. An approach to legal principles based on their justifying function. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*. 2019. Vol. 32, 2. p. 321-342. https://doi.org/10.1017/cjlj.2019.18
- FAUNDES, Juan Jorge. Primera Sentencia que aplica el Convenio n. 169 de la OIT en Chile. Sentencia del 30 de noviembre de 2009, de la Excma. Corte Suprema, Rol 7287 2009. "Linconao Francisca con Forestal Palermo" *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. 2010. Año 1, Número 1. https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38466.pdf (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- FAWCETT, Anne, MULLAN, Siobhan and MC GREEVY, Paul. Application of Fraser's "Practical" Ethic in Veterinary Practice, and Its Compatibility with a "One Welfare" Framework. *Animals*. 2018. Vol. 8, 7, p. 109. https://doi.org/10.3390/ani8070109 .
- FRASER, David. A Practical Ethic for Animals. Journal of Agricultural Environmental Ethics. 2012. Vol. 25, p.721–746. doi: 10.1007/s10806-011-9353-z.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo. Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho Administrativo. *Revista de administración pública*. 1963. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112894. (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- GRUETZMACHER, Kim; KARESH, William B.; AMUASI, John et al. The Berlin principles on one health – Bridging global health and conservation. *Science of the Total Environment*. 2021. 764- 142919. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.142919
- GUERRA, José, ACHARYA, Patrikshya, and BARNADAS, Céline. Community-based Surveillance: A Scoping Review. *PLOS One*. 2019. Vol. 14, 4. e0215278. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0215278
- GONET, Jared; MEASE, Anne y NOWAK, Katrzyna. Traditional Knowledge underlies One Health. *Science*. 2020. Vol. 369, 6511. p. 1576. https://doi.org/10.1126/science.abe240
- HITZIGER, Martin, ESPOSITO, Roberto, CANALI, Massimo, y otros. Knowledge integration in One Health policy formulation,

implementation and evaluation. *Bulletin of the World Health Organization*. 2018. Vol. 96, 3. p. 211–218. https://doi.org/10.2471/BLT.17.202705.

- KARESH, William B; DOBSON, Andy; OLloyd-Smith, James et al. *Ecology of zoonoses: natural and unnatural histories. Lancet*. 2012. Vol. 380, 9857. p. 1936–45 https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61678-X
- LAING, Gabrielle; DUFFY, Eleanor; ANDERSON, Neil et al. Advancing One Health: Updated core competencies. *CABI One Health*. 2023. ohcs20230002 https://doi.org/10.1079/cabionehealth.2023.0002
- LAJAUNIE, Claire; MAZZEGA, Pierre. One Health and Biodiversity Conventions: The Emergence of Health Issues in Biodiversity Conventions. *IUCN Academy of Environmental Law eJournal*. 2016. Vol. 7. p. 105-121. https://www.iucnael.org/en/documents/1299-one-health-and-biodiversity-conventions. (Fecha de último acceso: 2.3.2025)
- LEFRANÇOIS, Thierry; LINA, Bruno, COVARS, *et al.* One Health approach at the heart of the French Committee for monitoring and anticipating health risks. *Nature Communications*. 2023. Vol 14, 7540. https://doi.org/10.1038/s41467-023-43089-2
- LINDENMAYER, Johann M.; KAUFMAN, Gretchen. E.; BAKER, Liv et al. One health ethics: "What then must we do?". *CABI One Health*. 2022. 0011. https://doi.org/10.1079/cabionehealth.2022.0011.
- MBABU, Murithi; NJERU, Ian; FILE, Sarah et al. Establishing a One Health Office in Kenya. *PanAfrican Medicine*. 2014. Vol. 19, 106, 29. Disponible en: https://www.panafrican-med-journal.com//content/article/19/106/full https://doi.org/10.11604/pamj.2014.19.106.4588
- METTENLEITER, Thomas. C., MARKOTTER, Wanda, CHARRON, Dominique F., et al. The One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP). *One Health Outlook*. 2023. Vol.5, 18. https://doi.org/10.1186/s42522-023-00085-2 .
- NUSSBAUM, M. C. Beyond "compassion and humanity": Justice for nonhuman animals. In C. R. Sunstein & M. C. Nussbaum (Eds.), *Animal rights: Current debates and new directions*. 2004. p. 299–320. Oxford: Oxford University Press.
- NZIETCHUENG, Serge; KITUA, Andrew; NYATANYI, Thierri; RWEGO, Innocent. Facilitating implementation of the one health approach: A definition of a one health intervention. *One Health*. 2023. Vol. 16. 100491. https://doi.org/10.1016/j.onehlt.2023.100491
- OHHLEP; ADISASMITO, Wiku; ALMUHARI, Salama; BARTON BEHRAVESH, Casey et al. One Health: A new definition for a sustainable and healthy future. *PLOS Pathogens*. 2022. Vol. 18, 6. e1010537. Disponible en: https://doi.org/10.1371/journal.ppat.1010537

- OHHLEP. Prevention of zoonotic spillover: From relying on response to reducing the risk at source. 2023. Disponible en: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/one-health/ohhlep/ohhlep-prevention-of-zoonotic-spillover.pdf. (Fecha de último acceso 5.3.2025).
- OMS. A Definition for Community-based Surveillance and a Way Forward. *Eurosurveillance*. 2018. Vol. 24, 2. 18006812019. https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2019.24.2.1800681
- PRIETO, Juan; LUBROTH, Juan; BULLON CARO, Carmen. El enfoque "Una sola salud" como contribución histórica de la medicina veterinaria a la salud global. En: XLVI Congreso Internacional de la asociación mundial de Historia de la Medicina Veterinaria XXIX. Septiembre 18 al 22 de 2024. León. España / coord. por José Manuel Martínez Rodríguez, Francisco A. Rojo Vázquez. 2024. p. 193-196. ISBN 978-84-09-65233-4. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9768790 (Fecha de último acceso 5.3.2025).
- RICHARDSON, Katherine, STEFFEN, Will, LUCHT, Wolfgang, et al.: Earth Beyond Six of Nine Planetary Boundaries. *Science Advances*. 2023.Vol. 9, 37. https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458 .
- RUIZ DE CASTANEDA, Rafael; VILLER, Jennifer, FAERRON GUZMÁN, Carlos et al. One Health and planetary health research: leveraging differences to grow together. *The Lancet Planetary Health*. 2023. Vol 7, 2 e109-e111. https://doi.org/10.1016/S2542-5196(23)00002-5
- SCHWABE, Calvin. *Veterinary Medicine and Human Health*. Baltimore/Londres: Williams and Wilkins, 1984.
- SEYS, Sophie, DE JONGHE, Delphine, TULKENS, Francois. Section 6. Le niveau transversal. Les príncipes généraux du Droit. Cartuyvels, Yves (ed.); *"Les sources du droit revisitées"*. 2012. 493 a 549. ISBN: 978-2-87455-563-3. https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A133419/datastream/PDF_01/view (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- SINGER, Peter. All Animals Are Equal. In REGAN, Tom & SINGER, Peter. *Animal Rights and Human Obligations*. Cambridge University Press. 1989. p. 215--226. ISBN: 0130375314. https://spot.colorado.edu/~heathwoo/phil1200,Spr07/singer.pdf (Fecha de ultimo acceso 6.3.2025)
- STEFFEN, Will, RICHARDSON, Katherine, ROCKSTROM, Johan, et al.: Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science Advances*. 2015. Vol. 347, 6223. https://doi.org/10.1126/science.125985 .

- STUCKI, Susan. Towards a Theory of Legal Animal Rights: Simple and Fundamental Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2020. Vol. 40, 3. p. 533–560. https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa007
- QUEENAN, Kevin, GAMIER, Julie NIELSEN, Lisa et al. Roadmap to a One Health Agenda 2030. *CABI Reviews. Perspectives in Agriculture Veterinary Science Nutrition and Natural Resources*. 2017. p. 1-17 https://doi.org/10.1079/PAVSNNR201712014
- ZINSSTAG, Jackob; SCHELLING, Esther; WALTER-TOEWS, D. From "One Medicine" to "One Health" and systemic approaches to health and well-being. *Preventive Veterinary Medicine*. 2011. Vol. 101, 3-4. p. 148– 156. https://doi.org/10.1016/j.prevetmed.2010.07.003
- ZINSSTAG, Jackob; JEGGO, Martyn; SCHELLING, Esther et al. Convergence of Ecohealth and One Health. *EcoHealth*. 2012. Vol. 9. p. 371–373, https://doi.org/10.1007/s10393-013-0812-z
- ZUNINO, Pablo. Historia y perspectivas del enfoque "Una Salud". *Veterinaria (Montevideo)*. 2018. Vol. 54, 210-8. p. 46-51. https://doi.org/10.29155/VET.54.210.8
- ZHOU, Yinling; FRUTOS, Roger; BENNIS, Isaam and WAKIMOTO, Mayumi. One Health Governance: theory, practice and ethics. *Science in One Health*. 2024. Vol. 3, 100089. https://doi.org/10.1016/j.soh.2024.100089

8.2. REFERENCIAS NORMATIVAS

- **CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres),** *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres*. Washington D.C., 3 de marzo de 1973. Disponible en: https://cites.org/esp/disc/text.php (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).
- **Convenio sobre la Diversidad Biológica,** *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Río de Janeiro, 5 de junio de 1992. Disponible en: https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).
- **Conferencia de las Partes,** *Decisión II/8*, Segunda Conferencia de las Partes, Yakarta, 6-17 de noviembre de 1995. Disponible en: https://www.cbd.int/decisions/cop/2/8 (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).
- **Conferencia de las Partes,** *Decisión VII/11*, Séptima Conferencia de las Partes, Kuala Lumpur, 9-20 de febrero de 2004. Disponible en: https://www.cbd.int/decisions/cop/7/11 (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).

- **CDB,** *Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal*. [s.f.]. Disponible en: https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-es.pdf (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).
- **Naciones Unidas,** *Carta Mundial de la Naturaleza*. Resolución 37/7 de la Asamblea General de la ONU, 28 de octubre de 1982. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/39295/files/A_RES_37_7-ES.pdf (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).
- **Naciones Unidas,** *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5-16 de junio de 1972. Disponible en: https://undocs.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1 (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).
- **Naciones Unidas,** *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992. Disponible en: https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm https://undocs.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I) (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).
- **OMC (Organización Mundial del Comercio),** *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)*. Ginebra: OMC, 1995. Disponible en: https://www./wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm (Fecha de último acceso: 12 de marzo de 2025).

8.2.1. Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)

- AGNU. Resolución A/RES/71/3 de 19 de octubre de 2016: Declaración política de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la resistencia a los antimicrobianos. Disponible en: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/310/65/pdf/n1631065.pdf?token=bjXn2n1vFla046KRP0&fe=true.
- AGNU. Resolución 74/20 - Salud mundial y política exterior: un enfoque inclusivo para el fortalecimiento de los sistemas de salud, 11 de diciembre de 2019. Disponible en: https://undocs.org/en/A/RES/74/20.
- AGNU. Resolución 74/306 - Respuesta integral y coordinada a la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 11 de septiembre de 2020. Disponible en: https://undocs.org/en/A/RES/74/306.
- AGNU. Resolución 77/167 - Aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica y su contribución al desarrollo sostenible, 14 de

diciembre de 2022. Disponible en: https://undocs.org/en/A/RES/77/167.

- AGNU. Resolución 78/3 - Declaración Política de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la prevención, preparación y respuesta ante pandemias, 5 de octubre de 2023. Disponible en: https://undocs.org/en/A/RES/78/3.
- AGNU. Resolución 78/4 - Declaración Política de la reunión de alto nivel sobre la cobertura sanitaria universal, 5 de octubre de 2023. Disponible en: https://undocs.org/en/A/RES/78/4.
- AGNU. Resolución 78/152 - Reducción del riesgo de desastres, 19 de diciembre de 2023. Disponible en: https://undocs.org/en/A/RES/78/152.

8.2.2. Legislación nacional

1. Burkina Faso:
    - Arrêté interministériel n 2020/2010 MS/MINEFID/MESRSII MAAHIIMRAH/MEEVCC portant attributions, organisation, composition et fonctionnement du Comité Technique de Pilotage, des Commissions Thématiques, du Secrétariat Technique et des Points Focaux One Health. 2020. Disponible en: https://faolex.fao.org/docs/pdf/bkf206883.pdf (Fecha de último acceso 3.3.2025)

2. España:
    - Real Decreto 1057/2022 por el que se aprueba el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. 2022. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-23751 (Fecha de último acceso 3.3.2025)

3. Ethiopia:
    - Memorandum of Understanding– Operationalization of the One Health approach among the Ministry of Health, Ministry of Agriculture and Livestock, Ministry of Culture and Tourism, Ethiopian Wildlife Conservation Authority, and Ministry of Environment, Forest and Climate Change. 2018. Disponible en: https://onehealthethiopia.org/index.php/resources/strategies-and-guidelines/download/3-strategies-and-guidelines/5-one-health-mou . (Fecha de último acceso 3.3.2025)

4. Italia:
    - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (30 ottobre 2023, n. 196): Regolamento di organizzazione del Ministero della Salute. Disponible en: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri:2023-10-30;196. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
    - Decreto-Legge (30 aprile 2022, n. 36): Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Disponible en: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2022-04-30;36. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
    - Decreto del Ministero della Salute (23 maggio 2022, n. 77): Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale. Disponible en: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/06/22/22G00085/sg. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

5. Mali:
    - Décret 2018-0369/PR-RM du 12 avril 2018 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Plateforme « Une seule santé » au Mali. 2018. Disponible en: https://faolex.fao.org/docs/pdf/mli205607.pdf. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

6. Mauritania:
    - Arrêté n°000346 bis du 14 mai 2020 portant Création, Organisation et Fonctionnement du Comité National de Pilotage de la Sécurité Sanitaire « Une Seule Santé ». https://faolex.fao.org/docs/pdf/mau208613.pdf. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

7. Senegal:
    - Arreté n°21787 du 11.12.2017 portant creation et fixant les regles d'organisation et de fonctionnement de la Structure de Coordination multisectorielle de la Securite Sanitaire Mondiale (SSM) One Health. 2017. Disponible en: https://faolex.fao.org/docs/pdf/sen206464.pdf. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

8. Unión Europea
    - Regulation 2016/429 of the European Parliament and of the Council of 9 march 2016. On transmissible animal diseases and

amending and repealing certain acts in the area of animal health "Animal Health Law". OJL84 31.3.2016.p.1. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0429-2019121 (Fecha de último acceso 5.5.2025)

- Reglamento (UE) 2019/4 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativo a la fabricación, la comercialización y el uso de piensos medicamentosos, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.o 183/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 90/167/CEE del Consejo. DOL4 7.1.2019 p.1. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R000 (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Reglamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre medicamentos veterinarios y por el que se deroga la Directiva 2001/82/CE. DO L 4 de 7.1.2019, p.43/167. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/6/oj (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Reglamento (UE) 2021/522 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 282/2014 DO L 107 de 26.3.2021, p. 1–29. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R0522 (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 DOL 114/22 14.2.2022. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0591&qid=1740 81152556 (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.o 1082/2013/UE DO L 314 de 6.12.2022. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2371/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2022%3A2371%3Aoj&locale=es (Fecha de último acceso 5.5.2025)

- Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869 DO L, 2024/1991, 29.7.2024. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1991 (Fecha de último acceso 5.5.2025)

9. USA:
   - H.R.2617 - 117th Congress (2021-2022): Consolidated Appropriations Act, 2023. Section 2235. Disponible en: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2617/text. (Fecha de último acceso 3.3.2025)

8.3. FUENTES DOCUMENTALES

- Asociación de Derecho Internacional (ILA) Conferencia de Toronto. Derecho internacional sobre desarrollo sostenible. 2006. Disponible en: https://www.ila-hq.org/en_GB/documents/conference-report-toronto-2006-14 (Fecha de último acceso 3.3.2025)
- Banco Mundial. One Health Operational Framework for Strengthening Human, Animal and Environmental Public Health Systems at their Interface. 2018. Disponible en: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/961101524657708673/one-health-operational-framework-for-strengthening-human-animal-and-environmental-public-health-systems-at-their-interface (Fecha de último acceso 3.3.2025)
- Codex Alimentarius. Código de Prácticas para reducir al mínimo y contener la resistencia a los antimicrobianos transmitida por los alimentos. CXC 61-2005. (2021). Disponible en: https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/de/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXC%2B61-2005%252FCXC_061s.pdf (Fecha de último acceso 13.3.2025)
- Comisión Europea. Grupo de Jefes Científicos Asesores. *Scoping paper: Cross-sectoral evidence-based governance for One Health in the EU*. Disponible en: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/22fb9028-d9ca-466d-a6fd-02b34226f44a_en
- Comisión Europea. SAPEA (Mecanismo de Asesoramiento Científico). Evidence review report: One Health governance in the European Union.

Disponible en: https://scientificadvice.eu/scientific-outputs/one-health-governance-evidence-review-report/ .

- Comisión Europea. Dirección General para la Investigación y la Innovación y Grupo de Jefes Asesores Científicos. *One Health Governance in the European Union*, Publications Office of the European Union. 2024. Disponible en: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56b65e58-a309-11ef-85f0-01aa75ed71a1/language-en . (Fecha de último acceso 2.3.2025)
- FAO. Plan Estratégico de la FAO para One Health. 2011. https://openknowledge.fao.org/items/dcbc4e29-e293-4ef9-990e-0478eea81b88
- FAO, OIE, OMS. "Contributing to One World, One Health: A Strategic Framework for Reducing Risks of Infectious Diseases at the Animal-Human-Ecosystems Interface". Disponible en https://www.fao.org/4/aj137e/aj137e00.htm (Fecha de último acceso 6.3.2025).
- FAO, OIE, OMS High Level Technical Meeting to Address Health Risks at the Human-Animal-Ecosystems interface. Mexico 2011. Available at https://www.fao.org/4/i3119e/i3119e.pdf página 11.
- FAO, OMS y OMSA. Memorando de Entendimiento Tripartito, 30 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.woah.org/app/uploads/2021/03/mou-tripartite-signature-may-30-2018.pdf.
- FAO, OMS, OMSA, PNUMA. *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of "One Health"*. 2021. Disponible en: https://www.who.int/news/item/01-12-2021-tripartite-and-unep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health (Fecha de último acceso 2.3.2025).
- FAO, OMS, OMSA, PNUMA. Plan de acción conjunto "Una sola salud" (2022-2026). 2021. https://openknowledge.fao.org/items/ae5874f1-26eb-44bc-9fb4-a7803b26aeed (Fecha de último acceso 3.3.2025)
- FAO. Quadripartite Partnership Strengthens One Health Approach, 2023. Disponible en: https://www.fao.org/one-health/highlights/highlights-detail/quadripartite-partnership-strengthens-one-health-approach/en. (Fecha de último acceso 3.3.2025)
- FAO, OMS, OMSA, PNUMA. A guide to implementing the One Health Joint Plan of Action at national level. 2023. https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/374825/9789240082069-eng.pdf?sequence=1 (Fecha de último acceso 3.3.2025)
- Naciones Unidas. Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo. Report of the World Commission on Environment and Development. Our common future. 1987. Disponible en:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf (Fecha de último acceso 2.3.2025).

- Naciones Unidas. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de Síntesis. 2005. Disponible en: https://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf (Fecha de última revision 9.3.2025)
- Naciones Unidas. Grupo de Gestión del Medioambiente (Environment Management Group). UN System Common approach towards a pollution-free planet. 2023. Disponible en: https://unemg.org/wp-content/uploads/2023/12/UNEP_EMG_UN-system-common-approach-to-Pollution-231122.pdf (Fecha de último acceso 5.3.2025)

8.3.1. Fuentes documentales nacionales y regionales

1. Bangladesh:
    - One Health Bangladesh Constitutional Documents:
        - *One World One Health Bangladesh Initiative*. 2012. Disponible en: https://onehealthbd.org/wp-content/uploads/2024/01/One-World-One-Health_Constitution1.pdf . (Fecha de último acceso 3.3.2025)
        - *One Health Bangladesh Constitution*. 2017. Disponible en: https://onehealthbd.org/wp-content/uploads/2024/01/One-Health-Bangladesh-Constitution_Sep2017.pdf . (Fecha de último acceso 3.3.2025)
    - Strategic Framework for One Health Approach to Infectious Diseases in Bangladesh (2012-2017). 2012. Disponible en: https://onehealthbd.org/wp-content/uploads/2024/01/Strategic_framework_for_One_Health_Bangladesh-26-Jan-1.pdf . (Fecha de último acceso 3.3.2025)
    - Strategic Framework and Action Plan for the Application of One Health (2017-2021). 2018. Disponible en: https://onehealthbd.org/wp-content/uploads/2024/01/SFOHB-Final-Version-One-Health.pdf (Fecha de último acceso 3.3.2025)

2. España:
    - Ministerio de Sanidad. Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente 2022-2026. 2021. Disponible en: https://www.sanidad.gob.es/organizacion/planesEstrategias/pesma/home.htm (Fecha de último acceso 3.3.2025)

- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021-2030). 2020. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf (Fecha de último acceso 3.3.2025)
- Plan Estratégico del Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos (PRAN). 2022. Disponible en: https://www.resistenciaantibioticos.es/sites/default/files/2022-09/Plan%20Nacional%20Resistencia%20Antibi%C3%B3ticos%20%28PRAN%29%202022-2024.pdf . (Fecha de último acceso 3.3.2025)
- Informe de Zoonosis "Una sola salud". 2021. https://www.animalshealth.es/fileuploads/user/PDF/2023/3/informe-zoonosis-espana-2021.pdf

3. Francia:
   - Stratégie nationale pour la biodiversité. 2017. Disponible en: https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/strategie-nationale-biodiversite-2030 . (Fecha de último acceso 3.3.2025)
   - Stratégie nationale de prévention des infections et de la résistance aux antimicrobiens. 2022-2025. Disponible en: https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_nationale_2022-2025_prevention_des_infections_et_de_l_antibioresistance.pdf . (Fecha de último acceso 3.3.2025)
   - Plan d'action pour prévenir l'introduction et la propagation des espèces exotiques envahissantes (2022-2030). 2022. Disponible en: https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20220315_EEE_VDEF.pdf . (Fecha de último acceso 3.3.2025)

4. Kenya:
   - One Health Strategic Plan for the Prevention and Control of Zoonotic Diseases in Kenya (2021-2025). 2022. – Disponible en: https://www.onehealthcommission.org/documents/filelibrary/resources/one_health_strategic_action_plans/OneHealthStrategicPlan_Kenya_202120_8756689A2C54E.pdf (Fecha de último acceso 3.3.2025).

5. Unión Europea
   - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Plan de acción contra la amenaza creciente de las resistencias bacterianas. COM (2011) 748. 15.11.2011. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-

content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0748 (Fecha de último acceso 5.5.2025)

- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Plan de Acción europeo «Una sola salud» para luchar contra la resistencia a los antimicrobianos COM/2017/0339 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52017DC0339 (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "El Pacto Verde Europeo". COM/2019/640 final. 11.12.2019. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1740848391780 (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia «de la granja a la mesa» COM (2020) 381 final. 20.5.2020. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC038 (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 COM (2020) 380 final. 20.5.2020. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. COM(2021) 82 final 24.2.2021. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC008 (Fecha de último acceso 5.5.2025)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo» COM (2021) 400 final. 12.5.2021. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-

content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400 (Fecha de último acceso 5.5.2025)

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030 Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima. COM (2021) 699 final. 17.11.2021. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699&qid=1740805184937 (Fecha de último acceso 5.5.2025)

6. USA:
   - National One Health Framework to Address Zoonotic Diseases and Advance Public Health Preparedness in the United States. 2024. Disponible en: https://www.cdc.gov/one-health/media/pdfs/2025/01/354391-A-NOHF-ZOONOSES-508_FINAL.pdf (Fecha de último acceso 3.3.2025)

8.4. SENTENCIAS JUDICIALES

- Sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos (ECtHR). *Verein KlimaSeniorinnen v. Switzerland*, 2024.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de octubre de 2025

LA CONTROVERSIA DE LA DELIMITACIÓN DE LOS ESPACIOS MARÍTIMOS DE GIBRALTAR Y SUS CONSECUENCIAS MEDIOAMBIENTALES

THE DISPUTE OVER THE DELIMITATION OF GIBRALTAR'S MARITIME AREAS AND ITS ENVIRONMENTAL CONSEQUENCES

Autor: Manuel Jesús Garnica Corbacho, Graduado en Derecho, Universidad de Cádiz (España)

Fecha de recepción: 18/06/2025

Fecha de aceptación: 11/08/2025

Fecha de modificación: 26/08/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00437

Resumen:

Las aguas adyacentes al peñón de Gibraltar contienen un conjunto de controversias jurídicas provocadas por la falta de delimitación de los espacios marítimos y la contradicción de las distintas teorías sobre la existencia o no de aguas jurisdiccionales cedidas al Reino Unido. Una falta de regulación que se emplaza en su origen al Tratado de Utrecht de 1713 y que el devenir de la historia ha ido engrosando con problemas prácticos mayores, en un Estrecho utilizado para la navegación internacional y transitado por alrededor de 100.000 buques anuales. Esta ausencia de acuerdo entre los dos actores causa graves perjuicios medioambientales, con una regulación jurídica que se encuentra solapada con los diferentes ordenamientos, causando una incerteza que afecta de forma negativa al entorno marino y la seguridad de la población.

Abstract:

The waters adjacent to the Rock of Gibraltar encompass a set of legal disputes arising from the absence of maritime boundary delimitation and the conflicting interpretations regarding the existence (or not) of territorial waters ceded to the United Kingdom. This regulatory gap originates in the Treaty of Utrecht of 1713 and has been compounded over time by increasingly complex practical issues, in a Strait used for international navigation and crossed by around 100,000 vessels annually. The lack of agreement between the two parties results in serious environmental damage, with overlapping legal frameworks generating uncertainty that adversely affects the marine environment and the safety of the population.

Palabras clave: Gibraltar. Espacios marítimos. Derecho del Mar. Medio ambiente.

Keywords: Gibraltar. Maritime Spaces. Law of the Sea. Environment.

Índice:

1. Introducción
2. Marco teórico
   - 2.1. Problemas de aplicación del Derecho del Mar en el Estrecho de Gibraltar
   - 2.2. La regulación del medio ambiente en el estrecho de Gibraltar: en particular en la Bahía de Algeciras
3. Antecedentes históricos de las controversias sobre Gibraltar
   - 3.1. El Tratado de Utrecht
   - 3.2. Sucesivas ampliaciones territoriales
4. Desarrollo de la controversia sobre espacios marítimos y marco jurídico
   - 4.1. Postura española
   - 4.2. Postura del Reino Unido
   - 4.3. Territorio pendiente de descolonización
5. Reflexiones y cuestiones actuales
   - 5.1. La presencia de submarinos nucleares
   - 5.2. La importancia de las aguas adyacentes a Gibraltar en las Guerras en Oriente Medio y contra Ucrania
6. Problemas medioambientales prácticos y propuestas de solución
   - 6.1. Pre-Brexit
   - 6.2. Post-Brexit
7. Conclusiones
8. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Theoretical Framework
   2.1. Issues in the Application of the Law of the Sea in the Strait of Gibraltar
   2.2. Environmental Regulation in the Strait of Gibraltar: The Case of the Bay of Algeciras
3. Historical Background of the Disputes over Gibraltar
   3.1. The Treaty of Utrecht
   3.2. Subsequent Territorial Expansions
4. Development of the Dispute over Maritime Spaces and the Legal Framework
   4.1. Spain's Position
   4.2. The United Kingdom's Position
   4.3. Territory Pending Decolonization
5. Current Reflections and Issues
   5.1. The Presence of Nuclear Submarines
   5.2. The Strategic Importance of Waters Adjacent to Gibraltar in the Wars in the Middle East and Against Ukraine
6. Practical Environmental Issues and Proposed Solutions
   6.1. Pre-Brexit
   6.2. Post-Brexit
7. Conclusions
8. References

1. INTRODUCCIÓN

El estrecho de Gibraltar se sitúa en un espacio geopolítico de gran relevancia estratégica, de vital importancia en aspectos económicos, portuarios, migratorios o medioambientales. Se encuentra entre dos continentes, África y Europa, zona de transición, donde convergen dos mares, el Mediterráneo con el Océano Atlántico, de geomorfía compleja y de extraordinaria diversidad biológica y geológica en el medio marino, coexistiendo tres provincias biogeográficas, la lusitánica, mauritánica y mediterránea, y con un conjunto de relaciones jurídicas que se manifiestan en controversias internacionales entre los Estados ribereños que comparten aquí sus fronteras marítimas. Teniendo, además, un estatus jurídico singular que permite la libre navegación por sus aguas gracias a instrumentos como el derecho de paso en tránsito, establecido con la Convención de Derecho del Mar de 1982 y aplicando la definición de estrecho utilizado para la navegación internacional.

Los efectos del estrecho de Gibraltar como escenario internacional van más allá del desarrollo económico de los puertos marítimos, con graves problemas transfronterizos como las migraciones clandestinas o irregulares, el aumento del contrabando de estupefacientes, conflictos entre buques pesqueros y patrulleras de autoridades nacionales o la contaminación marítima causada por el elevado tráfico internacional. Problemas que, desde una óptima y efectiva aplicación del Derecho, concretamente del Mar, podrían tratar de resolverse y evitar las diferentes controversias que se desarrollan.

Especialmente, el caso de la colonia del Reino Unido en el peñón de Gibraltar representa una compleja situación que abordaremos en el contexto de sus controversias jurídicas, con una falta de delimitación bilateral de sus espacios marítimos que comporta una inseguridad jurídica con problemas prácticos, como el solapamiento de ordenamientos que protegen el medio marino. Por un lado, el Estado español adopta la teoría de la costa seca con el propósito de no reconocer la titularidad inglesa sobre las aguas de Gibraltar, en nuestra opinión con una errónea interpretación del Tratado de Utrecht. Y por otro lado, el Gobierno del peñón, de acuerdo con la CONVEMAR, delimita sus espacios marítimos más allá de las aguas interiores, en espacios sobre los que España también proclama la proyección de su soberanía.

Esta falta de seguridad jurídica por la ausencia de delimitación, incide en significativas consecuencias sobre el medio ambiente, originando que el derecho medioambiental de España y la Unión Europea se solape sobre el gibraltareño, en zonas marítimas en conflicto y muy frecuentadas por los buques, dimanando la urgencia de abordar un análisis para determinar la responsabilidad de cada actor internacional ante futuros incidentes y a efectos de garantizar esa seguridad para los Estados ribereños y los habitantes de la comarca del Campo de Gibraltar.

El objetivo que se pretende alcanzar es, tras analizar a fondo la controversia sobre los espacios marítimos y el derecho aplicable en el marco medioambiental, determinar la responsabilidad de cada Estado al respecto de esas aguas adyacentes a Gibraltar, siendo necesario indagar en profundidad todas las posturas de los actores participantes. Esta investigación se fundamenta en la extraordinaria riqueza medioambiental del entorno de los espacios marítimos de Gibraltar.

En especial, metodológicamente, nos centraremos en concretar las diferentes consecuencias que puedan darse en este conflicto y que afecten al medio ambiente del estrecho Gibraltar, protegido por diferentes instrumentos jurídicos, así como valorar la responsabilidad de estos Estados ante eventuales accidentes ecológicos o al simple efecto de determinar la competencia para

proteger el entorno. Para ello, es necesario diferenciar entre dos regulaciones marcadas por el Brexit, cuyas consecuencias jurídicas provocan una inseguridad jurídica, incidiendo negativamente en el medioambiente del Estrecho, así como la protección internacional desde los distintos instrumentos y el papel de instituciones como la ONU o la UE.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. PROBLEMAS DE APLICACIÓN DEL DERECHO DEL MAR EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR

El Derecho del Mar es una de las ramas del Derecho Internacional que más ha progresado a lo largo del tiempo, con un profundo dinamismo derivado de su continua evolución y al desconocimiento del medio marino. Desde tiempos remotos, el mar ha sido esencial para la vida humana, para la vida en sociedad; la comunicación, el comercio o la pesca han sido, y siguen siendo, sus usos más populares[1]. Surgen por lo tanto unos problemas jurídicos a los que la rama iusinternacionalista va a intentar darles solución[2].

El esquema consuetudinario ha sido tradicionalmente el encargado de regular el Derecho del Mar, configurándose un espacio de soberanía del Estado ribereño, es decir, del Estado con costa, con unos límites no definidos que proyectaban una continuación de esa soberanía del territorio terrestre, a diferencia del espacio común del alta mar, regido bajo principios de libertad de navegación y que no lograban controlarse desde la costa. En relación con la delimitación del mar territorial, en 1702 el holandés Cornelis van Bynkershoek formula la teoría de la bala de cañón[3] o *three-miles rule* que consistía en delimitar el mar territorial desde la costa hasta donde alcanzara el control militar desde tierra firme a efectos de la defensa de su territorio. En otras palabras, hasta donde pueda "*garantizar un control efectivo a través de su artillería*"[4]. Fuera de ese control, se esbozaba el alta mar. Fue una teoría seguida, principalmente, por potencias como el Reino de Gran Bretaña en el siglo XVIII, aunque su aplicación fue generalizada por el resto de territorios[5].

---

[1] NAMIHAS, S. *Derecho del mar: análisis de la Convención de 1982*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales. 2001.

[2] CERVERA PERY, J. *El derecho del mar: evolución, contenido, perspectivas (de las bulas papales al convenio de Jamaica)*. Naval. 1992.

[3] BYNKERSHOEK, *De dominio maris dissertatio*. 1702.

[4] SCOVAZZI, T. *Elementos de Derecho Internacional del Mar*. Edición española a cargo de Valentín Bou Franch, Madrid, Tecnos, 1995.

[5] TORRES ALFOSEA F. J."Las fronteras marítimas de España: su proceso de construcción y los (des)acuerdos alcanzados", en D. García Hernán, J. García Álvarez y M. Curnis (eds.),

No es hasta 1958 cuando, por primera vez, se convoca una conferencia internacional que vendría a constituir los principios fundamentales del Derecho del Mar, pudiéndose considerar como su origen como ordenamiento normalizado[6]. En este, se adoptan hasta cuatro convenciones que van a regular espacios distintos; mar territorial y zona contigua, plataforma continental, alta mar y régimen de pesca en alta mar. A pesar de los esfuerzos en esta primera toma de contacto multilateral, no se logra una delimitación física del mar territorial o hasta donde se extiende, siendo una de las principales causas de las venideras conferencias. Dos años más tarde, se intenta alcanzar dicha delimitación, sin éxito, pero emergen nuevas figuras jurídicas, como la zona contigua, que va a definirse como la zona adyacente al mar territorial donde el Estado ribereño va a proyectar jurisdicción y vigilancia, que no soberanía, sobre materias como persecución del contrabando o prevención de infracciones[7]. Finalmente, en 1982 se convoca la III Conferencia sobre el Derecho del Mar y en el marco de esta se adopta la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. De vital importancia, un gran hito en la evolución de la historia del Derecho del Mar, hecho transformador incluso denominado "*La Constitución del Mar*". En ella se llega a fijar la extensión máxima del mar territorial hasta las 12 millas, equivalente a unos 19.31 kilómetros, instrumento en disputa que no pudo delimitarse en las previas conferencias.

En el área de la Bahía de Algeciras, es necesario diferenciar entre líneas de base recta (en adelante LBR) y líneas de base normal[8]. Las LBR se recogen en el art. 7 de la CONVEMAR, siendo aplicadas en aquellos "*lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras*", entendida como una línea recta imaginaria que une puntos establecidos en los bordes exteriores de espacios geográficos irregulares y que se utiliza para medir la anchura del mar territorial. Sin embargo, las líneas de base normal o líneas de bajamar escorada, art. 5 de la CONVEMAR, son líneas utilizadas para medir el mar territorial, haciendo uso de la señalización de la bajamar establecidas en las cartas marinas a gran escala reconocidas por el Estado ribereño de forma oficial. En conclusión, las aguas que se encuentren dentro de las líneas de base, forman las aguas interiores[9].

Fronteras del mundo hispánico: ideas, conflictos, identidades. Sílex Ediciones, Madrid, 2023. pp.213-232.

[6] BOU FRANCH, V. *La navegación por el mar territorial, incluidos los estrechos internacionales y las aguas archipelágicas en tiempo de paz.* 1994.

[7] MAIER, V. S. "La zona contigua en el nuevo orden marítimo internacional". *Boletín de Información*, 1987, Nº 201, p. 3.

[8] GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, A. "Apuntes sobre delimitación en derecho internacional del mar." *Anuario mexicano de Derecho Internacional.* 2016, Nº 16, pp. 255-300.

[9] SUÁREZ DE VIVERO, J.L. *Las aguas interiores en la ordenación del litoral.* Instituto del territorio y urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Transportes. 1992.

El mar territorial comienza a plasmarse desde las LBR o de bajamar escorada, dependiendo del modelo adoptado por cada Estado, definiéndose como aquel espacio donde se ejerce la soberanía de acuerdo con los límites y los principios del Derecho internacional, teniendo una extensión máxima de 12 millas desde dichas líneas[10]. El Estado ribereño ejerce de forma absoluta sus poderes, con la limitación del derecho de paso en tránsito, art. 17 y ss de la Convención, como una prerrogativa de los buques de cualquier Estado del pabellón con el fin de atravesar el mar territorial, sin penetrar las aguas interiores, o para dirigirse a divas aguas. El paso inocente, debe ser rápido e ininterrumpido, aunque también comprende la detención y el fondeo pero solo por incidentes normales de la práctica de la navegación, entendiéndose como inocente "*mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño*".

Especialmente, en el caso de la Bahía de Algeciras tenemos que destacar que es el único tramo de la costa española donde la normativa no establece las líneas de base recta, aquí España escoge las líneas de bajamar escorada para regular sus espacios marítimos[11]. La Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial establece una proyección que se corresponde

> *"aproximadamente con la bajamar viva equinoccial, o línea de bajamar más baja posible, desde la que un Estado puede medir la anchura del mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva"*[12].

El mar territorial no se extenderá frente a otros territorios, fijándose la línea media o equidistante como principio para ejercer, de forma compartida, la jurisdicción sobre el mar. Una bisectriz que divide en partes iguales el mar territorial de cada Estado ribereño.

En cuanto a las particularidades jurídicas del Estrecho, debemos definirlo como "*un curso de agua navegable que une dos zonas de mar*", espacio donde se conectan dos aguas, dos mares[13]. Este curso, sin lugar a dudas, presenta fuertes dificultades

[10] DE AZCÁRRAGA, J.L. "España extiende a doce millas su mar territorial." *Revista Española de Derecho Internacional.* 1969, Vol. 22, Nº 2, pp. 332-334.

[11] A diferencia del resto de espacios marítimos del Estado, el legislador español excluyó incluir las LBR en la Bahía de Algeciras, siendo preterido del Decreto número 2.510/1977, de 5 de agosto de 1977, donde se establece el sistema de líneas de base rectas. Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, sobre trazado de líneas de base rectas en desarrollo de la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de las aguas jurisdiccionales españolas a 12 millas, a efectos de pesca. BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 1977.

[12] Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre mar territorial. BOE núm. 7, de 8 de enero de 1977.

[13] GODIO, L. El derecho del mar y el cambio climático en el Ártico: ¿estrechos internacionales o protección y preservación del medio marino? *Anuario colombiano de Derecho Internacional.* 2019, Vol. 12, pp. 19-42.

prácticas tanto en el sentido político como con el geográfico y jurídico, en especial zonas como el del estrecho de Gibraltar donde convergen tantos intereses internacionales. En la Convención de 1982 se logra, de forma excepcional, el consenso entre las dos grandes potencias de la Guerra Fría, URSS y EEUU, quienes acuerdan la reestructuración y regulación de los Estrechos utilizados para la navegación internacional, y que autores como Scovazzi reafirman el férreo debate de este concepto durante la elaboración de la Carta[14]. De acuerdo con el Diccionario panhispánico del español jurídico, el estrecho utilizado para la navegación internacional es aquel

> *"paso estrecho natural cuyas aguas forman parte del mar territorial de uno o más Estados, que pone en comunicación dos partes de la altamar o de la zona económica exclusiva, incluso una parte de la alta mar y el mar territorial de un Estado distinto del o de los ribereños del estrecho, y que es utilizado como una ruta útil o conveniente para la navegación internacional"*[15].

No queda duda de que la Bahía de Algeciras se sitúa en un estrecho utilizado para la navegación internacional de acuerdo con la Convención. Este estatus implica un régimen jurídico especial relativo a la navegación sobre sus aguas, con el instrumento del *paso en tránsito,* un derecho de los buques a atravesar bajo el principio de libre navegación, y que limita el ejercicio del poder jurisdiccional de los Estados ribereños, que afectan en gran medida a la protección medioambiental[16]. Este derecho, incluido en el art. 37 de la CONVEMAR, se aplica a los estrechos que se utilizan para dicha navegación internacional, en un marco como el de Gibraltar, que conecta el Mediteráneo con el Atlántico o puerta de África o Europa, es decir, conectando una zona de alta mar o ZEE con otra alta mar o ZEE. Los buques que se acogen a dicho paso deberán avanzar, de acuerdo con las obligaciones fijadas en el art. 39, sin demora, absteniéndose de toda amenaza o uso de la fuerza, específicamente "*contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de los Estados ribereños*".

En lo que se refiere a la protección medioambiental, los Estados ribereños tendrán la capacidad de dictar leyes y reglamentos, que afecten a dicho derecho de paso, para la "*prevención, reducción y control de la contaminación*", un aspecto interesante en un entorno con puertos marítimos de gran importancia internacional, como el de Algeciras, uno de los más importantes de Europa, o Tánger Med, líder del Mediterráneo que ya supera el número de mercancías y

[14] SCOVAZZI, T. Evolution of international law of the sea. *Recueil des Cours,* 2000, 286, pp. 173-187.
[15] Real Academia Española y Consejo General del Poder Judicial. *Estrecho utilizado para la navegación internacional*. Diccionario panhispánico del español jurídico.
[16] VERDÚ BAEZA, J. "Espacios marinos protegidos en el área del estrecho de Gibraltar: incidencia del Brexit". *Revista Catalana de Dret Ambiental.* Vol. X, Nº 2, 2019, pp. 1-35.

contenedores de Algeciras[17], donde el tráfico marítimo de buques es cotidiano y que requiere un control medioambiental ajustado y proporcionado a las urgentes necesidades del valor ecológico del medio marino del Estrecho[18].

2.2. LA REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTRECHO DE GIBRALTAR: EN PARTICULAR EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS

Antes de entrar en el desarrollo de las diferentes controversias hispano-británicas, especialmente la que afecta a los espacios marítimos, se debe estudiar el marco normativo aplicable a las aguas del estrecho de Gibraltar a nivel medioambiental, en un escenario donde se protagonizan continuos y reiterados conflictos[19].

La Bahía de Algeciras, localizada en un espacio de gran importancia medioambiental[20], presenta un conjunto de particularidades en la regulación del medio ambiente provocado por la falta de coordinación y acuerdo entre los distintos actores internacionales, existiendo un solapamiento de ordenamientos jurídicos que tratan de afrontar las diferentes casuísticas ecológicas, junto a la difícil situación económica y social de la comarca, como ya adelantara el prof. Díaz Ribes[21].

Las obligaciones medioambientales son cada vez mayores en un contexto internacional de compromiso con el entorno, con una continua codificación que desde un comienzo ha venido estableciendo principios y directrices a seguir, como la prohibición de contaminar el territorio de otros Estados o la obligación de cooperar para proteger el medio ambiente y prevenir la contaminación[22].

---

[17] EUROPA SUR (2024, 30 de enero). *El puerto de Tánger-Med desbanca a Algeciras como líder del Mediterráneo con 122 millones de toneladas en 2023*. Europa Sur.

[18] M'RABET TEMSAMANI, R. *El estrecho de Gibraltar: la protección internacional y nacional de su medio ambiente marino.* Dykinson, 2018.

[19] VERDÚ BAEZA, J. "El Brexit y la cooperación medioambiental entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar" en GONZÁLEZ GARCÍA, I. *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*. Dykinson. 2023, pp. 201-220.

[20] GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, D. *Estudio de la calidad ambiental de los sedimentos marinos de la Bahía de Algeciras*. 2009. Tesis Doctoral. Universidad de Cádiz.

[21] DÍAZ RIBES, S. "Presente y futuro de la situación económica y social del Campo de Gibraltar". En FERNÁNDEZ ALLES, J.J., RODRÍGUEZ GÓMEZ, F.J., & FERNÁNDEZ ALLES, M.T., *La provincia de Cádiz: investigación y desarrollo. Actualidad política, económica y científica de la provincia de Cádiz.* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000, pp. 39-46.

[22] NIETO MARTÍN, A. "Bases para un futuro derecho penal internacional del medio ambiente." *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid,* 2012, pp. 137-164.

Estas consideraciones, son traspuestas al Derecho del Mar en la CONVEMAR, cuya parte XII (arts. 192 y ss.) va a incluir, entre otras disposiciones, el derecho de cada Estado a explotar sus recursos naturales, medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, el deber de no transferir daños, la cooperación o asistencia técnica[23].

La prohibición de la contaminación transfronteriza es un aspecto muy interesante, junto a la cooperación, en espacios como el estrecho de Gibraltar, y en particular la Bahía de Algeciras, incluyéndose dicho instrumento en el párrafo segundo del art. 194 al determinar que "*Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de tal forma que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados*", por lo que tendrá gran importancia al controlarse las actividades que pudieran dañar el medio marino de las aguas adyacentes al peñón, como vertidos, *bunkering* o accidentes entre buques con grandes riesgos ecológicos, acciones muy frecuentes en la zona.

En el marco internacional hago referencia a los convenios y tratados que afectan en una cierta medida al medio ambiente en el estrecho de Gibraltar, como la normativa protectora del Mar Mediterráneo, al estar situado en el extremo occidental y considerarse parte de la cuenca mediterránea[24]. En este sentido, serían de aplicación por parte de España, entre otros, el *Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo*[25], *Protocolo de prevención de vertidos por buques y aeronaves*, *Protocolo para combatir situaciones de emergencia causada por hidrocarburos* o *Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica del Mediterráneo*. Sin embargo, no existe un espacio marino en la Bahía de Algeciras específicamente protegido por los instrumentos internacionales de protección medioambiental[26]. También en el ámbito interno merece la pena mencionar la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, con la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas en España y conservación de especies y hábitat marinos.

Puede mencionarse como elemento de *soft law*[27] a la *Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España) - Marruecos*, respaldada por la

[23] CARREÑO GUALDE, V. *La protección internacional del medio marino mediterráneo*. Ed. Tecnos. Universidad de Alicante, 1999, p. 19.
[24] VERDÚ BAEZA, J. "Espacios marinos protegidos en el área del estrecho de Gibraltar: incidencia del Brexit". *Revista Catalana de Dret Ambiental*. 2019. Vol. X, Nº 2, pp. 1-35.
[25] Denominado Convenio de Barcelona, ratificado por España en 1998.
[26] VERDÚ BAEZA, J. Op. Cit. 28
[27] El *soft law* hace referencia a aquellas normas no vinculantes, que consisten en meras disposiciones, códigos de conductas, recomendaciones, inspirando una futura regulación

UNESCO[28], haciendo alusión al espacio como "*zona de transición marina*" aunque sin ningún tipo de protección internacional, pues se incluyen aquellas zonas protegidas por cada Estado en su derecho interno, como los Parques Naturales de los Alcornocales, el Estrecho, Sierra de las Nieves, Talassemtane, o los Sitios de Interés Biológico y Geológico de Jbel Bouhachem[29].

Por todo ello, la inexistencia de una estructura global reguladora, propicia un panorama fragmentado y compuesto por multitud de normativas internas de los diferentes actores presentes, la regulación española, la británica o gibraltareña y la marroquí. Además, la pertenencia de España a la Unión Europea va a constituir un elemento de vital trascendencia, al asumir las instituciones de Bruselas la competencia compartida con el Estado miembro de las políticas medioambientales[30].

En Gibraltar, las aguas y espacios marítimos se encuentran protegidos, en su mayor parte, por la normativa interna, tras mandatos imperativos de transposición del derecho de la Unión Europea que se siguen aplicando a través de leyes nacionales, como derecho interno, a pesar de la retirada del Reino Unido con el Brexit. Antes de la salida de la UE habían espacios naturales protegidos a propósito de la Red Natura 2000 y en aplicación de la Directiva Hábitat[31]. Esta Directiva tiene como objetivo la salvaguardia de los hábitat naturales, así como poblaciones de especies silvestres, creándose una red ecológica protectora. En cuanto a la Red Natura, es una red ecológica, de ámbito comunitario de la UE, destinado a la conservación de la biodiversidad, a través de las Zonas de Especial Conservación (ZEC) en consonancia con la Directiva Hábitat, así como de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) por la Directiva Aves.

El espacio protegido de las aguas adyacentes a Gibraltar, se define como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC UKGIB0002), con denominación *Southern Waters of Gibraltar*, incluido en la protección normativa a propuesta del gobierno

material con un elemento volitivo de codificación internacional. Al efecto véase la definición dada por el Diccionario Panhispánico del español jurídico.

[28]Al incluirse en el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB).

[29] Junta de Andalucía. Consejería de Sostenibilidad y Medioambiente. *Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos*.

[30] Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Artículo 4. Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 26 de octubre de 2012, pp. 47-390.

[31] Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 206, 22 de julio de 1992, pp. 7-50.

gibraltareño en 2004, con la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006[32]. Por su parte, el gobierno gibraltareño declara su competencia sobre actividades portuarias, pesqueras, calidad del agua o vertidos, incluidos en el *Management Scheme EU Natura 2000 Site, Dual Special Area of Conservation / Special Protection Area.* Este área protegido, fue incluida en el LN. 2011/019 como *Subsidiary Legislation made under s. 17C(1)* como *Designation of Special Areas of Conservation (Southern Waters of Gibraltar) Order 2011.* Más adelante procederemos al estudio de estos instrumentos y espacios regulados en el contexto *pre-Brexit*[33].

España en 2008 logró incluir a las mismas aguas en su regulación, con denominación de *Estrecho Oriental* y adyacentes a Gibraltar[34], interpretado por parte de la doctrina como una respuesta en reacción a la inclusión de las mismas aguas en la protección comunitaria a propuesta del Reino Unido[35]. Son protecciones que coinciden en más de 5.000 hectáreas y que manifiestan una incoherencia de la política medioambiental española, en tanto se excluye el *Estrecho Oriental* de protecciones como el LIC del *Parque Natural del Estrecho*, que aborda desde el extremo occidental de la Bahía de Algeciras hasta la Punta Carnero[36].

De acuerdo con la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad[37], los LIC incluidos y aprobados por la Comisión Europea deben ser declarados Zonas de Especial Conservación (ZEC) por la respectiva Comunidad Autónoma, correspondiendo este caso a la Junta de Andalucía, aunque la zona se encuentra bajo la competencia asumida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en la actualidad Ministerio de Transición

[32] Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea. Diario Oficial de la Unión Europea, L 259, de 21 de septiembre de 2006, pp. 1-104.

[33] Véase en página 29.

[34] Decisión 2009/95/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea. Diario Oficial de la Unión Europea, L 43, de 13 de febrero de 2009, pp. 393-465.

[35] GONZÁLEZ GARCÍA, I. "Gibraltar, los rellenos y el medio ambiente ante el *Brexit*". *La Construcción Jurídica de un Espacio Marítimo común europeo.* 2020. Cap. 31, pp. 747-786.

[36] VERDÚ BAEZA, J. "La doble declaración de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales.* Nº23, 2012, pp. 286-291.

[37] Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007, pp. 51275-51327.

Ecológica[38]. En consonancia se formula el Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, *por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación,* donde el LIC coincidirá con la ZEC *Estrecho Oriental,* en ejecución de la Directiva marco sobre Estrategia Marina[39]. Dentro de este conjunto de regulaciones, se incluyó la competencia española sobre la pesca en la zona protegida, limitaciones en la acuicultura, regulación de la navegación, prevención de la contaminación, prohibición de vertidos y basura marina o la prohibición del *bunkering*, entre otras actividades. Otro espacio natural que ha sido recientemente regulado es el LIC *Estrecho Occidental*, creado con la Orden Ministerial TED/1416/2023 que aborda la mayor parte del litoral gaditano, desde la Bahía de Cádiz hasta la de Algeciras, aunque sin afectar a las aguas adyacentes a Gibraltar.

Como se aprecia, ambas protecciones, la española como la gibraltareña, coinciden en las mismas aguas adyacentes a Gibraltar, y en similares regímenes competenciales, provocando una controversia que abordaremos a lo largo del presente trabajo, desarrollando el conflicto y analizando las diversas puntualizaciones.

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS CONTROVERSIAS SOBRE GIBRALTAR

A continuación, y a propósito de poder entender el marco regulatorio medioambiental que acabamos de estudiar en torno a las aguas de Gibraltar, surge el deber de inducirnos, brevemente, en el desarrollo y antecedentes de las diferentes controversias que existen.

Como indicamos al comienzo de la presente investigación, Gibraltar presenta en el marco internacional un interesante número de controversias, cuyo epicentro es la interpretación del Tratado de Utrecht. Además, según el prof. Verdú, la controversia jurídica sobre la delimitación de los espacios marinos va a ser "*el factor que contamina toda posibilidad de cooperación*" y que dificulta la existencia de instrumentos y canales para la solución del resto de

[38] GARCÍA URETA, A., PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., HERNÁNDEZ ARTEAGA, G.M.,& ALENZA GARCÍA, J.F. *Comentario sistemático a la ley 42/2007 del patrimonio natural y de la biodiversidad.* Marcial pons. 2024.

[39] Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina). Diario Oficial de la Unión Europea, L 164, 25 de junio de 2008, pp. 19-40.

controversias[40]. Por eso, resulta esencial realizar un recorrido y análisis sobre los antecedentes y causas de las varias controversias que surgen.

3.1. EL TRATADO DE UTRECHT

La presencia británica en la ciudad de Gibraltar se remonta al año 1704, en el contexto de la Guerra de Sucesión española que enfrentó a Europa entre partidarios de la dinastía borbónica y defensores de los austrias, tras la muerte del monarca Carlos II, popularmente llamado "*El Hechicero*"[41]. La plaza de Gibraltar fue ocupada por la armada británica y holandesa en apoyo al Archiduque Carlos de la familia de los austrias[42]. Sobre la presencia y justificando la soberanía, el Reino Unido alega dos títulos diferentes, una cesión convencional sobre la ciudad y la prescripción adquisitiva sobre el istmo.

La cesión convencional es fruto del Tratado de Utrecht fechado en el 13 de julio de 1713, donde Felipe de Anjou, nuevo rey español que vence al Archiduque Carlos de los Austrias, cede, junto a la plaza de Menorca, la ciudad de Gibraltar al Reino de Gran Bretaña, siendo un título de cesión territorial válido[43]. En dicho tratado el artículo X se escribe de esta forma:

> *"El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno. Pero, para evitar cualquiera abusos y fraudes en la introducción de las mercaderías, quiere el Rey Católico, y supone que así se ha de entender, que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra"*[44].

A raíz de este texto van a emanar las diferentes controversias que aún hoy se debaten, con un especial interés tras la retirada del Reino Unido, y por lo tanto Gibraltar, de la Unión Europea, espacio político internacional que servía de cauce e instrumento de cooperación para la solución de conflictos, en especial

[40] VERDÚ BAEZA, J. "Una Bahía en riesgo ambiental, a propósito del siniestro del buque OS35 en aguas de Gibraltar." *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports.* Nº5, 2023.
[41] Para más conocimiento sobre la Guerra de Sucesión española vid. AYÁN, C. S. *La guerra de sucesión española.* Ediciones AKAL, 1997.
[42] CASTELLANO GARCÍA, M.A. "Gran Bretaña y la paz española de Utrecht". *Historia de España y su proyección internacional.* 2023.
[43] OEHLING DE LOS REYES, A. "El artículo X del Tratado de Utrecht de 1713: interpretación interesada y esquema de consecuencias jurídico-políticas para España". *Revista de Estudios Políticos.* Nº168, 2015, pp- 199-234.
[44] El texto completo del Tratado de Utrecht de 1713 puede consultarse en ESPAÑA, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes españolas,* (5ª edición), Madrid 1966.

en materia medioambiental. Del texto convencional van a emanar interpretaciones dispares que reflejan la falta de consenso entre la potencia administradora, la colonia y el Estado español. De hecho, las fronteras tanto terrestres como marítimas no se encuentran hoy en día consensualmente determinadas, con una disposición de cesión con definición ambigua que solo incluye expresamente a la ciudad, castillo, puerto y edificaciones complementarias, sin mencionar el territorio situado fuera de dicha ciudad, es decir, fuera de las entradas de la muralla, ni al peñón, ni a la ladera este de la montaña, ni a las aguas jurisdiccionales[45]. El concepto de aguas jurisdiccionales debemos entenderlo como aquellos espacios marítimos donde los Estados ejercen las competencias recogidas en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982 (mar territorial, ZEE, etc.).

Según Sánchez Mantero, "*la jurisdicción de la Plaza no llegaba más allá de donde terminaba el Peñón rocoso y donde estaban situadas las murallas del castillo*"[46] y admitiendo el prof. Del Valle que en 1713 se cede la Ciudad y Castillo, "*con ciertos baluartes y defensas, también claro el puerto*" pero no "*la totalidad frontal del oeste o de poniente de la montaña, ni la montaña misma (...) ni el istmo*"[47]. Asimismo, parte de la doctrina considera que se trata de una adquisición provocada por una "*cesión forzosa*", es decir, causada por la conquista mediante las armas de la ciudad[48], calificación que se complementa con las resoluciones de la ONU que definen a Gibraltar como territorio pendiente de descolonización.

A lo largo de los años, la cesión convencional se ha consolidado y reafirmado en los Tratados de Sevilla (1729), Aquisgrán (1748), París (1763) y Versalles (1783), donde la falta de acuerdo causa que la plaza de Gibraltar se siga manteniendo bajo el control de los monarcas de Gran Bretaña.

3.2. SUCESIVAS AMPLIACIONES TERRITORIALES

El actual territorio de Gibraltar no coincide exclusivamente con el mencionado en Utrecht, sufriendo sucesivas ampliaciones territoriales protagonizadas por el

[45] DEL VALLE GÁLVEZ, A. "Gibraltar, ¿costa española? Por una reformulación de la teoría de la 'costa seca' sobre el puerto y las aguas en torno al Peñón." *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*. Nº3, 2019, pp. 1-47.

[46] SÁNCHEZ MANTERO, R. "La cuestión de los límites fronterizos de Gibraltar en el siglo XIX." *Historia, Política y Sociedad: estudios en homenaje a la profesora Cristina Viñes Millet*. Servicio de Publicaciones. 2011, pp. 187-204.

[47] DEL VALLE GÁLVEZ, A. "¿De verdad cedimos el Peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht." *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 65, Nº2, 2013, pp. 117-156.

[48] IZQUIERDO SANS, C. *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispánico-británico y el proceso de construcción europea*. Madrid, 1996, p.25

Reino Unido y que se han ido justificando mediante el método de la prescripción adquisitiva, segundo título jurídico tras la cesión convencional en la que el Reino Unido basa su soberanía. La prescripción adquisitiva en el Derecho Internacional se corresponde con el territorio incluido bajo el poder de un Estado que ha sido ocupado de forma pacífica y sin oposición por parte del anterior Estado retenedor[49].

Las ampliaciones más llamativas se produjeron entre los siglos XIX y XX, cuando a propósito de una de las grandes epidemias que asolaron la zona, en 1815, el gobierno gibraltareño logró la autorización del rey español Fernando VII para instalar un campamento sanitario a las afueras de la ciudad, en zona neutral, fronteriza entre ambos territorios[50]. Tras la epidemia, el campamento permaneció instalado, fortaleciendo la presencia británica en territorio español, que se afianza con otro nuevo campamento, en 1854, en el marco de una nueva epidemia, que reforzó la ocupación y que se culmina con la instalación de una verja fronteriza en el año 1908, anterior a la actual del aeropuerto[51]. Posteriormente, durante los años convulsos de la Guerra Civil española, la situación de inestabilidad política nacional española sería utilizada para la construcción de un aeropuerto en Gibraltar sobre el istmo, también territorio español[52]. En la actualidad, existen sucesivas ampliaciones territoriales que se vienen realizando mediante la técnica de construcción sobre el mar, con diques de hormigón sobre zonas protegidas por la legislación medioambiental española y que analizaremos más adelante.

En cuanto a la significativa invasión del istmo, sobre el que se construye el aeropuerto de Gibraltar, en territorio español, alegan una ocupación pacífica y continuada que permite una soberanía válida, justificable y oponible al Estado español. Esta hipotética falta de oposición es la que permite la prescripción adquisitiva a la que se refiere mediante una actitud pasiva que durante la Dictadura Franquista se llevó a cabo ante la presencia militar en el actual aeropuerto durante la Segunda Guerra Mundial. Como es sabido, los objetivos de la dirección de Francisco Franco iban orientados hacia la recuperación de la colonia de Gibraltar e incluso del norte de África, de hecho, el compromiso de la dictadura llegó a obligar a los represaliados republicanos a construir la línea

[49] LASAFFER, R. "Argumentos de derecho romano en el actual derecho internacional: ocupación y prescripción adquisitiva". *Lecciones y Ensayos.* Nº 91, 2013, pp. 291-340.
[50] SÁNCHEZ MANTERO, R. Op. Cit. p. 18.
[51] MARQUINA BARRIO, A. "La pista de aterrizaje en Gibraltar". *Revista de Estudios Internacionales.* Vol. 2, Nº2. 1981.
[52] PONCE ALBERCA, J. *Gibraltar y la Guerra Civil española: una neutralidad singular.* Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla. 2009.

de defensa en toda la costa del estrecho de Gibraltar, como señala Sáez Rodriguez[53].

Según investigaciones de Marquina Barrio, el gobierno español era tanto conocedor en 1935 cuando comenzó a construirse como en el fortalecimiento posterior, al remitir el propio Foreign Office con fecha 12 de noviembre de 1939 un conjunto de instrucciones al embajador inglés en España donde se manifiesta que se trata de una "*pista de aterrizaje de emergencia*" que sería usado para el "*desembarque de aviones de la fuerza aérea naval",* con funciones aún vigentes con zonas donde estacionan buques de la armada y submarinos nucleares, con el riesgo que supone a nivel medioambiental y sobre la vida de la población de la comarca del Campo de Gibraltar, aun cuando se carece de cualquier plan de emergencia nuclear[54]. En ese escrito el gobierno británico se compromete a un uso ajeno a "*fines hostiles hacia España*", compromiso de momento no vulnerado. Por lo tanto consideramos que no hubo como tal una oposición porque dicha construcción se consideraba de emergencia y que posteriormente iba a desaparecer, lo que nunca ha pasado, de ahí a la actual oposición en tanto su construcción incide en la soberanía española.

4. DESARROLLO DE LA CONTROVERSIA SOBRE ESPACIOS MARÍTIMOS Y MARCO JURÍDICO

Una vez analizados los antecedentes históricos de las controversias que existen sobre Gibraltar, que versan sobre la cesión en Utrecht y la prescripción adquisitiva, resulta inexcusable analizar de forma pormenorizada el desarrollo de la controversia sobre los espacios marítimos. Entendemos que el origen del problema se establece en la interpretación del Tratado y de la inseguridad jurídica derivada de la no inclusión de referencia alguna sobre las aguas jurisdiccionales del territorio cedido, más allá de las aguas portuarias.

De ahí van a surgir diferentes teorías y posturas que han divergido con el transcurso de los años desde 1713. En esta línea, vamos a distinguir entre tres fases en las que se desarrolla la controversia sobre los espacios marinos, en el siglo XVII el Gran Asedio[55], durante el siglo XIX los conflictos sobre la

[53] SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J. "Los fortines de Franco. El ala occidental del despliegue." *La Almoraima. Revista de Estudios Campogibraltareños.* Nº52, 2021.
[54] ROMERO BARTUMEUS, L. "Las escalas de submarinos nucleares en Gibraltar y Rota, y los Planes de Emergencia Radiológica". *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports,* Nº 4, 2021.
[55] GARCIA MBE, R.J.M. "La ambivalencia en las relaciones entre España y Gibraltar en los años posteriores al Gran Asedio". *Almoraima. Revista de Estudios Campogibraltareños.* Nº 38, 2018, pp. 241-246.

represión del contrabando[56], y a la mitad del siglo XX hasta la actualidad la aparición de la Doctrina de la Costa Seca.

4.1. POSTURA ESPAÑOLA

Desde Utrecht,[57] el gobierno español ha mantenido dispersas interpretaciones del Tratado que influyen en la práctica del ejercicio de jurisdicción sobre las aguas adyacentes. Así, el punto de partida de la controversia es que en el texto de la convención no se incluye ningún tipo de referencia a la cesión de jurisdicción sobre los espacios marítimos adyacentes a Gibraltar.

La omisión a referencia alguna sobre las aguas ha sido interpretada como una exclusión de la cesión, que viene a ser que España no reconoce la soberanía británica sobre los espacios marinos que rodean la Roca. Siguiendo una interpretación literal, se entiende cedido exclusivamente lo incluido en el tratado, que será la ciudad y castillo, *"juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen*", siendo las aguas portuarias las únicas reconocidas por el gobierno español. Esto ha llevado a que la postura seguida de una forma oficial por el Estado sea la teoría de la costa seca, una doctrina que no se ha ejercido de forma práctica por España a lo largo de la historia, sino que se consolida a mitad del siglo XX con la política franquista, en paralelo al proceso de descolonización implantado en el seno de las Naciones Unidas. De hecho, en la actualidad se estima que "*no se cede jurisdicción alguna sobre los espacios marinos circundantes a la plaza*"[58], ideas respaldadas por autores como Pablo Antonio Fernández o Uxó Palasí.

En vista de que no siempre ha sido de esta manera, existen documentos que constatan, como demostraremos, el respeto a las aguas británicas desde la administración y el ejercicio del poder español. Incluso, durante la propia Guerra Civil Española, se han descubierto documentos que avalan la presencia

[56] CEPILLO GALVÍN, M.Á. "La colaboración entre Gibraltar-Campo de Gibraltar en la lucha contra el contrabando de tabaco y otros productos: cuestiones aduaneras". En GONZÁLEZ GARCÍA, I. *Bréxit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía.* Dykinson. 2023, pp. 179-199.

[57] TORRES ARCE, M., & TRUCHUELO GARCÍA, S. *Europa en torno a Utrecht.* Editorial de la Universidad de Cantabria. 2014.

[58] DEL VALLE GÁLVEZ, A. "Política exterior española en el Área del Estrecho. Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos". *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2018. Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbidearen eta nazioarteko harremanen ikastaroak,* 2018.

en aguas británicas de buques republicanos que las autoridades franquistas respetaron[59].

Varios son los argumentos que respaldan esta teoría; de acuerdo con el prof. Verdú, la de mención a *propiedad* y no a *soberanía* en el Tratado, la omisión de toda mención a las aguas y limitar a la expresión de *puerto* que solo abarca las portuarias, la de incluir la expresión *sin jurisdicción alguna* que supone que la cesión territorial se limita solo a ciudad, defensas, puerto y fortificaciones y no sus aguas, y las declaraciones oficiales del Estado español en la CONVEMAR, las Convenciones de Ginebra de Derecho del Mar o la ley 10/1977 de mar territorial español[60]. Además, la costa seca implica el argumento de que el territorio cedido lo fue sin la proyección al mar, al no constar en las negociaciones o en el Tratado se hiciera referencia.

De estos argumentos, el más usado es el de la omisión de la mención a las aguas y limitación a la expresión "*puerto*" que quiere incluir exclusivamente las portuarias. El autor Azcárraga ha considerado que "*a luz del texto de Utrecht, España cedió a la Corona inglesa el puerto de Gibraltar, con sus aguas interiores, pero sin aguas jurisdiccionales adyacentes*"[61]. Entendemos que este pensamiento carece de coherencia en tanto el propio tratado de Utrecht, que también cede la plaza de Menorca[62] en idénticas menciones y expresiones, no ha sido interpretado de forma que se le hubiera excluida las aguas jurisdiccionales a dicha isla aplicando misma teoría de la costa seca. Los Tribunales Internacionales han determinado que las cesiones territoriales históricas no incluían referencia o atribución de jurisdicción a las aguas adyacentes a dicho territorio[63]. De hecho, no existe mención a cesión de espacios marinos adyacentes a cualquier territorio cedido en tratados del siglo XVIII, XIX o XX, lo que vuelve a demostrar la incoherencia de dicho planteamiento seguido[64], pues se contradice con los

[59] ALGARBANI, J.M. (2012, 22 de septiembre). *Aguas jurisdiccionales de Gibraltar en 1938*. Noticias de la Villa.
[60] Un ejemplo de declaración fue la realizada en la incorporación de la CONVEMAR o CONVEMAR por el Derecho español, en dicha ratificación, en la declaración se establece que el acto "*no puede ser interpretado como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativas a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo 10 del Tratado de Utrecht*", poniendo pues de relieve el único reconocimiento a las aguas portuarias.
[61] AZCÁRRAGA BUSTAMENTE, J.L. "Las aguas españolas de Gibraltar (La Bahía de Algeciras a la luz del Derecho Internacional)". *Estudios de derecho internacional público y privado. Homenaje al profesor Luis Sela Stampil.* Vol. II, Universidad de Oviedo, 1970.
[62] Aunque la isla se recupera en el Tratado de Amiens en 1802. No existe documento previo en cuyo periodo se hubiera aplicado tal teoría.
[63] ROS, N. "El derecho jurisprudencial de la delimitación marítima". *Revista Española de Derecho Internacional.* 2013, pp. 71-115.
[64] LEVIE, H.S., *The Status of Gibraltar.* Boulder, Colorado, 1983.

principios internacionales de la *tierra domina al mar* establecido en la CONVEMAR.

Claros ejemplos de que no siempre se ha ejercido dicha doctrina son algunos mapas utilizados por el Estado, como el mapa denominado "*Aguas jurisdiccionales de Gibraltar*" en 1938 en plena Guerra Civil, o el *Memorándum* firmado por el General Prim en 1848 que incluye la Real Orden de 1728 que a su vez establecía los límites existentes entre aguas británicas y españolas, reconociendo por lo tanto dicha jurisdicción británica, así como un Real Decreto de 1876 de persecución del contrabando, citas reflejadas por el profesor Verdú[65].

Como también indicamos previamente, España no optó por las LBR para la delimitación del mar territorial español, no procediéndose con el Real Decreto 2510/77, de 5 de agosto, al cierre de la Bahía de Algeciras, sin trazarse la línea recta desde Punta Carnero a Punta Europa, y que profesores como del Valle lo consideran una decisión desacertada al no mantener coherencia con la teoría de la costa seca, pudiendo haber cercado la Bahía y considerarla enteramente española, incluidas las aguas del oeste del peñón[66]. Otra incoherencia continuada es la falta de control y de ejercicio de las autoridades marítimas españolas sobre los buques fondeados en los espacios adyacentes[67], que se deja a las autoridades inglesas, a pesar de algunas esporádicas presencias que han supuesto importantes conflictos diplomáticos[68].

Es extraño que un tratado de cesión territorial del siglo XVIII contenga mención alguna a cualquier instrumento del Derecho Internacional del Mar, pues es un ordenamiento que aparece y se consolida en el siglo XX con las Convenciones de Ginebra y la CONVEMAR, por lo que resulta insignificante las diferentes opiniones de autores que alegan como argumento esa inexistente mención, al tratarse de contextos históricos muy divergentes. Para entonces no existía un Derecho del Mar como hoy mismo lo entendemos, sino que se comprendía como parte misma de la proyección de la soberanía territorial. Igualmente, no existe instrumento jurídico que respalde la teoría de la costa seca, al ser una teoría *per ser* contraria al principio de *la tierra domina al mar* que protagoniza el Derecho Internacional y que abordaremos más adelante. Por similar cuestión destaca el laudo arbitral del Asunto Guinea-Guinea Bissau en

[65] VERDÚ BAEZA, J. "La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca". *Revista Española de Derecho Internacional,* LXVI, Nº1, 2014, pp. 81-123.
[66] DEL VALLE GÁLVEZ, A. "Gibraltar, ¿costa española?". Op. Cit. p. 11.
[67] GONZÁLEZ GARCÍA, I. "La Bahía de Algeciras y las aguas españolas". *Gibraltar 300 años.* Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. 2004.
[68] ACOSTA SÁNCHEZ, M. "Incidentes hispano-británicos en las aguas de la Bahía de Algeciras / Gibraltar (2009-2014): ¿Qué soluciones?" *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reportos.* Nº 1, 2015, pp.171-208.

1985 que relativo a la delimitación de sus fronteras marinas se pronuncia la necesidad de interpretación de los acuerdos de cesión territorial producidos con anterioridad al Derecho del Mar tal como hoy se entiende, debe realizarse de forma equitativa o teniendo en cuenta la ausencia de acuerdos previos reconocidos por ambas partes[69]. De acuerdo con Pérez Sierra, refiriéndose a este laudo y analogía al caso de Gibraltar, "*la falta de mención expresa a las aguas debe interpretarse de acuerdo con el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, por lo que se debe concluir que la cesión de las aguas no se incluía ni explícita ni implícitamente*"[70].

La costa seca o estéril, en base a juristas como Nweihef Kaldone, se trata de una excepción a la regla general de todo territorio tiene mar territorial, factible de forma excepcional y convencional[71]. Con anterioridad a la aplicación de la teoría de la costa seca, España enfrentó diversas etapas en sus relaciones con las aguas de Gibraltar. El "*Gran Asedio*" tomó lugar durante los años 1779 y el 1783 y se identifica como el tercer y último intento español de recuperar Gibraltar mediante las armas[72]. El bloqueo consistió en una campaña militar, armada, con bombardeos y baterías flotantes con el objetivo de ocupar la ciudad y retomar la soberanía española, enfrentando a la flota española, apoyada y aliada con el ejército del rey francés Luis XV, contra la británica, que logró sobrevivir y resistir en la plaza. A pesar de intentos infructuosos de negociaciones, Gran Bretaña siempre se opuso a la devolución de Gibraltar, aunque se propusieron otros intercambios, la guerra finalizó con la firma en 1783 del Tratado de Versalles, y posteriormente en 1802 con la Paz de Amiens donde se recupera Menorca, territorio que España cedió en Utrecht en 1713, y que se devolvería al Reino español[73]. Tras esto, la postura española progresó en el siglo XIX a una etapa de represión del contrabando, un fenómeno expandido en la comarca con productos procedentes de Gibraltar que se introducían de forma irregular en territorio español[74]. No obstante, de acuerdo con el prof.

[69] JUSTE RUIZ, J. "Delimitaciones marinas en África occidental: el laudo arbitral sobre la delimitación de la frontera marítima entre Guinea y Guinea-Bissau" *Revista Española de Derecho Internacional.* 1190, Nº 1, pp. 7-42.

[70] PÉREZ SIERRA, I. "Gibraltar: el problema de las aguas y la cuestión territorial". *Anales de Derecho*. 2022. Nº 39.

[71] KALDONE, G.N., *Frontera y Límite en su Marco Mundial: una Aproximación a la fronterología.* Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1992, p.48.

[72] SÁNCHEZ AZEVEDO, J.O. *Contexto, origen y evolución de la política española sobre Gibraltar. Una visión en tres actos.* Universidad Complutense de Madrid, 2003.

[73] DÍAZ DE LA SERNA, I. "Traité de paix entre le roi de France et le roi de la Grande-Bretagne 1783. Tratado de paz entre el rey de Francia y el rey de Gran Bretaña 1783". *Franklin y Jefferson: entre dos revoluciones. Inicios de la política internacional estadounidense*, 2019.

[74] CEPILLO GALVÍN, M.A. "La colaboración entre Gibraltar-Campo de Gibraltar en la lucha contra el contrabando de tabaco y otros productos: Cuestiones aduaneras". En GONZÁLEZ GARCÍA, I. *Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía.* Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, 2023, pp. 179-199.

Verdú "*no está documentado en este periodo que España negara el hecho de que Gibraltar pudiera disponer de aguas de su soberanía y jurisdicción"* sino que el planteamiento británico provocaba que *"España defendía entonces que no era posible aplicar el principio de la costa seca*"[75]. Dicha represión provocaba un conflicto en torno a la delimitación de las aguas portuarias, aunque se admitía su existencia, se discutía su extensión, donde se produjeron muchos incidentes. Un documento interesante reflejo de dichas relaciones es la Nota entregada por el Secretario de Estado británico para Asuntos Exteriores al embajador español en Londres, con fecha 30 de noviembre de 1826, donde estableció que:

> *"En ausencia de toda mención en el Tratado de Utrecht de límites reales o imaginarios del puerto de Gibraltar que fue cedido a Gran Bretaña, se hace indispensable en primer lugar buscar el límite natural. Este se encuentra en la curvatura de la costa que termina en Punta Mala, cuyo espacio, en su totalidad, se halla dentro del alcance de los cañones de la guarnición. Dicho punto se ha considerado invariablemente como el límite norte del puerto y, desde que Gran Bretaña entró en posesión de la Fortaleza se han exigido siempre derecho de puerto sobre todos buques anclados dentro de ese límite"*[76]

El periodo actual en el que nos encontramos está caracterizado por la adopción de la teoría de la costa seca, que utiliza una interpretación literal del Tratado y que no reconoce la existencia de las aguas británicas. Se advierte una práctica incoherente[77], lo venimos demostrando a lo largo del presente trabajo, y que no se ha ejercido siempre, por ejemplo en el Real Decreto español de 10 de diciembre de 1876 se hablaba de aguas británicas aquellas adyacentes a Gibraltar, o la zona prohibida de vuelo recogido en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 11 de abril de 1967. Sin embargo, España ha venido recientemente oponiéndose con diversas declaraciones incluidas tras la adhesión de diversos tratados, como los Convenios de Ginebra de 1958, 1971 o la CONVEMAR de 1982, al indicar que dichas ratificaciones no debían entenderse como cualquiera derecho de espacio marítimo de titularidad británica[78]. En este sentido, para determinar una efectiva interpretación de

---

[75] VERDÚ BAEZA, J. "Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports.* 2015, pp. 97-132.

[76] España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes españolas*, (5ª edición), Libro Rojo sobre Gibraltar, Madrid, 1966, p. 181.

77 TRINIDAD, J. "The disputed waters around Gibraltar", *British Yearbook of International Law*, 2017.

[78] "*España, en el momento de proceder a la ratificación, declara que este acto no puede ser interpretado como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativas a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo 10 del Tratado de Utrecht, de 13 de julio de 1713, suscrito entre las Coronas de España y Gran Bretaña. España considera, asimismo, que la resolución III de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no es aplicable al caso de la Colonia de Gibraltar, la cual está sometida a un proceso de descolonización en el que son aplicables exclusivamente las resoluciones pertinentes adoptadas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas".* Publicado en el *Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del*

Utrecht y constatar la validez o no de la postura española, se debe acudir a las reglas básicas de interpretación de tratados internacionales, cuyo marco jurídico es la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969[79]. Así, de acuerdo con los arts. 31 y ss., se tiene que atender al sentido de los términos empleados en el contexto, es decir, con la aplicación de una interpretación teleológica, atendiendo a la finalidad de dicha cesión territorial, así como a la práctica posterior. El prof. Pablo Antonio Fernández es uno de los mayores defensores de esta doctrina española, y aunque admite que es cierto que "*en aquella época no había espacios marítimos, tal como los conocemos hoy día*" cree que la intencionalidad española con aquella cesión era "*la de mantener La Roca sin jurisdicción circundante alguna*", justificándose por cuestiones de seguridad, fiscalidad y territorialidad[80], adoptando una especial consideración al aplicar cuestiones de colonialismo y no tanto Derecho del Mar, y entendiendo que el comportamiento español actual de reconocimiento implícito práctico de las aguas británicas, como se aprecia en la regulación de entrada y salida a puertos y respetando la línea de equidistancia, se hace para "*evitar males mayores*".

Por lo que concluimos que la postura española, aún siendo dispar en el transcurso de los años, es una postura incoherente con el Derecho Internacional, al utilizar una interpretación literal en disonancia con el Convenio de Viena sobre Derecho de Tratado y usando una doctrina de la costa seca que no se encuentra bajo el amparo de ningún instrumento internacional. No obstante, como quiera que también es cierto se ha mantenido una oposición constante, de forma especialmente diplomática, que podría ser tomado como una interrupción a la prescripción adquisitiva defendida por las autoridades de Gibraltar.

4.2. POSTURA DEL REINO UNIDO

Como recordamos, hay una zona sobre la que actualmente no existen litigios, y son las aguas portuarias de Gibraltar[81], reconocidas en Utrecht y en las que España actualmente no incide, sin perjuicio de la zona sobre el istmo, ocupado ilegalmente, aunque en postura británica es un territorio con título jurídico

Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, en BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997, pp. 4966-5055.

[79] Este Tratado, al que se encuentra adherido España, fue publicado en *Instrumento de adhesión, de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969*. BOE núm. 142, de 13 de junio de 1980, pp. 13099-13110.

[80] FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A., "La controversia sobre la titularidad jurídico-internacional de los espacios marítimos adyacentes a Gibraltar". *Revista Española de Derecho Internacional,* Vol. 67/2, 2015, pp. 13-47.

[81] VERDÚ BAEZA, J. "La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca". Op. Cit.

válido derivado de la prescripción adquisitiva. No obstante, la potencia administradora de esta colonia europea no hace distinción sobre las aguas del istmo y sobre las de la ciudad y puerto, ni tampoco referencia alguna a la colonización, sobre la que el prof. Pablo Antonio Fernández basa su argumentación y justifica la postura de la costa seca.

Por parte del actor inglés se defiende el principio de *la tierra domina al mar*, y lo traducen en la existencia de soberanía y proyección sobre sus aguas adyacentes, delimitadas con tres millas hacia el este/levante y sur, y bisectriz de 1,5 millas hacia la Bahía de Algeciras, considerado mar territorial bajo la denominación *British Gibraltar Territorial Waters*[82], establecidas en 1987. Es una auto atribución de espacios marítimos, que sin embargo no se extienden hasta el límite que le permite la CONVEMAR[83]. La delimitación del este del peñón, como el sur, de acuerdo con la Convención, podría aumentar hasta las doce millas, incluso proyectar ZEE y plataforma continental, aunque esa ausencia de aplicación puede ser entendida como un mecanismo o fórmula de no agresión frente España, configurándose un *modus vivendi* de convivencia básica, ya que dicha expansión provocaría un innecesario ascenso de la tensión política ya de por sí existente entre ambos actores. Los límites de la cesión terrestre y marítima fueron trazados en la *Admiralty Chart 1448 (II)* o carta del almirantazgo que incluyó el principio de equidistancia en la Bahía en el año 1972, regulación derogada[84]. A partir del siglo XIX ya se empezaron a formular las *Territorial Waters* a pesar de que la delimitación como tal no se efectúa hasta después de la firma de la CONVEMAR[85].

A diferencia de España, sobre las aguas británicas tiene siempre cabida un ejercicio efectivo de actividades de gestión y jurisdicción, con el control importante de las autoridades británicas. Un ejemplo reciente ha sido el protagonizado tras el desastre del buque mercante OS35, cuyas consecuencias por el hundimiento sobre las aguas adyacentes a Gibraltar han sido gestionadas

[82] Estas aguas están recogidas por la legislación gibraltareña en *Oil in Territorial Waters Act,* 1960. Act. No. 1960-14. Laws of Gibraltar.
[83] Gobierno de Gibraltar. *Environment (Maritime Spatial Planning) Regulations 2016, transposing Directive 2014/89/E,* LN. 2016/179, de 18.09.2016.
[84] *Admiralty Waters (Gibraltar) Order*, SI 1972/2207, de 05.04.1972, con mapa incluido de dichas aguas. Derogado por *Admiralty Waters and Naval Base (Gibraltar).* Act. No. 2023-11. Laws of Gibraltar. De acuerdo con esta norma, la *British Gibraltar Territorial Waters* "*means the area of sea, the seabed and subsoil within the seaward limits of the territorial sea adjacent to Gibraltar under British sovereignty and which, in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, currently extends to three nautical miles and to the median line in the Bay of Gibraltar*".
[85] ALCÁZAR SEGURA, A. *Sobre las polémicas aguas territoriales de Gibraltar*. Observatorio de Seguridad y Defensa. 2016.

por la administración gibraltareña[86]. Es cierto que en ocasiones el control y gestión es simbólico y paradigmático, como ejemplo de reivindicación soberana, prueba de ello es en materia de salvamento marítimo o en aguas residuales, vertidas directamente hacia el mar sin ningún tipo de vigilancia medioambiental[87].

En 1966, en respuesta a la política agresiva franquista sobre Gibraltar, RU trató de acudir al Tribunal Internacional de Justicia para su pronunciamiento sobre las aguas y tratar de solucionar la controversia que aún está vigente, propuesta a la que España se opuso[88]. Por lo demás, la postura oficial británica se ha mantenido siempre firme y sin variar en su conciencia de existencia de las aguas británicas, ejerciendo sobre ellas una práctica coherente y efectivo control y gestión.

4.3. TERRITORIO PENDIENTE DE DESCOLONIZACIÓN

La Organización de las Naciones Unidas es fundamental para el contexto de las controversias de Gibraltar, pues este órgano a través de la Asamblea General ha calificado el territorio como una colonia del Reino Unido, incluyéndose en la lista de territorios no autónomos desde 1946, reforzado con la resolución 2070 (XX), de 16 de diciembre de 1965, e invitando a los Estados a negociar para alcanzar la autonomía e independencia del peñón[89]. Ha venido recordando bajo el título "*Cuestión de Gibraltar*" con las resoluciones Nº 2231 (XXI) y Nº 2353 (XXII) en aplicación de la resolución 1514 (XXV) de la Asamblea General la *"necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones y declara que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación*". En base a este planteamiento, autores como Riquelme Cortado expresaron que "*el que Gibraltar sea calificado como territorio no autónomo hace imposible que Gran Bretaña ejerza los derechos reconocidos en la Convención (de Derecho del Mar)*"[90].

En cuanto a la histórica celebración del referéndum de independencia en la Roca, este se ha entendido nulo en tanto vulnera el principio de soberanía territorial de la colonia británica, siendo ineficaz aquella llamada al voto que tuvo lugar el 10 de septiembre de 1967 al considerar la Asamblea que "*toda*

[86] VERDÚ BAEZA, J. "Una Bahía en riesgo ambiental: a propósito del siniestro del buque OS35 en aguas de Gibraltar". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, Nº5, 2023, pp. 1-33.
[87] EUROPA SUR (23 de agosto de 2024). *Gibraltar, sin fecha para acabar con los vertidos de sus aguas residuales al mar.* Europa Sur.
[88] FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. Op. Cit.
[89] Resolución AG 2070 (XX), de 16 de diciembre de 1965.
[90] HIERREZUELO CONDE, G. "La postura española en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar con respecto al Mar Territorial". *Enciclopedia Virtual, eumed.net*, 2015, p. 235.

situación colonial que destruya parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la CNU", y solicita a ambos Estados que reanuden las negociaciones sin demora, por lo que no es válida la legitimación de una presencia colonialista ya que el principio de descolonización, de acuerdo con el prof. Fernández Sánchez, "*no implica aceptar la voluntad de los habitantes de un territorio*"[91]. Además, la legitimidad de la población de Gibraltar debe ponerse en juicio en tanto es una población de colonizadores, ya que los habitantes originarios de la Roca abandonaron la ciudad tras la ocupación británica[92]. Esto se plasmó en la resolución 2353 (XXII) de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1967, que dictaminó que el referéndum contravenía las disposiciones de las Resoluciones de la ONU, considerado por la doctrina como un "*logro de la postura española*"[93].

La postura de la ONU respecto a las controversias en espacios marítimos se manifiesta a partir de su instrumento convencional, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Así, junto a la Comisión de Derecho Internacional, trataron en 1953 el problema de la delimitación en las aguas jurisdiccionales de los Estados adyacentes, como en el caso de la Bahía de Algeciras, aportando una solución basada en que ante la falta de pacto bilateral, se aplica el principio de de equidistancia entre unas aguas y otras, siendo la solución que en la práctica producen tanto las autoridades españolas como las británicas en las aguas adyacentes[94].

También la CONVEMAR incluye como principio fundamental "*la tierra domina al mar*", que quiere decir que todos los Estados ribereños extienden su soberanía más allá de su territorio[95]. Se entiende que la costa seca es contraria a dicho principio y que no es un instrumento recogido por el derecho internacional, no existiendo forma alguna de su aplicación en el peñón de Gibraltar a pesar de la insistencia de los autores ya mencionados que basan su argumentación en una errónea inclusión del derecho de los colonialismos y al contemplar que Utrecht, como regla especial, *derogat generali*, la CONVEMAR.

[91] FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. Op. Cit.
[92] PARDO GONZÁLEZ, J.C. "Campo de Gibraltar: provincia final". *Almoraima. Revista de Estudios Campogibraltareños.* Nº14, 1995, pp. 39-52.
[93] OEHLING DE LOS REYES, A. Op. Cit.
[94] UNITED NATIONS, "Rapport du Comité d'experts sur certaines questions d´ordre technique concernant la mer territoriale" (annexe) Additif au deuxième rapport de MJPA, 18 mai 1953, *Yearbook of the International Law Commission,* 1953, Vol. II.
[95] MURILLO-ZAMORA, C. "Gestión de fronteras marítimas: el caso de Costa Rica y Nicaragua en el océano Pacífico". *Revista de biología tropical.* 2021, Vol. 69.

5. REFLEXIONES Y CUESTIONES ACTUALES

Previamente a estudiar los diferentes problemas jurídicos y prácticos, creemos interesante mencionar, aunque sea brevemente, la presencia de submarinos y el contexto de la Guerra de Ucrania en torno a las aguas adyacentes a Gibraltar, que revisten un especial interés en la actualidad.

5.1. LA PRESENCIA DE SUBMARINOS NUCLEARES

La presencia de submarinos nucleares o de propulsión nuclear en el estrecho de Gibraltar viene propiciada por su propio estatus jurídico cuyo derecho de paso en tránsito permite la navegación de estos buques con plena libertad. También, la posición geoestratégica del peñón causa que se ubique una de las bases militares más importantes para el Reino Unido, que en su proyección global se pone a disposición de los aliados de la OTAN, además de puente con la base estadounidense de Rota, con una distancia de unas 150 millas entre sendas bases que fortalecen la alianza anglo-americana[96].

Estos buques sumergibles presentan características muy satisfactorias como medio de combate o defensa que a cualquier potencia le favorece. Gracias a su propulsión nuclear pueden alcanzar velocidades de 20 nudos frente a los 13 del submarino convencional de diésel-eléctrico[97], que junto a su sigilo lo convierte en una herramienta altamente efectiva para alcanzar objetivos sin percibirse. A estos efectos, entenderemos como submarino de propulsión nuclear a las embarcaciones submarinas propulsadas por reactores nucleares, y que a diferencia de los submarinos con armamentos nucleares (submarinos balísticos), van a ser *"capaces de portar y lanzar misiles balísticos que pueden llevar cabezas nucleares"*[98]. Resulta importante mencionarlos en esta investigación porque el riesgo medioambiental de buques de tal calibre en la zona de la Bahía de Algeciras, de gran riqueza ecológica, puede causar grandes daños, no solo hacia el entorno sino por supuesto frente a la población de la costa gaditana, malagueña y del norte de África, sin existir un específico plan de emergencia nuclear ante eventuales accidentes o infortunios.

De forma periódica, diversas asociaciones ecologistas de la zona vienen denunciando tal situación. Un ejemplo es la presencia del submarino HMS

[96] ROMERO BARTUMEUS, L. Op. Cit. p. 22.
[97] VERDUGO SOENKSEN, S. "Submarinos convencionales y de propulsión nuclear." *Revista de la Marina.* Chile, 1988.
[98] CONTE DE LOS RÍOS, A. "El submarino nuclear, nuevo Capital Ship". *Cuadernos de pensamiento naval.* 2023, Nº 36.

Triumph que recala en la base de forma reiterada para su reparación, una nave sumergible que de acuerdo con los expertos ya debería haber terminado su trabajo y vida debido a su grandiosa peligrosidad[99]. Recientemente tenemos constancia de su atraque en el puerto de Gibraltar del HMS Anson (S123), el quinto de los siete submarinos de ataque de propulsión nuclear de la clase Astute. En declaraciones de la Asociación *Verdemar-Ecologistas en Acción "desde que se reparó el sistema de refrigeración del reactor nuclear del submarino HMS Tireless en el 2000, han atracado casi 100 submarinos"* con un *"tipo de trabajos (...) que está poniendo en peligro a la población"*[100]. En marzo de 2025 se ha vuelto a denunciar la presencia del nuclear británico HMS Astute, también por la asociación Verdemar-Ecologistas en Acción[101].

Es previsible que, en el contexto de volatilidad internacional, se sigan continuando estos atraques en el puerto de Gibraltar.

5.2. LA IMPORTANCIA DE LAS AGUAS ADYACENTES A GIBRALTAR EN LAS GUERRAS EN ORIENTE MEDIO Y CONTRA UCRANIA

Creemos relevante hacer una breve mención a la importancia de los espacios marítimos de Gibraltar en el contexto internacional que estamos viviendo. Por ello, la existencia de dos guerras de enorme entidad y gravedad como son la de Ucrania y Palestina, y su posición geográfica, provocan que el estrecho de Gibraltar como puerta del Mediterráneo tome un papel relevante. La ubicación en la que se encuentra, como punto de conexión, convierte a sus aguas adyacentes en un espacio de enorme relevancia geopolítica, al igual que fue en conflictos de Oriente Medio (Yemen, Irán, Siria…).

El Estrecho viene actuando como corredor clave para el tránsito de buques militares, además de submarinos o portacontenedores con material bélico. Es cotidiana la presencia de buques rusos o israelíes en aguas adyacentes a Gibraltar. Precisamente, puertos como el de Algeciras, en su momento, o Tánger, en la actualidad, vienen usándose por Israel para su abastecimiento de armamento[102]. Aunque debemos hacer mención el cambio en la política exterior

[99] Project to dismantle ex-Royal Navy nuclear submarines inches forward. *Navy Lookout.*
[100] ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (1 de febrero de 2025). *Un nuevo submarino del Reino Unido en Gibraltar pone en riesgo al Estrecho.*
[101] MICÓ CATALÁN, A.B. (21 de marzo de 2025). *España lanza alerta a los turistas por la presencia de submarinos nucleares en Gibraltar.* El HuffPost.
[102] EL SALTO DIARIO (11 de abril de 2025). *Un nuevo cargamento militar rumbo a Israel cruzará el estrecho de Gibraltar con la complicidad de los puertos*.

española que ha supuesto una oposición al ofrecimiento de armas a Israel, a pesar de las amenazas de represalias vertidas por Estados Unidos sobre España[103]. De hecho, el puerto de Algeciras ha sido excluido de una de las rutas marítimas más relevantes del Océano Atlántico, a través de un pacto en vigor desde febrero de 2025 en el que American President Lines y Maersk Line Limited donde justifican que la exclusión debe a cuestiones operativas y económicas que contradice con la Comisión Marítima Federal de EEUU y su investigación por la actitud española de negar el acceso al puerto de buques que transportan material a Israel[104].

La Federación Rusa mantiene una fuerte presencia militar y naval sostenida en la zona para garantizar su influencia sobre Estados como Siria e incluso proyección bélica hacia el Mar Negro, facilitando rutas de acceso hacia áreas de su interés. Este despliegue, intensificado en los últimos años, responde tanto a su estrategia global de defensa y disuasión, como a limitaciones impuestas por terceros Estados en puntos críticos del tránsito marítimo.

Según fuentes del Ministerio de Defensa de España, la presencia de buques militares rusos por el Estrecho ha desempeñado un aumento del 50% sobre el año 2023. Este repunte se explica, en parte, por el fuerte control y endurecimiento de medidas que vienen tomándose por Turquía frente al gobierno ruso en el estrecho del Bósforo y que limita la entrada de buques rusos al Mar Negro, en cumplimiento del Convenio de Montreux, debiéndose acoger a otras vías marítimas como las de Gibraltar[105]. Recientemente, en febrero de 2025, el patrullero BAM Tornado vigiló a un buque ruso en su entrada al Estrecho, como es habitual, teniendo entre sus misiones la vigilancia y observación de los buques de guerra y cargueros rusos que atraviesan el Mediterráneo[106]. Además, esta actividad militar se complementa con operaciones comerciales y logísticas que buscan minimizar el impacto de las sanciones impuestas por la UE. Entre ellas se encuentran prácticas de *bunkering*, ya que petroleros vinculados a Rusia vienen realizando cargas en zonas cercanas

[103] GONZÁLEZ, M. (7 de diciembre de 2024). *EE UU amenaza con sanciones a España por vetar la escala de buques con armas para Israel.* El País.
[104] DELGADO, D. (13 de agosto de 2025). *La drástica decisión que ha tomado EEUU con España y su puerto más estratégico: ahora prioriza el enclave marroquí Tánger-Med*. Diario As.
[105] DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. (26 de septiembre de 2024). *Rusia aumenta en un 50% el tránsito de sus buques de guerra por el Estrecho*. El País.
[106] EUROPA SUR (9 de febrero de 2025). *La Armada española vigila el avance de un convoy militar ruso hacia el estrecho de Gibraltar*.

para evitar las sanciones, como en febrero o marzo de 2023 en la ZEE del mar de Alborán[107].

Esta escala de violencia y tensión mundial ha contribuido a que el propio Reino Unido afiance su presencia militar en la colonia gibraltareña, con el objetivo de asegurar su control de la puerta del Mediteráneo, prueba de ello es la presencia de, entre otros, el submarino Anson que anteriormente mencionamos.

6. PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES PRÁCTICOS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

6.1. PRE-BREXIT

La localización y el tránsito de la Bahía de Algeciras en una zona internacional de gran flujo marítimo provoca que resulte prioritario erigir modelos de colaboración para evitar futuros incidentes prácticos, cuando ya ha sido protagonista de múltiples incidentes medioambientales[108] cuyos efectos van más allá del desastre ecológico, con las consecuencias indirectas como económicas de un vertido cercano a la Costa de la Luz o la Costa del Sol, núcleos turísticos imprescindibles para la economía del sur de Andalucía[109].

Al margen de la UE, pocos han sido los intentos de cooperación entre ambos Estados, habitualmente resistentes a cualquier acuerdo que suponga un retroceso a sus posturas oficiales. No obstante, en materia de pesca se pudieron alcanzar algunas alianzas, como la lograda en 1998 donde se consentía el acceso de pesqueros españoles a aguas británicas, fenómeno causante de muchos de los recientes conflictos con las autoridades británicas, ya que en comunicado Nº 247/2012 de fecha 17 de abril de 2012 se volvió a prohibir el ejercicio de la actividad de pesca a los barcos españoles[110].

---

[107] EL MUNDO. (7 de febrero de 2023). *Petróleo ruso a millas de Ceuta*.

[108] Uno de los más peligrosos incidentes medioambientales fue el provocado por la colisión del *New Flame* con el *Torn Gertrud,* petrolero cargado de 37.000 toneladas, ocurrido en agosto del 2007, o el *OS 35* en agosto del 2022, encallado en aguas de Gibraltar, o el *Spetses* con el crucero *Van Gogh* en septiembre 2024.

[109] VERDÚ BAEZA, J. "La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente en la Bahía de Algeciras/Gibraltar". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI),* 2012.

[110] GONZÁLEZ GARCÍA, I. "La pesca y el medio ambiente en las aguas de Gibraltar: la necesaria cooperación hispano-británica en el marco de la Unión Europea". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports.* Nº1, 2015, pp. 149-170.

Otro intento de cooperación fue el Foro del Diálogo sobre Gibraltar, diseñado en el 2004, que sirvió como interlocutor negociador tras la desastrosa iniciativa de co-soberanía del Peñón en 2002. En los órganos participarían tres actores, el gobierno español, el británico y el gibraltareño, de ahí su popularidad como *Foro Tripartito* y entre sus agendas de trabajo del 2007 incluyeron la cooperación en materia medioambiental, tema tratado igualmente en la segunda reunión de Faro (Portugal)[111].

Sin perjuicio de estos intentos de cooperación, ninguno llegó a materializar una verdadera puesta en común de entendimientos y conformidades, más allá de los mandatos de Bruselas realizados de forma dispar y descoordinada. La Unión Europea es un actor protagonista con bastante relevancia en las controversias hispano-británicas, endurecidas tras la salida del Reino Unido con el *Brexit* cuyo proceso finalizó el uno de febrero del año 2020 pero cuyas consecuencias siguen vigentes. Previamente, el marco de la UE ha sido esencial para la construcción y cooperación en materia medioambiental respecto a las aguas adyacentes a Gibraltar, que emana con el establecimiento de la Política Marítima Integrada (PMI)[112] y reforzada con la Directiva marco sobre la Estrategia Marina[113] y la Directiva Hábitats[114] que ya mencionamos anteriormente.

En el periodo pre-Brexit, Reino Unido como Estado miembro debió aceptar e incluir en su Derecho interno la normativa europea que afectaba a la materia medioambiental, aunque con sus complicaciones[115]. De la Directiva Hábitats se extrae la Red Ecológica Europea Natura 2000, conocida como Red Natura 2000, que a su vez viene compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y Zonas Especiales de Conservación (ZEC) donde se implanta un esquema normativo sobre la actividad marítima, impacto ambiental de actividades con efectos transfronterizos, pesca, navegación, *bunkering* o investigación científica.

Ambos Estados miembros con discrepantes posiciones provocaron que, al aplicar dichos espacios protegidos, causaran un solapamiento entre la zona

[111] GONZÁLEZ GARCÍA, I. "La nueva estrategia para Gibraltar: El Foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006". *Revista Española de Derecho Internacional.* Vol. LVIII. 2006, pp. 821-842.
[112] BOU FRANCH, V. "La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina". *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos.* Iustel, Madrid, 2009, pp. 98-102.
[113] Véase nota 29.
[114] Véase nota 23.
[115] ACOSTA SÁNCHEZ, M.A. "La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la bahía de Algeciras/Gibraltar". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI),* Nº5, 2013.

protegida por el derecho británico en aplicación de la Directiva, y el derecho español. El Reino Unido propuso la inclusión de las aguas adyacentes con el título de *Southern Waters of Gibraltar* en la Decisión de la Comisión del año 2006[116] y España en 2008 con el de *Estrecho Oriental*[117]. Gibraltar, como ente administrativo, suele recordar que su protección ambiental también fue incluida en *The Nature Protection Ordinance* de 1991 donde definieron las zonas protegidas, como su protección, en las aguas controvertidas[118].

6.2. POST-BREXIT

El Brexit creó un panorama inquietante para Gibraltar, un territorio que votó de forma mayoritaria a favor de seguir permaneciendo en la UE, con un porcentaje del 96%[119]. La salida del Reino Unido de la Unión Europea ha supuesto un varapalo para la situación laboral y comercial de zonas españolas como el Campo de Gibraltar, interconectado y dependiente, en gran modo, de la colonia británica, en consideración al alto número de trabajadores transfronterizos. Se podría concluir que esta situación de retirada paraliza de forma tajante todo intento de cooperación entre ambos Estados para tratar de alcanzar una solución pacífica y beneficiosa para todos los actores, en especial énfasis alcanzando un pacto de salvaguarda de los intereses ambientales de las aguas en disputa.

Algunos autores valoran que, a pesar del problema, el Brexit puede ser tratado como una oportunidad, en gran medida como elemento condicionador de la política exterior del Reino de España[120]. Un ejemplo de esta concepción fue el planteamiento español que propició los acuerdos bilaterales firmados por España y Reino Unido en el marco de las negociaciones del Brexit, los Memorandos de Entendimiento (MoUs), en noviembre de 2018, diseñados bajo el prisma de abordar cuestiones prácticas y de mutuo interés, abandonando el debate de soberanía, que sigue siendo cuestión de controversia[121]. Brevemente señalaremos la existencia del Memorando sobre derechos de los ciudadanos, que asegura el mantenimiento de los derechos laborales y de

[116] Véase nota 24.
[117] Véase nota 25.
[118] *Gibraltar Legal Notice* núm. 11, de 1991. Reforzado con *Marine Nature Reserve Regulation* (Legal Notice 1995/143 de 1995), *Nature Conservation Area* (Upper Rock Nature Reserve), *Gibraltar Gazette* (Amendment).
[119] BBC NEWS MUNDO (24 de junio de 2016). *Gibraltar y el Brexit: "Esto es un divorcio en contra de nuestra voluntad"* BBC News Mundo.
[120] VERDÚ BAEZA, J. "Gibraltar in Spanish foreign policy: Brexit as an opportunity for a new approach". *The Round Table, 110*(3), 2021, pp. 357-367.
[121] GONZÁLEZ GARCÍA, I. & ACOSTA SÁNCHEZ, M. "The consequences of Brexit for Gibraltar". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports.* Nº 3, 2019.

residencia de los trabajadores transfronterizos; el Memorando sobre tabaco y otros productos, que trata de poner freno al histórico contrabando, comprometiéndose a igualar progresivamente los precios con los de España para evitar dicho contrabando; y el Memorando sobre cooperación policial y aduanera, con el objetivo del intercambio de información en la lucha contra el crimen organizado y tráfico de estupefacientes[122]. Estos acuerdos se vinculan con el Tratado Fiscal firmado entre España y el Reino Unido en 2019, tratando de disminuir la evasión de impuestos y el uso de Gibraltar como paraíso fiscal por grandes empresas españolas.

El que consideramos más importante de los Memorandos al afectar a nuestra investigación es el Memorando sobre Medio ambiente. En este texto ambos Estados se comprometen en la lucha contra la contaminación marina y atmosférica, medidas para el control de vertidos y desechos en la Bahía, como el intercambio de información de protección de fauna y flora en la zona fronteriza. A tales efectos se crea una *Comisión Técnica y de Coordinación* para lograr tal cooperación. Cooperación que sin embargo, en nuestra opinión, no se viene practicando ni fomentando en la actualidad, cuando con total libertad el gobierno Gibraltareño continúa autorizando la construcción de macro urbanizaciones de lujo con rellenos de escolleras hacia aguas en conflicto pero protegidas por ambas regulaciones de los espacios medioambientales[123].

El Brexit, por supuesto, cambia de forma total el marco legal medioambiental aplicable a las aguas que circundan al peñón. Esto quiere decir que Gibraltar ya no queda sujeto a las obligaciones de la Unión Europea, ni por lo tanto a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina o Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) pudiendo seguir con la práctica de los rellenos hacia el mar sin necesidad de dar cuenta a cualquier órgano europeo. A diferencia de esto, España, que también protege dichas aguas, sí sigue sujeta al Derecho de la Unión Europea, pero no realiza como tal un control efectivo que garantice su ZEC ni LIC. Entendemos que esto es el reflejo del actual ánimo de la política exterior española con Gibraltar para no endurecer medidas de control ambiental ni escalar la tensión entre las instituciones al objeto de alcanzar, cuanto antes, el Tratado y definitivo acuerdo de Gibraltar, que a día de hoy sigue sin llegar. También, la situación en la actualidad se encuentra mucho más avanzada que en la primera fase del Brexit cuando el gobierno español, en manos del Partido Popular, apostaba por una postura de "*recovery of Spanish sovereignty*", mucho más

[122] Gobierno de España (4 de diciembre de 2018). Acuerdos sobre Gibraltar en el contexto del Brexit. *La Moncloa.*
[123] GONZÁLEZ GARCÍA, I. "Gibraltar, Land Reclamation, the Environment and Brexit". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports.* Nº 3, 2019.

ofensiva que la actual[124]. Así, a pesar del espacio marítimo regulado bajo el ordenamiento medioambiental gibraltareño, las autoridades del peñón siguen sin garantizar el cumplimiento de los propósitos fijados en la legislación, tanto británica como española, que también incluye esta zona marítima, cuya Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de las aguas residuales prohibía los vertidos de aguas fecales sin tratar[125].

Igualmente, entendemos muy preocupante las ampliaciones realizadas con la autorización del gobierno gibraltareño tendente a ganar terreno al mar, en contraposición con la normativa comunitaria de la UE y con la propia normativa británica de zonas protegidas, mediante rellenos que pueden infringir el Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara ZEC el LIC de Estrecho Oriental, donde diferentes empresas buscan urbanizar la zona este del peñón con macrourbanizaciones de gran poder adquisitivo. Estas actuaciones no solo han sido denunciadas por asociaciones ecologistas de la zona, como *Verdemar*, sino también la propia Fiscalía de Algeciras, solicitando al Juzgado a investigar estas actividades de relleno sobre aguas protegidas por el ordenamiento español, formulando una denuncia en mayo de 2025 en la que concluye la posible comisión de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y otro contra la ordenación del territorio, apoyándose de informes del Seprona[126]. La Guardia Civil ha expresado que las actuaciones "*conllevan la destrucción del área marina donde se depositan, así como la alteración de las condiciones físico-químicas del agua*"[127]. En tal sentido, el art. 319 del Código Penal español tipifica como delito la "*construcción o edificación no autorizables en (...) lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección*" con pena de prisión de un año y seis meses a cuatro años a quienes promoviera, construyera o técnicos directos que llevan a cabo estas obras.

A pesar de ello, el gobierno de Gibraltar se atiene a la Red Esmeralda, en el contexto del Consejo de Europa y del Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa, a lo que España se ha opuesto formalmente ante las Naciones Unidas[128]. De igual forma lo ha hecho en el seno

[124] VERDÚ BAEZA, J. "Gibraltar: challenges in the post-Brexit era". *Small States & Territories*, Nº 7 (1), 2024, pp. 123-138.
[125] Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 135.
[126] ABC (6 de mayo de 2025). *La Fiscalía de Algeciras formula una denuncia criminal por los rellenos en aguas españolas*.
[127] EUROPA SUR (6 de mayo de 2025). *La Fiscalía denuncia ante un juzgado de La Línea los rellenos de Gibraltar en aguas españolas por delitos contra la ordenación del territorio y los recursos naturales*.
[128] *Gibraltar: Documento de trabajo preparado por la Secretaría (A/AC. 109/2023/8).* Asamblea General de las Naciones Unidas, Comité Especial encargado de Examinar la Situación con

del Consejo de Europa indicando que "*Spain has never recognized, nor does it recognize, any sovereignty or jurisdiction of the United Kingdom over the so-called ``British territorial waters of Gibraltar´´*"[129]. Por lo tanto, las aguas quedan reguladas no por Derecho de la Unión Europea sino como propio Derecho británico, denominado "*Retained EU Law*" y que se somete a las reglas internas del ordenamiento gibraltareño[130].

7. CONCLUSIONES

Como conclusiones a todo lo expuesto y estudiado

I. La disputa entre el Reino Unido y España sigue vigente no solo en lo relativo a la reivindicación territorial sino también a los espacios marítimos, con diferentes interpretaciones del Tratado de Utrecht que devienen hasta día de hoy. En este sentido, la solución otorgada por la CONVEMAR y su principio de la tierra domina al mar ha sido fracasado por el rechazo del Reino Unido.

II. La prioridad actual en la situación internacional en la que nos encontramos creemos no debe ceñirse en la histórica y política reclamación de las aguas, sino en el interés propio del entorno medioambiental que las compone. Esto quiere decir que el objetivo se halla en ejercitar sobre los espacios marítimos adyacentes a Gibraltar un verdadero control, protección y vigilancia en aras de la conservación de la gran riqueza marina, así como de la seguridad de los propios vecinos de la zona. Concluimos que para alcanzar este objetivo es necesario e imprescindible la elaboración de un Convenio bilateral entre España y el Reino Unido que se centre en una gestión compartida de la protección y seguridad del medio ambiente.

    Igualmente, atendiendo a la realidad de los hechos, es difícil que España y el Reino Unido cedan en sus posiciones y reclamaciones. De forma especial, Gibraltar conoce que su pequeña delimitación geográfica solo le permite extender su territorio hacia el mar, con rellenos y nuevas

respecto de la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales.

[129] *Declaration of Spain at the 41st Standing Committee of the Bern Convention (29 November - 3 December 2021)*. Consejo de Europa.

[130] Gobierno de Gibraltar. *Reglamento de Enmienda sobre Planificación Espacial Marítima (Salida de la UE).* Gibraltar: Gobierno de Gibraltar. 2021.

construcciones sobre los espacios marítimos protegidos por la legislación española.

III. En cuanto a la responsabilidad de cada Estado sobre las aguas adyacentes, ante el Brexit la ZEC y LIC Estrecho Oriental se configura como el único espacio marino protegido a nivel internacional en el marco de las aguas de Gibraltar, aún con la desaparición del marco común de la UE entre ambos Estados. No obstante, entendemos que la propia normativa gibraltareña interna sigue aplicándose respecto de la protección medioambiental de sus aguas, aunque sin el cobijo de la Red Natura 2000 ni las garantías que posee, y que a propósito de lo investigado no cumple con la salvaguarda que merece.

IV. Finalmente, la relevancia geopolítica del peñón y el propio status jurídico del Estrecho que permite la libre navegación por medio del derecho de paso en tránsito, provocan la continua presencia de buques y submarinos nucleares que ponen en peligro tanto la seguridad de los vecinos como la gran riqueza biológica y marina existente. Además, Gibraltar posee su propia base naval que en el contexto actual de escalada armamentística goza de un papel elemental por su ubicación en la puerta del Mediterráneo y puente entre África y Europa. A pesar de ello, sigue sin existir un Plan de Emergencia Nuclear en la comarca del Campo de Gibraltar ni un acuerdo entre los Estados para cualquier eventual accidente que pudiera existir en sus aguas o dirimir responsabilidades.

8. BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SÁNCHEZ, M. "Incidentes hispano-británicos en las aguas de la Bahía de Algeciras / Gibraltar (2009-2014): ¿Qué soluciones?". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, Nº 1, 2015 171-208.

AZCÁRRAGA BUSTAMANTE, J. L. "Las aguas españolas de Gibraltar (La Bahía de Algeciras a la luz del Derecho Internacional)". *Estudios de derecho internacional público y privado. Homenaje al profesor Luis Sela Stampil*, vol. II. Universidad de Oviedo. 1970.

BRITO VIEIRA, M. "Mare liberum vs. Mare Clausum: Grotius, Freitas, and Selden's Debate on Dominion over the Seas". *Journal of the History of Ideas*, 64(3). 2003.

BYNKERSHOEK, C. *De dominio maris dissertatio*. 1702

CARRERO CASTILLA, R. *El régimen jurídico de la navegación por la zona económica exclusiva*. Madrid: Facultad de Derecho. 1999

CARREÑO GUALDE, V. *La protección internacional del medio marino mediterráneo*. Tecnos. 1999

CASTELLANO GARCÍA, M. A. "Gran Bretaña y la paz española de Utrecht". *Historia de España y su proyección internacional.* Albatros Ediciones, 19. 2023

CERVERA PERY, J. *El derecho del mar: evolución, contenido, perspectivas (de las bulas papales al convenio de Jamaica)*. Editorial Naval. 1992.

CONDE PÉREZ, E. "La ampliación de la plataforma continental española". *Revista Española de Derecho Internacional*, 75(1). 2023.

DEL VALLE GÁLVEZ, A. "¿De verdad cedimos el Peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht". *Revista Española de Derecho Internacional*, 65(2), 2013, 117–156.

DEL VALLE GÁLVEZ, A. "Gibraltar, ¿costa española?". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, Nº 3. 2019.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. "La controversia sobre la titularidad jurídico-internacional de los espacios marítimos adyacentes a Gibraltar". *Revista Española de Derecho Internacional,* 67(2), 2015, 13–47.

GONZÁLEZ GARCÍA, I. "La Bahía de Algeciras y las aguas españolas". En *Gibraltar 300 años*. Universidad de Cádiz. 2004.

GONZÁLEZ GARCÍA, I. "Gibraltar, Land Reclamation, the Environment and Brexit". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, 3. 2019.

GROTIUS, H. & FEENSTRA, R. *Mare Liberum, 1609–2009*. Leiden: Brill. 2009.

M'RABET TEMSAMANI, R. *El estrecho de Gibraltar: la protección internacional y nacional de su medio ambiente marino*. Madrid: Dykinson. 2018.

NAMIHAS, S. *Derecho del mar: análisis de la Convención de 1982*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales. 2001.

OEHLING DE LOS REYES, A. "El artículo X del Tratado de Utrecht de 1713: interpretación interesada y esquema de consecuencias jurídico-políticas para España". *Revista de Estudios Políticos*, (168), 2015, 199–234.

ROMERO BARTUMEUS, L. "Las escalas de submarinos nucleares en Gibraltar y Rota, y los Planes de Emergencia Radiológica". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, 4. 2021.

TORRES ALFOSEA, F. J. "Las fronteras marítimas de España: su proceso de construcción y los (des)acuerdos alcanzados". En GARCÍA HERNÁN, D., GARCÍA ÁLVAREZ, J. & CURNIS, M. (eds.), *Fronteras del mundo hispánico* (pp. 213–232). Madrid: Sílex Ediciones. 2023.

VERDÚ BAEZA, J. "La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca". *Revista Española de Derecho Internacional*, 66(1), 2014, 81–123.

VERDÚ BAEZA, J. "Espacios marinos protegidos en el área del estrecho de Gibraltar: incidencia del Brexit". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10(2), 2019, 1–35.

VERDÚ BAEZA, J. "Una bahía en riesgo ambiental, a propósito del siniestro del buque OS35 en aguas de Gibraltar". *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports,* (5). 2023.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de octubre de 2025

LA DILIGENCIA DEBIDA COMO PRESUPUESTO LEGAL DE SOSTENIBILIDAD: CONSIDERACIONES SOBRE LA DIRECTIVA EUROPEA CS3D

THE DUE DILIGENCE AS A LEGAL REQUIREMENT OF SUSTAINABILITY: CONSIDERATIONS ON THE EUROPEAN CS3D DIRECTIVE

Autora: Mª Pilar Dopazo Fraguío, Profesora Dra. de Derecho administrativo. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid (UCM, España). ORCID: 0000-0001-7983-2624

Fecha de recepción: 14/07/2025

Fecha de aceptación: 19/08/2025

Fecha de modificación: 18/09/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00439

Resumen:

En este trabajo se ofrece una valoración sobre la nueva normativa europea aprobada en materia de diligencia debida de las empresas y sostenibilidad, "*Corporate sustainability due diligence Directive*" (CS3D). Con base a esta pionera regulación se establece el deber de prevenir, mitigar y reparar los impactos negativos generados -sociales, ambientales y climáticos-, como requerimiento empresarial de obligado cumplimiento. Esta es una cuestión de interés jurídico y económico, también considerando su posible proyección internacional.

Abstract:

This paper offers an assessment of the newly approved European regulation on corporate due diligence and sustainability, the "Corporate Sustainability Due Diligence Directive" (CS3D). This pioneering regulation establishes the obligation to prevent, mitigate, and remedy negative impacts—social, environmental, and climate—as a mandatory business requirement. This is a matter of legal and economic interest, also considering its potential international reach.

Palabras clave: Directiva europea (UE). Diligencia debida. Sostenibilidad corporativa. Cumplimiento legal. Responsabilidad social y ambiental.

Keywords*:* European Directive (EU). Due diligence. Corporate sustainability. Legal compliance. Social and environmental responsibility.

Índice:

1. Introducción
2. Motivación del interés jurídico
3. El principio de diligencia debida en el actual contexto europeo: propósito regulatorio y principales objetivos
   - 3.1. Objetivos principales de la Directiva sobre Debida Diligencia en Sostenibilidad de la UE (CS3D)
   - 3.2. Innovación jurídica: principales aportaciones
   - 3.3. La sostenibilidad como obligación jurídica: cuestión estratégica y exigible en interés público o colectivo (ODS)
   - 3.4. Vinculación positiva con otras normas europeas
4. Marco declarativo internacional y proyección europea
5. Cumplimiento corporativo: sujetos obligados y marco de responsabilidad
   - 5.1. Entidades sujetas al cumplimiento de la CS3D (sujetos obligados)
   - 5.2. Obligaciones impuestas a los Estados miembros y a las entidades empresariales sujetas
6. Conclusiones
7. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. Motivation of the legal interest
3. The due diligence principle in the current European regulatory context: regulatory purpose and main objectives
   3.1. Main objectives of the EU Sustainability Due Diligence Directive (CS3D)
   3.2. Legal innovation: main contributions
   3.3. Sustainability as a legal obligation: a strategic and enforceable issue in the public or collective interest (SDGs)
   3.4. Positive link with other European regulations
4. International declarative framework and European projection
5. Corporate compliance: obliged parties and liability framework
   5.1. Entities subject to compliance with the CS3D (obliged parties)
   5.2. Obligations imposed on Member States and subject business entities
6. Conclusions
7. Bibliographic references

1. INTRODUCCIÓN

En el actual Ordenamiento jurídico de la Unión Europea (UE, en adelante) hay que significar la aprobación de la nueva normativa adoptada en materia de diligencia debida, Directiva (UE) 2024/1760 sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad de 13 de junio de 2024, conocida como "*Corporate sustainability due diligence Directive*" (CS3D o CSDDD por sus siglas en inglés)[1]. A su vez, con el objetivo de ampliar los plazos previstos y facilitar su implementación, ha sido modificada por la Directiva (UE) 2025/794 de 14 de abril de 2025.

Con base a esta pionera norma, se consolida el principio de diligencia debida en el Ordenamiento actual, configurándolo como deber jurídico de necesaria observancia. Por ello, resulta de interés aproximar el conocimiento sobre esta cuestión, aportando en este trabajo un análisis del nuevo marco regulatorio

[1] Directiva (EU) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo del 13 de junio 2024 sobre la diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial y por el que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859. (DOUE núm. 1760, de 5 de julio de 2024).

común, sus objetivos y características identificativas. A dicho propósito, también se ofrecen algunas consideraciones relativas a su alcance aplicativo e implicaciones prácticas.

En particular, se argumenta la innovación jurídica que conlleva esta normativa, toda vez que con esta Directiva se encaminaría un cambio reseñable en el enfoque dado a esta materia en la legislación europea. Con ello, se observa un notable avance jurídico en el tratamiento regulatorio de la responsabilidad social corporativa, afectando -en especial- al tradicional sistema de gobernanza corporativa. Este cambio de enfoque resulta muy significativo, aunque no queda exento de polémica, como se examina en el presente texto.

Así pues, la debida diligencia se convierte en algo nuclear, al configurarse como presupuesto corporativo de necesario cumplimiento. Como tal, su observancia será exigible en el Ordenamiento de la UE, siendo un condicionante principal y requerido a efectos de poder acreditar que se sigue una práctica empresarial responsable y sostenible.

De esta forma, desde la UE, se focaliza la debida diligencia como nuevo requerimiento de *compliance social y ambiental*. Ello, con la finalidad de asegurar su óptima implementación en las grandes empresas, sociedades o corporaciones. A dicho objetivo, son establecidos en la CS3D una serie de criterios y obligaciones. Si bien, lo señalado -según se infiere- también podría tener repercusión directa o indirecta en otro tipo de entidades u operadores de distintos ámbitos de actividad o sectores; incluyendo, posibles efectos en pequeñas y medianas empresas (pymes).

En la actualidad, por tanto, el principio de debida diligencia se erige como pieza estratégica clave, siendo fundamental a efectos de cumplimiento legal. No obstante, hay que tener en cuenta el nuevo calendario fijado, vía la última modificación operada a través de la precitada Directiva 2025, facilitando más tiempo para adaptarse a los nuevos requerimientos.

2. MOTIVACIÓN DEL INTERÉS JURÍDICO

La Directiva de Diligencia Debida Empresarial en la UE supone un avance relevante hacia la sostenibilidad y la responsabilidad social. Conforme a este planteamiento, en este texto se valora la nueva normativa e innovación impulsada. El tema no es baladí, máxime considerando el ámbito subjetivo y el objetivo o material de la norma -conforme se detalla a lo largo de este trabajo-,

por lo que también suscita debate jurídico. A su vez, lo mencionado se razona al estimar su potencial proyección europea e internacional.

En virtud de la CS3D se fijan las bases jurídicas necesarias en el Ordenamiento común UE para poder exigir la adecuada implementación del deber de diligencia en materia de sostenibilidad. Asimismo, al respecto, se establece el marco de responsabilidad que resultaría atribuible al sujeto empresarial obligado. También, en caso de infracciones, queda previsto lo relativo al régimen administrativo sancionador que sería aplicable al operador responsable. Ahora bien, estas cuestiones precisarán de mayor desarrollo o concreción a futuro, a nivel nacional y para su mejor aplicación armonizada en la UE.

Con todo, en la actualidad, resulta patente que la diligencia debida se instaura como deber jurídico empresarial cuyo cumplimiento es nuclear -vía esta Directiva- y de forma integral. Toda vez que se configura como un requisito exigible o que ha de ser exigido y supervisado. Siendo necesario, de este modo, proceder -por cada entidad empresarial- a implementar programas específicos de diligencia debida, proceder a su correcta gestión y evaluación periódica o control interno, así como atender al posible control externo o público realizado. Pues, el efectivo cumplimiento de esta regulación deberá ser garantizado por las Administraciones competentes a nivel nacional.

A fecha actual, en nuestro país, la CS3D está pendiente de su transposición al Ordenamiento jurídico nacional. Inclusive, el legislador europeo posibilita que cada Estado miembro pueda establecer medidas complementarias, a partir del modelo básico común dictado por este acto normativo. Si bien, convendrá preservar la armonización normativa pretendida en esta materia, evitando discrepancias entre legislaciones nacionales o eventuales conflictos en el mercado interior UE.

En este sentido, en la práctica, no se ignora que esta cuestión puede ser compleja para algunas empresas y sus socios comerciales, ya que se han de habilitar los medios oportunos, requiere inversión o disponer de recursos específicos. En particular, será esencial adaptar sus códigos de conducta y sistemas de gestión para integrar el análisis de riesgos sociales y ambientales. El deber de diligencia abarca a toda la cadena de valor o cadena de actividades desarrolladas, por lo que también incide en las relaciones contractuales o comerciales.

No obstante, por los motivos precitados, se apunta que podría repercutir en la competitividad empresarial, aun cuando el genuino propósito de la CS3D sea muy positivo, propiciar unas condiciones equitativas para competir de forma sostenible y responsable. Esta consideración, entre otras, convendrá tenerla presente -a nuestro juicio- y, precisamente, en atención a los objetivos estratégicos subyacentes a la norma europea, e interpretados en interés colectivo. Estos serían, en síntesis: asegurar la protección ambiental y social en el desarrollo de las actividades empresariales y su entorno, optimizar la sostenibilidad y reforzar la responsabilidad corporativa. Por consiguiente, en buena lógica, cabe pensar que con esta regulación se trataría de impulsar una competitividad más diligente a dichos fines.

Por otra parte, sumado a lo expuesto, hay que significar el amplio interés que presenta el estudio de la nueva regulación. Pues, no solo adquiere relieve desde la perspectiva jurídica empresarial o del derecho societario, también por lo que respecta a otras disciplinas o áreas de conocimiento jurídico. Así, en particular, consideramos que su análisis es de igual modo relevante desde la óptica del derecho administrativo. Por ende, la incidencia aplicativa de esta norma tiene mayor alcance, a la luz de lo preceptuado por la CS3D y en atención a su posible desarrollo normativo. Al respecto, nótese que -por ejemplo- en esta regulación se establecen deberes de tutela y control público por parte de cada Estado miembro UE, no solo obligaciones empresariales. Del mismo modo, cabe pensar que pudiera afectar a sujetos empresariales del sector público o vinculados al mismo. Además, es importante apreciar la referencia específica que se realiza al ámbito de la contratación pública.

El legislador europeo ha subrayado -de forma expresa- los deberes específicos que en esta materia corresponderán o competen a los Estados miembros. Así, se dicta que cada Estado a nivel nacional ha de velar por garantizar el efectivo cumplimento de esta normativa europea (cfr., art. 7.3, art. 8, art. 10, art. 11, art. 12, art. 13, entre otros siguientes). Ha de ser designada la autoridad o autoridades competentes. Por lo tanto, en este terreno y a efectos prácticos, será relevante examinar los medios y procedimientos habilitados a dicho fin, así como el ejercicio de las potestades administrativas previstas.

El papel de las administraciones públicas será fundamental para facilitar el cumplimiento de esta regulación, prestar apoyo y en orden a promover la aplicación efectiva de esta regulación. En concreto, cabe reseñar la importancia que podría adquirir las funciones administrativas de control o supervisión (vid. art. 15, arts. 24 y 25 de la Directiva). Esto es, aquellas que han de ser

desempeñadas por las autoridades administrativas que finalmente determine cada Estado miembro. El legislador europeo realiza especial hincapié en este aspecto, y cabe esperar que sean ejercitadas por "autoridades administrativas independientes". A todos los efectos mencionados, observar este punto reviste sumo interés.

Conforme a lo expuesto, se motiva el interés del presente estudio, también desde el punto de vista del derecho administrativo. Ello, tanto por las consideraciones señaladas supra como por las finalidades sociales y ambientales que se identifican en la CS3D. Máxime, según lo previsto por la norma, en atención al deber de tutela pública que de forma efectiva se ha de garantizar.

En todo caso, ante el progresivo incremento del nuevo entorno regulatorio pro-sostenibilidad, digno es también reconocer los avances alcanzados en materia de responsabilidad social y ambiental[2]. Así, con carácter general, cabe apreciar la positiva evolución que se sigue en aras de la integración de la responsabilidad social corporativa (RSC) o empresarial (RSE) en distintas entidades o empresas[3]; siendo hoy esta cuestión cada vez más valorada, condicionando el favorable reconocimiento empresarial o la consideración reputacional. Con lo cual, la triple dimensión que comprende la noción de RSC o RSE -económica, social y medioambiental- y su enfoque integral[4] se posiciona en las estrategias de los gobiernos corporativos de grandes empresas o sociedades mercantiles. También, en algunas pymes.

Ahora bien, nótese que la integración efectiva de la RSC se impone con la nueva regulación sobre diligencia debida y sostenibilidad, por lo que se superaría el

[2] FORÉTICA Y MARCA ESPAÑA, "Informe RSE y Marca España: empresas sostenibles, país competitivo". Forética, Madrid, 2014. (Fecha de último acceso 04-07-2025). No obstante, parece necesario seguir avanzando para lograr la óptima integración de la RSE o RSC y la sostenibilidad, según lo estimado por la RED EMPRESARIAL EUROPEA PARA LA SOSTENIBILIDAD Y LA RESPONSABILIDAD CORPORATIVA**, "**Better Regulation for Stronger Implementation: A view from practitioners*". CSR Europe,* **2025. (**Fecha de acceso 07-07-2025**).**

[3] Exponiendo esta evolución y valorando el fenómeno de la incorporación de la RSC, puede ser consultado el trabajo de EMBID IRUJO, José Miguel y DEL VAL TALENS, Paula, *La responsabilidad social corporativa y el Derecho de sociedades de capital: entre la regulación legislativa y el soft law*. BOE, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid 2016. (Fecha acceso 05-05-2025).

[4] Sobre la noción, valor y funcionalidad de la RSC o RSE, vid., DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar, "La responsabilidad social corporativa (RSC) como activo facilitador de la innovación jurídica", en *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, n.º 13, 2016, pp. 31-48. (Fecha último acceso: 06/06/2025).

modelo voluntario y autorregulatorio precedente, el cual, había primado de forma tradicional. De esta forma, como importante progreso, se consolida como presupuesto jurídico bajo el paraguas de la diligencia debida.

Ergo, con esta referida cobertura legal europea se hace mayor hincapié en la necesidad de que las empresas contribuyan y cumplan también con la función ambiental y social, lo cual, en el ámbito del derecho de sociedades -como se sabe- va más allá del propio "interés social", y se asume como "intereses parasociales", aquellos orientados a creación de bienestar social agregado (*aggregate social welfare*), así ha sido precisado por la doctrina mercantilista[5].

Lo señalado, como tal, no es una novedad, pero sí el que estos aspectos e intereses adquieran, actualmente, mayor significación o intensidad, al imponerse ahora vía regulatoria. Con ello, se daría un paso relevante con la preceptiva incorporación de la RSC en los gobiernos corporativos a través del deber de diligencia exigido. Por tanto, desde esta perspectiva, la nueva normativa europea puede suponer una destacada transformación en el modelo de gobernanza societaria[6], al superarse el inicial enfoque de la voluntariedad y establecer obligaciones concretas en este terreno.

No obstante, al respecto, pudiera plantearse cierta problemática, al interpretarse que con la nueva regulación se incide y se limitaría -en cierto modo- la discrecionalidad empresarial, porque podría afectar a la libre decisión de la empresa como agente económico.

De cualquier modo, lo cierto es que responsabilidad, sostenibilidad, y transparencia son presupuestos requeridos en esta materia, los cuales, de forma progresiva han sido integrados en la actual cultura corporativa. Ello, en buena medida, ha sido gracias a la experiencia adquirida mediante los sistemas de

[5] En materia de RSC, precisando las nociones empleadas, interés social e intereses parasociales, entre otros aspectos, véase el completo estudio de EMBID IRUJO, José Miguel y DEL VAL TALENS, Paula, *La responsabilidad social corporativa y el Derecho de sociedades de capital: entre la regulación legislativa y el soft law*. op. cit, p. 50.

[6] En nuestro Ordenamiento y, de forma específica, en el marco del derecho de sociedades, ha sido observado este proceso de transformación. Al respecto, entre otros autores y trabajos, vid., ALONSO LEDESMA, Carmen, "La propuesta de directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad", en PEÑAS MOYANO, M.J. (Coord.), *Estudios de Derecho de sociedades y de Derecho concursal: libro en homenaje al profesor Jesús Quijano González*. Ediciones Universidad de Valladolid, 2023 (pp. 59-72). DE MIGUEL PERALES, Carlos, "Comentarios a la propuesta de directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad", en RECUERDA GIRELA, M.A. (Dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2023*. Civitas, Madrid, 2023 (pp. 637-666).

gestión de la RSC[7]. Por lo cual, en el presente, la CS3D supone sumar valor y dar mayor impulso a estos aspectos en el actual Ordenamiento. Esto es, al consolidarse la diligencia debida como deber jurídico de necesario cumplimiento. Por ende, en la práctica, convendrá insistir en su implementación integrada, en aras de asegurar su eficaz observancia. Toda vez que, conforme al nuevo modelo regulatorio dictado, se hace primar el enfoque preceptivo al tratar esta cuestión, de acuerdo con los requerimientos establecidos por la nueva normativa.

Considerar lo mencionado, resultará fundamental en orden a diseñar una satisfactoria planificación estratégica por las empresas, revisar áreas negocios y desarrollo de sus actividades, procesos, relaciones contractuales, entre otros aspectos, así como futuros proyectos de emprendimiento. Pues, la incidencia -directa o indirecta- de la norma tendría amplia proyección, no únicamente sobre la entidad empresarial también en su entorno, otros operadores o empresas relacionadas o que participen en las cadenas de valor.

Adviértase que, en todo caso, observar las obligaciones impuestas resultará necesario para la tipología de empresas descritas en la CS3D, siendo "sujetos obligados de forma expresa" -según ulteriormente se detalla-, sociedades mercantiles, grupos societarios o empresas de grandes dimensiones. También, según lo apuntado el anterior párrafo, podría ser conveniente tener en cuenta los nuevos requerimientos en otros supuestos o tipos de entidades. Esto es, aunque a fecha actual no se trate de sujetos, operadores o sectores, obligados de forma expresa por esta Directiva. Al respecto, obsérvese que -por ejemplo- en el propio texto normativo se hace referencia a las pymes.

De igual modo, hay que tener presente las consideraciones apuntadas en orden a lo previsto en materia de contratación pública, vid., artículo 31 "*Ayuda pública, contratación pública y concesiones públicas*" de la CS3D. Conforme a lo dictado en este precepto, obsérvese que la trascendencia del tema también alcanzaría a este

[7] En este mismo sentido, se subrayan estos aspectos al referirse a la gestión de la RSC en el texto de EMBID IRUJO, José Miguel y DEL VAL TALENS, Paula, *La responsabilidad social corporativa y el Derecho de sociedades de capital: entre la regulación legislativa y el soft law*, op. cit., pp. 37 y 38. Y, más allá de la expresada característica de la voluntariedad y orientación hacia el interés general (p. 36), se expone "la visión de la RSC como una estrategia integral de gestión de la empresa", abordando su positiva funcionalidad. Toda vez que por esta vía se facilita incorporar una perspectiva amplia, no solo particular, también aquella que sea el resultado de la posible "asunción conjunta" de intereses colectivos o de los stakeholders. Así, señalan estos autores, "se termina otorgando a la RSC, en consecuencia, un destacado papel al servicio del interés general, cuyo relieve resulta evidente" (p. 32).

ámbito de actividad, cuya gran repercusión económica es reconocida. Por ende, se infiere que el cumplimiento y/o la aplicación de la diligencia debida incumbe a todo aquel sujeto interesado en acceder a contratos o ayudas públicas. Porque, en efecto, este presupuesto se podría incorporar a los criterios de adjudicación y exigir por los poderes adjudicadores como un aspecto o condición medioambiental o social, de acuerdo con la Legislación nacional vigente en materia de Contratos del Sector público y en orden a las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE. De ahí, se espera que con las nuevas exigencias europeas se obtengan progresos en este terreno, avanzando hacia el sistema de contratación pública pretendido, más estratégico, eficiente y transparente[8].

Por último, con respecto a los plazos previstos, hay que tener en cuenta la reciente modificación realizada en el inicial calendario europeo, mediante la Directiva (UE) 2025/794 de 14 de abril[9]. Su justificación sería la simplificación administrativa y el facilitar un período de tiempo más viable para asegurar los objetivos. Por lo cual, el legislador europeo ha decidido aplazar la aplicación de

[8] Este objetivo, como se conoce, ha sido puesto de relieve por la doctrina, desde hace tiempo se insiste en el logro de un modelo de contratación pública estratégica y sostenible. Por ello, estimamos que la CS3D -y, con motivo a su esperada transposición- podría ser una buena oportunidad para seguir avanzando en este sentido o a dicha finalidad. En concreto, sobre el interés de la referenciada "contratación pública estratégica", vid., entre otros autores, GIMENO FELIU, José María, "La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad", *Revista de Economía Industrial*, 415, 2020, pp. 89–90. GIMENO FELIU, J.M., "La compra pública estratégica", en: PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir.), *Contratación pública estratégica*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013 (pp.45-80). GIMENO FELIU, J.M., "La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente", en GIMENO FELIU, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018 (pp. 55 y ss.). DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar, "Contratación pública y prevención de daños ambientales: hacia una regulación global e integradora", *Actualidad Jurídica Ambiental*, N.º 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo "VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)"), pp. 538-552. DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar, "La contratación pública como herramienta para promover la responsabilidad ambiental", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 11, N.º 2, 2020.

[9] Directiva (UE) 2025/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de abril de 2025, por la que se modifican las Directivas (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que respecta a las fechas a partir de las cuales los Estados miembros deben aplicar determinados requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad y de diligencia debida por parte de las empresas. (DOUE núm. 794, de 16 de abril de 2025).

la nueva normativa[10], para poder adaptarse a la misma y cumplir con lo exigido[11]. A su vez, conviene precisar que dicha prórroga o ampliación de plazos también afecta a otras normas relevantes, interrelacionadas con la CS3D por razón de la materia. Por ello, en el presente estudio, se procede a su necesaria referencia ulterior. Y, en particular, se advierte la incidencia que la prórroga concedida tendría con respecto a lo ya regulado por la Directiva (2022) relativa a la presentación de informes de sostenibilidad por parte de las empresas obligadas, según sus correspondientes características y dimensiones[12].

Así pues, concedidos los correspondientes aplazamientos, también los Estados miembros dispondrán de un año adicional más, hasta el 26 de julio de 2027, para incorporar la nueva normativa europea sobre diligencia debida a sus legislaciones nacionales. Y, por su parte, las empresas tendrían más tiempo para cumplir con los deberes impuestos, lo cual, en síntesis, se ha de concretar en las obligaciones relativas tanto a prevenir y mitigar su impacto ambiental y social como a informar sobre lo actuado.

De este modo, la prórroga de un año resultará aplicable al primer grupo de sujetos empresariales o empresas europeas afectadas, aquellas pertenecientes a la UE con más de 5.000 trabajadores y una facturación superior a 1.500 millones de euros; también a las empresas no europeas que superasen dichos límites umbral en el mercado UE. Por tanto, en el caso de estos últimos supuestos, el plazo sería mayor, a partir de 2028. Idéntico plazo procedería en el caso de aquellas empresas europeas que cuenten con más de 3.000 trabajadores y un volumen de facturación mayor a 900 millones de euros, además de las empresas no europeas (internacionales o de terceros países) que superen dichos umbrales en la UE.

[10] Conforme a la información publicada, a fecha de 3 de abril de 2025. Parlamento Europeo: "El PE acuerda aplazar las nuevas normas sobre sostenibilidad y diligencia debida" (Fecha de último acceso 06-06-2025).

[11] Directiva (UE) 2025/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de abril de 2025, por la que se modifican las Directivas (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que respecta a las fechas a partir de las cuales los Estados miembros deben aplicar determinados requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad y de diligencia debida por parte de las empresas. (DOUE núm. 794, de 16 de abril de 2025).

[12] También con respecto a la citada Directiva (UE) 2022/2464, se establece el calendario de fechas establecidas y en función de la dimensión de cada empresa. Y, conforme a dichas fechas, los Estados miembros de la UE deberán aplicar los requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad previstos en la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

3. EL PRINCIPIO DE DILIGENCIA DEBIDA EN EL ACTUAL CONTEXTO NORMATIVO EUROPEO: PROPÓSITO REGULATORIO Y PRINCIPALES OBJETIVOS

La CS3D[13] es el resultado de un largo y complejo proceso legislativo, que se inició hace más de dos años con la propuesta inicial planteada por la Comisión Europea[14]. Conviene precisar que, no obstante, el texto normativo definitivo -aprobado, finalmente- ha sido rebajado en su nivel de exigencia, ya que la propuesta inicial era más ambiciosa[15]. Ello, se estimó oportuno en su tramitación legislativa y con el fin de obtener el necesario consenso europeo.

El planteamiento adoptado es claro, se considera que la conducta empresarial puede ser esencial para el logro de la transición ecológica y el nuevo paradigma económico que se pretende liderar desde la UE, hacia una economía sostenible y la neutralidad climática, conforme a los objetivos marcados por el Pacto Verde Europeo[16]. Asimismo, en consonancia con lo declarado por el Consejo de la Unión Europea el 9 de abril de 2019 acerca de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) y los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[17].

De igual modo, la presente Directiva sigue las recomendaciones internacionales ofrecidas por la OCDE (2023) en esta materia[18]. Amén de atender a los

[13] Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifican la Directiva (UE) 2019/1937 y el Reglamento (UE) 2023/2859 (DOUE L, de 5.7.2024).
[14] Cfr., Comisión Europea: Propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937.
[15] Exponiendo el largo proceso legislativo seguido y las principales diferencias existentes entre el texto inicial propuesto por la Comisión Europea y el texto definitivo aprobado, hay que destacar la comunicación ofrecida por ASENCIO GALLEGO, Alvaro, "La diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Entre la Propuesta de Directiva y la Directiva UE 2024/1760", *Revista de derecho del mercado de valores*, n.º 35, 2024.
[16] Comisión Europea: "El Pacto Verde Europeo", COM(2019) 640 final, Bruselas, 11.12.2019.
[17] Consejo Europeo: "Conclusiones del Consejo «Hacia una Unión cada vez más sostenible para 2030»", Luxemburgo, 9 de abril de 2019. Y, vid., el "Documento de reflexión de la Comisión «Hacia una Europa sostenible en 2030»".
[18] OCDE: "Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable". París, 2023.

Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos (2011), aplicables tanto a Estados como a empresas[19].

En el Derecho común europeo, la nueva Directiva sobre diligencia debida de las empresas y sostenibilidad se fundamenta en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE[20], asimismo, en el artículo 191 del TFUE (cfr., Considerando 1 y 2 de la CS3D)[21]. Si bien, hay que tener en cuenta otros preceptos relativos al mercado interior, Artículo 3. 3 del TUE y artículos 3.1.b) y 4.2., 26, 27, 50, 114 y 115 del TFUE. Siendo, en todo caso, cuestiones principales la armonización normativa y la eliminación de barreras u obstáculos, con objeto de asegurar la libre circulación de productos/servicios en igualdad de condiciones en el mercado UE y velar por la competencia leal. Así, en particular, hay que referirse al artículo 114 TFUE. En este último, en concreto, queda previsto la adopción de medidas destinadas a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con objeto de asegurar el buen funcionamiento del mercado interior UE.

No obstante, como ha señalado la doctrina (FERNÁNDEZ DE GATTA, 2024), esta base jurídica no resultaría suficiente -en principio- para justificar el posible "intervencionismo público" sobre las empresas del sector privado, tal y como, en la práctica, podría suponer la aplicación de la nueva regulación[22]. Cuestión esta que, sin duda, reviste gran importancia y puede ser polémica.

En todo caso, hay que reconocer el valor de la nueva regulación -como ha sido avanzado en los epígrafes previos- por cuanto puede suponer un significativo

---

[19] ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU), *Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos.* Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2011. De igual modo, puede ser de interés consultar la valoración ofrecida sobre su aplicación, vía el Informe emitido en 2021, cfr., ONU, *Décimo aniversario de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: balance del primer decenio. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. Naciones Unidas, Asamblea General, 22 de abril de 2021. (Fecha de acceso: 10-07-2025).

[20] Cfr., Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE C 202, de 7.6.2016).

[21] Cfr., Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Protocolos Anexos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 (DOUE C 202, de 7.6.2016).

[22] Como expone el autor en su magistral trabajo, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "La política de la Unión Europea sobre sostenibilidad de las empresas: de la responsabilidad social a la información ambiental y la diligencia debida", *LA LEY Unión Europea,* n.º 129, Sección Acciones de la Unión Europea, octubre 2024.

avance jurídico en el tratamiento de esta materia, destacando su carácter preceptivo e integrador. Por primera vez en el Ordenamiento jurídico europeo se establece un marco regulador común en materia de diligencia debida, determinando los criterios que han de regir y con el fin de asegurar su necesaria implementación en el ámbito empresarial o corporativo[23].

De este modo, se configura el principio de diligencia debida como requerimiento de obligatoria observancia en el ámbito de las actividades empresariales; esto es, su implementación ha de ser efectiva por parte de las empresas o entidades corporativas sujetas al nuevo régimen. A su vez, se subraya el deber empresarial de evaluar, prevenir e informar acerca de los impactos humanos o sociales, así como sobre los riesgos ambientales que pudieran derivarse con motivo del desarrollo de su actividad, incluyendo de forma expresa los climáticos[24].

La Directiva CS3D se integra en la vigente arquitectura legal UE dictada en materia de sostenibilidad y prevención de riesgos, destinada a establecer los deberes empresariales que corresponde cumplir a las sociedades mercantiles y, en especial, aquellas de grandes dimensiones y volumen de negocio en la UE. Con ello, cabe interpretar que se sienta un precedente importante, por cuanto a futuro lo exigido también podría ser extensivo a otras entidades, tipología de empresas y sectores.

En efecto, este acto normativo europeo forma parte del actual marco estratégico político y legislativo de la UE. En este contexto, de forma específica, se establece un régimen básico armonizado en materia de cumplimiento empresarial responsable. Y, en particular, se dictan los deberes u obligaciones concretas que las sociedades han de observar en relación con los principales objetivos trazados, ambientales, sociales y de buena gobernanza.

Al mismo tiempo, los Estados miembros deberá supervisar y controlar que dichos presupuestos son atendidos. Lo dictado, a su vez, podría servir como coadyuvante a los fines pretendidos por otras normativas vigentes, como son aquellas relativas a la "taxonomía ambiental", los deberes de *reporting* sobre

[23] **Al respecto, resulta de interés el Informe publicado por la Red Empresarial Europea para la Sostenibilidad y la Responsabilidad Corporativa (*CSR Europe*) con Recomendaciones a la Comisión Europea para impulsar una implementación más eficaz de la regulación en materia de sostenibilidad, vid., "**Better Regulation for Stronger Implementation: A view from practitioners*". CSR Europe,* **2025 (**Fecha de acceso 07-07-2025**).**

[24] Cfr., Artículos 7 y 8 de la Directiva.

información corporativa, transparencia y rendición de cuentas en materia de sostenibilidad. Por otra parte, también puede suponer un complemento adicional a la legislación vigente en materia de responsabilidad ambiental, en suma, reforzando el marco de responsabilidad aplicable.

En suma, el valor jurídico de la CS3D adoptada parece indudable, por sus posibles implicaciones ambientales, sociales y también económicas. Si bien, como se sabe, requiere su necesaria transposición al ordenamiento nacional. En principio, la Directiva debería incorporarse a los ordenamientos nacionales -por parte de cada Estado miembro- en el plazo de dos años. Y, el régimen previsto sería aplicable a las empresas o sociedades mercantiles de forma progresiva, según su tipología y características. Así, en primer lugar, se focaliza a las entidades empresariales o societarias con mayor dimensión (son detallados los sujetos obligados en el epígrafe 5 de este trabajo).

La CS3D, de forma específica, hace hincapié en las grandes empresas que sean entidades de interés público. Al respecto, vid., Considerando 3 de la reciente Directiva (UE) 2025/794, de forma expresa, determina que,

> *"Las grandes empresas que sean entidades de interés público con una media superior a 500 empleados durante el ejercicio, así como las entidades de interés público que sean sociedades matrices de un grupo grande que supere, en la fecha de cierre del balance, de manera consolidada, el número medio de 500 empleados durante el ejercicio, deben presentar en 2025 la información correspondiente a los ejercicios que comiencen a partir del 1 de enero de 2024. El resto de las grandes empresas, así como el resto de las sociedades matrices de un grupo grande, deben presentar en 2026 la información correspondiente a los ejercicios que comiencen a partir del 1 de enero de 2025. Las pequeñas y medianas empresas, a excepción de las microempresas, las entidades pequeñas y no complejas, las empresas de seguros cautivas y las empresas de reaseguros cautivas deben presentar en 2027 la información correspondiente a los ejercicios que comiencen a partir del 1 de enero de 2026. Habida cuenta de las iniciativas de la Comisión en curso, cuyo objetivo es simplificar determinadas obligaciones vigentes de presentación de información sobre sostenibilidad y reducir la carga administrativa que conllevan esas obligaciones para las empresas, y a fin de proporcionar claridad jurídica y conseguir que las empresas actualmente obligadas a presentar la información correspondiente a los ejercicios que comiencen a partir del 1 de enero de 2025 y a partir del 1 de enero de 2026 no deban soportar costes innecesarios y evitables, es preciso aplazar dos años los requisitos de presentación de información sobre sostenibilidad aplicables a dichas empresas".*

De igual forma, hay que destacar como esta regulación se interrelaciona -en la práctica operativa o ejecutiva- con la normativa prevista sobre el deber empresarial de transparencia informativa. Esto es, aquella por la que es obligado presentar "informes corporativos sobre sostenibilidad", así como, por lo que

respecta al deber de rendición de cuentas (*accountability*). Lo mencionado, bien se razona, pues, aportar la debida información fiable y el poder disponer de ella, de forma accesible, resultará esencial para todas las partes interesadas. En particular, cabe entender, para ejercitar todo tipo de eficaz monitorización o control interno/externo.

Con todo lo examinado, es razonable -a efectos operativos- contar con mayor plazo para garantizar el óptimo cumplimiento de las nuevas obligaciones impuestas por la CS3D. En este sentido, se estima facilitadora la posterior Directiva 2025 al prorrogar las fechas como ha sido detallado supra.

3.1. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA DIRECTIVA SOBRE DEBIDA DILIGENCIA EN SOSTENIBILIDAD DE LA UE (CS3D)

Los principales objetivos de esta nueva Directiva UE se pueden sintetizar en los siguientes:

(1) Establecer un régimen común preceptivo en materia de diligencia debida, definido como un "Sistema de diligencia debida basada en el riesgo" (artículo 5.1 de la Directiva) y, sobre todo, asegurar que su cumplimiento resulte efectivo. A dicho fin, se establecen una serie de acciones para que de forma armonizada sean encaminadas por los Estados miembros, conforme a lo previsto en los artículos 7 a 16.

Como ha sido señalado, es objetivo principal de la CS3D la armonización normativa en esta materia. Ello, resulta de interés para disponer de un modelo regulatorio compartido en la UE, que aporte seguridad jurídica y, a su vez, evite conflictos en el mercado interior.

En este campo, en Europa, sí existían algunas leyes nacionales precedentes, por ejemplo, en Alemania, Francia, Noruega y Países Bajos[25]. Cabe citar, en

[25] Sobre los precedentes normativos existentes en Francia, Alemania, los Países Bajos y Noruega, vid., IGLESIAS MÁRQUEZ, Daniel; DEL VALLE CALZADA, Estrella y CHIARA MARULLO, María (Dirs.). *Hacia la diligencia debida obligatoria en derechos humanos: Propuestas regulatorias y lecciones aprendidas*. Colex, A Coruña, 2024. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R., "La debida diligencia de las empresas y los Derechos Humanos: hacia una ley española", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 14, n.º 2, 2022, pp. 427-455. Y, el texto de FUCHS, M., "La Ley de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro de Alemania", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales,* n.º extra 16, 2022.

particular, la legislación francesa de 2017 como primera ley integral en materia de diligencia debida, denominada Ley de deber de vigilancia *(Loi de Vigilance)*[26]. Y, de forma similar, la Ley alemana sobre la cadena de suministro de 2021("*Lieferkettengesetz*")[27], cuyo propósito es asegurar que las empresas asuman su compromiso en materia de responsabilidad social, respetando los derechos humanos a lo largo de sus cadenas de suministro. También, por otra parte, en el derecho comparado internacional, encontramos algunas iniciativas en países anglosajones que tratan de abordar el tratamiento parcial o sectorial de esta cuestión, por ej., en Estados Unidos[28] y Canadá[29]; siendo en cualquier caso bien diferentes al actual sistema regulatorio europeo.

[26] Ley n.° 2017-399 de 27 marzo 2017 relativa al deber de vigilancia de las sociedades matrices y las empresas demandantes de servicios.

[27] Sobre la Ley Alemana sobre Obligaciones de Debida Diligencia Corporativa en las Cadenas de Suministro (LkSG), vid., BRÜGGEMANN, Annabell, *Ley Alemana de la Cadena de Suministro: Implementación desde las bases*. European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Alemania, 2023 (Fecha de último acceso 16-06-2025).

[28] Por ejemplo, como precedente estadounidense, de carácter sectorial, cabe referirse al deber de diligencia debida exigido en el sector de materias primas y minerales. En **Estados Unidos, en julio de 2010, se** aprobó la Ley Dodd-Frank, Sección 1502. Esta Ley de reforma de Wall Street y protección del consumidor (*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection act, H.R. 4173,111 Congress 2009- 2010 of the United States of America*), fue innovadora al exigir transparencia por lo que respecta a las prácticas empresariales y el empleo de determinadas materias primas o recursos (minerales conflictivos). Así, conforme a la sección 1502 de la Ley, los proveedores de empresas que cotizan en las Bolsas de valores han de aportar una declaración e informar con periodicidad anual acerca del empleo de minerales de conflicto o "minerales estimados conflictivos" en sus productos. De este modo, quedan obligadas las sociedades cotizadas que han de actuar con la debida diligencia en este ámbito. Como es el caso -por ej.- de minerales procedentes de la República Democrática del Congo y otros países.

Cabe añadir que esta Ley, en concreto, también se consideró por la UE con motivo del Reglamento UE sobre minerales en conflicto adoptado, cfr., Reglamento (UE) 2017/821 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017 por el que se establecen obligaciones en materia de diligencia debida en la cadena de suministro por lo que respecta a los importadores de la Unión de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto o de alto riesgo (DOUE L 130, de 19.5.2017), en vigor pleno en la UE desde el 1 de enero de 2021. En cuyo texto, además, queda previsto la implementación de "Programas de diligencia debida en la cadena de suministro". Para más información al respecto, vid., Comisión Europea: "Regulación de minerales en conflicto: La regulación explicada", y UE: "Comercio responsable de minerales de zonas de conflicto o de alto riesgo" (fecha último acceso: 07-09-2025).

[29] GALIMBERTI DÍAZ-FAES, Sandra, *Debida Diligencia en Derechos Humanos: en camino hacia la legalización*. Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales N.º 135/2023. Ediciones CEU, Madrid, 2023. En concreto, p. 23, haciendo referencia a los modelos previstos en países como EE.UU. y Canadá (Fecha acceso 25-06-2025).

De ahí, se razona que en este terreno -como acontece en otros- fuera fundamental adoptar un sistema uniforme en la UE. Toda vez que esta cuestión también ha de ser observada de forma estratégica, resultando de interés contar con criterios consensuados y evitar discrepancias o eventuales problemas competitivos. Por ende, con el fin de lograr la plena armonización normativa en este terreno, la directiva europea es el acto normativo apropiado. Además, por esta vía se permite cierta flexibilidad, para que cada Estado miembro -a partir de las consideraciones europeas adoptadas y en atención a los criterios uniformes que han sido fijados- pueda dictar su legislación nacional aplicable. Inclusive, establecer medidas complementarias o más específicas, siempre respetando la finalidad y el marco legal básico común previsto por la Directiva (artículo 4 "Nivel de armonización").

En la práctica, convendrá tener en cuenta todos los nuevos requerimientos por parte de las empresas, incluyendo aquellas no sujetas de forma expresa a la nueva normativa. En este sentido, se deberá seguir buenas prácticas y modelos de conducta responsable, no solo por motivos estratégicos también con el fin de evitar posibles responsabilidades, de forma directa o indirecta. Pues, la regulación establecida imperativa.

(2) Mejorar o actualizar de forma estratégica los modelos de gobernanza corporativa o empresarial, con la finalidad de asegurar un óptimo cumplimiento legal. A dicho objetivo, resultará necesario para las empresas, disponer los medios oportunos, y, desde luego, diseñar e implementar eficaces sistemas de gestión integrada, con especial énfasis en integrar la gestión de riesgos ambientales y sociales.

En cada caso, el modelo de gobernanza corporativa adoptado ha de ser revisado o actualizado de conformidad con los requerimientos de la nueva norma. En particular, considerando la prevención de aquellos impactos negativos más graves o significativos y, a su vez, contar con las necesarias herramientas de reacción, al objeto de responder ante posibles eventualidades, minimizar impactos y/o reparar los daños causados. Toda vez que la empresa responsable -o, en su caso, corresponsable- ha de asumir las correspondientes consecuencias, de acuerdo con el marco responsabilidad previsto y según lo dictado por la Directiva.

Por consiguiente, se convierte el algo fundamental para la empresa el poder acreditar que han sido habilitados los medios adecuados, actuando con la debida diligencia. Además, será principal detectar los riesgos más relevantes a lo largo del desarrollo de toda su actividad. En este sentido, en especial, son subrayados los deberes empresariales relativos a mitigar y/o dotar de tratamiento específico

a los riesgos relativos a medio ambiente y protección del clima, también aquellos relativos a los derechos humanos o sociales/laborales.

Dichas obligaciones abarcan también al entorno empresarial, por lo que cada entidad sería responsable no solo de los impactos derivados de su propia actuación, procesos, desarrollo de actividad, también teniendo en cuenta sus cadenas de valor o "cadena de actividades" (término este último que, finalmente, ha sido el recogido en el texto de la Directiva europea)[30]. Con ello, se extiende -de forma evidente- el deber de revisar todos los procesos y actuaciones, también la posible red o redes de suministro, relaciones comerciales o acuerdos empresariales[31].

(3) Incrementar el grado de compromiso corporativo y, a su vez, asegurar su efectivo ejercicio. En su defecto, como ha sido señalado supra, la empresa o empresas asumiría la responsabilidad por los daños causados. Esto es, por ejemplo, ante posibles externalidades negativas que pudieran derivarse de su actividad y cuyos perjuicios le podrían ser reclamados.

(4) Habilitar los oportunos instrumentos de comunicación y supervisión. Asimismo, se han de facilitar las oportunas vías de reclamación accesibles a los interesados o posibles afectados por los daños o perjuicios producidos por la actividad económica, industrial o empresarial.

En todo caso, cabe la vía de recurso ante la jurisdicción competente, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

---

[30] Más allá de las posibles diferencias apreciadas entre la expresión "cadenas de valor" y el término de "cadena de actividades", conviene observar la extensión que ello implica. Esto es, con respecto al deber de diligencia empresarial que se exige y, en consecuencia, el marco de responsabilidad que se asumiría en cada caso. El interés de lo señalado se justifica en el Considerando 9 de la CS3D, "*Las cadenas de valor mundiales, y en especial las cadenas de valor de materias primas fundamentales, se ven afectadas por los efectos perjudiciales de las amenazas naturales o provocadas por el ser humano. Es probable que, en el futuro, aumenten la frecuencia y el impacto de las perturbaciones que conllevan riesgos para cadenas de valor críticas. El sector privado podría desempeñar un papel importante en la promoción de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, evitando al mismo tiempo la creación de desequilibrios en el mercado interior. Esto subraya la importancia de reforzar la resiliencia de las empresas en relación con situaciones potenciales adversas relacionadas con sus cadenas de valor, teniendo en cuenta las externalidades y los riesgos sociales, medioambientales y de gobernanza*".

[31] Este aspecto ha sido uno de lo más debatidos, sobre todo, por la importante repercusión que pudiera tener. Siendo así una novedad destacada. Entre otros autores, vid., DELGADO, Marisa, "La propuesta de directiva de diligencia debida medioambiental y de derechos humanos en las cadenas de suministro", en DE PAZ ARIAS, José María (Dir.), *Estudios jurídicos sobre sostenibilidad: Cambio climático y criterios ESG en España y la Unión Europea*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023. (pp. 447-496).

(5) Control público del cumplimiento y ejercicio del deber de diligencia. En especial, la Directiva señala que cada Estado ha de designar a las autoridades administrativas competentes a dicho fin, insistiendo en su carácter independiente.

Desde la perspectiva jurídica estaríamos ante un ejemplo más del fenómeno denominado "autorregulación regulada"[32]. Si bien, como ha sido advertido con buen acierto, la regulación y la autorregulación pueden coexistir, son compatibles. Hoy, cabe interpretarse que son modelos no contrapuestos y sí complementarios (DARNACULLETA I GARDELLA)[33]. Al respecto, además, han sido referenciados otros supuestos como ejemplos precedentes, en materia de sistemas de gestión de la calidad ambiental o gestión medioambiental, eco-auditoría y eco-gestión, entre otros[34].

Ahora bien, lo que sí cabe apreciar es como bajo la exigencia del deber de diligencia, con la nueva regulación imperativa, podrían adquirir -en la práctica- carácter obligatorio los precitados instrumentos de tutela ambiental. Toda vez que resulta esencial implementar sistemas integrados de gestión que resulten óptimos, al igual que acontece con respecto a la RSC[35]. De esta forma, su inicial

[32] Sobre este fenómeno, DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè, *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada.* Marcial Pons, Madrid 2005.

[33] En este sentido, coincido con la opinión expresada de no contraponer, con carácter general, regulación y autorregulación, como bien expuso DARNACULLETA I GARDELLA, al señalar que, en la actualidad, se han de superar posibles planteamientos o enfoques no conciliadores de ambos modelos, pues, su eficacia puede ser en la práctica perfectamente viable, compatible o complementaria. En determinados entornos y contextos, los eventuales problemas relacionados con la eficacia de la intervención pública no deberían suponer, en principio, un enfrentamiento entre la regulación pública y la autorregulación empresarial. Porque, ambas realidades generan valor y se retroalimentan entre sí. Así pues, la regulación y la autorregulación no son dos realidades contrapuestas, sino complementarias. DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè, "La autorregulación y sus fórmulas como instrumentos de regulación de la economía", en *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 20, 2009.

[34] Haciendo referencia al instrumento de la gestión ambiental, en concreto, como ejemplo, vid., DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè, "Autorregulación regulada y medio ambiente. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental", en ESTEVE PARDO, José (Coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local.* Fundación Democracia y Gobierno Local, España 2006.

[35] En este sentido, sí cabe estimar que acontece un radical cambio o evolución frente al enfoque preexistente, de forma que la regulación se podría imponer a la posible decisión o discrecionalidad empresarial, en algunos casos o con respecto a determinadas cuestiones. Lo mencionado, por ejemplo, puede suceder en el ámbito de la RSC. Sobre esta cuestión y su tratamiento previo, vid., EMBID IRUJO, José Miguel, "Discrecionalidad empresarial y responsabilidad social corporativa", en FERNÁNDEZ TORRES, Isabel *et al.* (Coords.), *Derecho de sociedades y de los mercados financiero*s: *Libro homenaje a Carmen Alonso Ledesma.* Iustel, Madrid, 2018 (pp.197-214).

o genuino carácter voluntario se convertiría en presupuesto necesario. Por lo cual, se infiere que el modelo regulatorio, en la actualidad, parece imponerse frente al modelo autorregulatorio, o al menos, se posicionaría o refuerza de forma más notable.

También ha sido apuntado por la doctrina administrativista[36] que con la nueva regulación se pone de manifiesto la tendencia hacia un mayor intervencionismo público. No obstante, lo señalado podría quedar justificado en algunos supuestos necesarios o en prevención ante riesgos graves, en aras de la tutela pública que se ha garantizar, sobre todo ante cuestiones fundamentales que son de interés general o colectivo, como son la protección ambiental, los derechos humanos o los derechos sociales.

Así pues, con todo, la pretensión común es clara, garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa. Y, para lograr estos objetivos, han de ser articulados los oportunos instrumentos; siendo principal, al respecto, contar con sistemas bien coordinados y colaborativos, así como habilitar mecanismos específicos de supervisión. En todo caso, se requiere actuar de forma proactiva y preventiva.

En consecuencia, será principal que toda empresa observe buenas prácticas y se proceda a la evaluación o actualización de sus sistemas de gestión, procesos y operativa, verificando que desarrolla su actividad de forma diligente. También observando su entorno empresarial y "cadena de actividades", pues, como ha sido expuesto, la debida diligencia exigida a la entidad responsable también abarcaría a los posibles proveedores directos como indirectos. Por tanto, en la práctica, lo señalado requiere revisar de forma exhaustiva estrategias comerciales, acuerdos y operaciones de compra, contratos de distribución o suministro. Y, desde luego, será de interés proceder a la oportuna selección de las alianzas empresariales, socios comerciales o entidades colaboradoras. No siendo suficiente con la mera actualización de los contratos o la inclusión de cláusulas de garantía o responsabilidad, como -por ejemplo- aquellas relativas al deber de no vulneración de los derechos humanos y el respeto al medio ambiente.

En definitiva, quedando patente la obligatoriedad de la debida diligencia como nuevo presupuesto de sostenibilidad, es preciso adoptar un enfoque amplio y de gestión integral por parte de cada empresa. Y, además, de forma específica, demostrar el respetar los derechos humanos, derechos sociales o laborales y preservar el medio ambiente, incluyendo, lo relativo a contribuir en la acción

[36] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política de la Unión Europea sobre sostenibilidad de las empresas: de la responsabilidad social a la información ambiental y la diligencia debida", op. cit.

climática. Sobre este último punto, como novedad añadida, cada entidad ha de contar con una planificación para enfrentar los efectos nocivos del cambio climático. No obstante, esta contribución empresarial quedaría por concretar más -según se infiere- y en atención a cada supuesto.

3.2. INNOVACIÓN JURÍDICA: PRINCIPALES APORTACIONES

Conforme a lo expuesto, hay que significar el importante alcance que identifica a esta normativa europea, calificada como inédita. Ello, se argumenta no solo por considerar su posible incidencia actual o los potenciales efectos que podría tener su aplicación en el ámbito empresarial/corporativo. También, por estimar que su aportación pudiera ser más amplia o extensiva a futuro[37]. Esto es, afectando a todo tipo de operador, empresa o sector.

Las innovaciones jurídicas y, en particular, las nuevas obligaciones impuestas por la actual CS3D, conciernen a las entidades empresariales sometidas o sujetas al régimen previsto por esta Directiva. Pero, de igual modo, se dictan deberes concretos que competen al sector público, como posteriormente procedemos a examinar (epígrafe 5 de este trabajo).

La nueva normativa muestra el interés europeo que se mantiene por impulsar el modelo de economía social responsable en el mercado UE, acorde con los actuales retos ambientales y climáticos planteados, así como insistir en el deber de respetar los derechos humanos y sociales. De ahí, se razona que se promuevan acciones estratégicas y nuevas normativas -como la actual CS3D analizada- destinadas a contar con empresas responsables que siguen buenas prácticas, asimismo, orientadas al crecimiento sostenible, competitivo e innovador[38].

De este modo, en la actualidad, se subraya el nuevo enfoque jurídico dado al instituto de la diligencia debida -como ha sido destacado- al imponerse con

[37] En todo caso, con la nueva normativa sobre diligencia debida se pone de manifiesto que asistimos a una relevante transformación encaminada o en curso, y cuyos efectos económicos o financieros pudieran ser significativos. En este sentido, es de interés lo expuesto por DOMÍNGUEZ VIERA, J. y LIZARRAGA CUBILLOS, J. "La diligencia debida en un contexto de transformación interna y externa de la UE". *Revistas ICE*, n.º 937, 2024 *(La presidencia española en la UE: nueva gobernanza económica y financiera)*, pp.83-95.

[38] En este mismo sentido, SERRANO ESTEBAN, Ana Isabel. "Análisis de la Directiva sobre Diligencia Debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDDD) de 24 de abril de 2024", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 7, 2024.

carácter preceptivo[39]. A su vez, insistiendo en el deber empresarial de prevenir y evitar riesgos sociales y ambientales. Pues, en su defecto, el sujeto obligado asumiría la correspondiente responsabilidad por los daños generados. El espíritu del actual legislador europeo parece claro: consolidar la efectividad del compromiso empresarial y, de forma específica, el marco de responsabilidad que le sería atribuible o imputable.

Con ello, no hay duda, se estaría dando un paso relevante desde el punto de vista regulatorio, al tratar de superar al modelo tradicional autorregulatorio que había primado anteriormente. Esto es, aquel caracterizado por el carácter voluntario de los compromisos emitidos por cada sujeto empresarial, y donde cada entidad corporativa decidía sobre su nivel de exigencia, diseñando -por ej.- su propio sistema de gestión de la responsabilidad social empresarial o corporativa (RSC). En el presente, por tanto, el cambio de modelo es radical, toda vez que en la UE el modelo regulatorio parece imponerse en esta materia.

Y, desde esta óptica jurídica, cabe afirmar que estamos ante un avance notable. Cuestión distinta sería la opinión que pudiera suscitar la Directiva examinada, por ejemplo, acerca de su sistemática, técnica regulatoria o con respecto a su oportunidad o conveniencia en el contexto regulatorio actual. Sobre ello, concurren hoy varias valoraciones[40].

En cualquier caso, se estima que los efectos de esta normativa podrían ser relevantes en el sector empresarial, también a efectos competitivos. Pues, la nueva formulación legal de debida diligencia conlleva revisar los compromisos y acuerdos adoptados -declarados y ejercitados-, las relaciones empresariales o comerciales existentes hasta el momento. Es -y será- esencial evaluar y vigilar la buena práctica de cada sujeto u operador en materia de sostenibilidad y la

[39] Con esta nueva Directiva se avanza en esta materia, toda vez que con la positivización de la obligación empresarial de observar la debida diligencia adquiere mayor solidez o contundencia. Toda vez que ha de ser acreditada en el contexto de la actividad empresarial y, además, ahora, en atención al cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad ambiental. Con lo cual, ya no solo sería suficiente con la declaración de compromisos corporativos y su integración en los posibles códigos de autorregulación. En este mismo sentido, apunta FERRARO, Emanuele, "Empresa, sostenibilidad medioambiental e inteligencia artificial: consideraciones a la luz de la nueva Corporate Sustainability Due Diligence Directiva", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.154, de 17 de marzo de 2025 (p. 5).

[40] Entre otras opiniones, por ejemplo, vid., ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE COMPLIANCE (ASCOM), "Primer comentario de la nueva directiva de la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad", 24 de marzo de 2024. (Fecha acceso 05-05-2025). PALÁ, Reyes, "El efecto Trump: demoras en la aplicación de la Directiva sobre diligencia debida y en la obligación de publicar el informe de sostenibilidad para determinadas empresas", GA_P, Gómez Acebo & Pombo, 21 de abril de 2025. (Fecha últimos accesos: 05-06-2025).

responsabilidad corporativa, social y medioambiental. Amén, de acreditar su adecuada supervisión y el efectivo cumplimiento en la actividad empresarial desarrollada. La acción colaborativa y participativa de todas las partes, en este sentido, se configura como básica a dichos objetivos.

Expuesto lo anterior, a continuación, se procede a identificar con detalle las principales novedades previstas por la nueva Directiva -CS3D-, a saber:

(A) *Obligaciones de prevención y tratamiento de riesgos ambientales y sociales*. El determinar el impacto generado por cada sujeto y actividad es objetivo principal. Y, de forma especial, se establecen obligaciones empresariales en materia de prevención de riesgos, entre otras, como se detalla por su interés en ulterior epígrafe 5.2. En concreto, en la práctica, se ha de observar que el compromiso empresarial declarado y lo actuado resulten coherentes y efectivos. Esto es, considerando el nivel o grado de riesgo, se ha de verificar el cumplimiento, debiendo acreditarse un ejercicio satisfactorio con respecto a los deberes de responsabilidad social, ambiental y objetivos climáticos.

En particular, conforme al texto aprobado y por lo que respecta al ámbito objetivo o material de aplicación de la CS3D, la imposición de estos deberes empresariales radica en asegurar el óptimo respeto a los derechos humanos y preservar el medio ambiente. Con respecto a esto último, el deber ambiental ha de ser interpretado de forma amplia, por lo que abarcaría recursos naturales, protección de ecosistemas, biodiversidad, contaminación, gestión de residuos, energía y clima, entre otros posibles aspectos. También, al respecto, hay que reseñar como novedad, la obligación de contar con un programa de transición climática o de planificación específica orientado a la acción frente al problema del cambio climático (artículo 22). Este requerimiento resulta congruente con los propios objetivos europeos y compromisos internacionales adoptados en virtud del Acuerdo de París.

Las nuevas obligaciones afectan a los sujetos empresariales que de forma expresa señala la CS3D -como ha sido señalado-, pero, también a su entorno. Al respecto, los criterios fijados son contundentes. Si bien, conviene precisar que el ámbito subjetivo de aplicación de la Directiva ha quedado limitado finalmente en el texto aprobado y con respecto a los umbrales iniciales previstos en el texto de la propuesta planteada por la Comisión; asimismo, al modificarse la referencia a "cadena de valor" y sustituirse por la expresión "cadena de actividades". Por otra parte, se restringe la aplicación de esta normativa en el ámbito del sector financiero, por lo que únicamente afectaría a determinados sujetos o resultaría aplicable en ciertos supuestos.

(B) *Control e intervención pública.* En la Directiva están previstos sistemas específicos de ejecución y de control público, con objeto de supervisar el deber de cumplimiento empresarial y asegurar su correcta efectividad. Al respecto, hay que destacar, por una parte, la designación de las autoridades de supervisión y control específico por cada Estado miembro y, por otra, el deber de habilitar los oportunos procedimientos, las vías de reclamación, así como lo relativo al acceso a posibles recursos judiciales.

En todo caso, el ejercicio del control administrativo por los organismos públicos o autoridades competentes en cada Estado miembro será fundamental, abarcando funciones reglamentarias, de investigación, inspección y el ejercicio de la potestad sancionadora. A su vez, dicho control administrativo, con respecto al debido cumplimiento de las obligaciones empresariales impuestas, es importante que sea desempeñado por órganos administrativos especializados o por "autoridades administrativas independientes". Se requiere disponer de las necesarias potestades y de la especialidad relativa a esta materia.

Nótese que las precitadas competencias nacionales atribuidas conllevarían el ejercicio de varias potestades administrativas, lo cual, precisará su desarrollo específico en esta materia. Agregado a ello, en este terreno y a los fines previstos, también podría ser de interés que fuera posible imponer medidas cautelares con celeridad en ciertos supuestos.

(C) *El papel garante del Estado.* En todo caso, en la Directiva, se hace hincapié en el importante papel que corresponde a los Estados miembros. Por ende, a cada Estado compete velar por el cumplimiento de esta normativa, garantizando la aplicación efectiva del nuevo régimen previsto en materia de diligencia debida. Y, a dichos efectos, será fundamental el intercambio ágil de datos o información y la estrecha colaboración entre Administraciones o autoridades competentes, tanto nacionales como europeas. De ello, en buena medida, puede depender la eficacia del nuevo régimen previsto.

Con base a dicho deber de tutela, también se podría justificar el adoptar medidas de intervención pública en caso necesario, por ej., ante circunstancias extraordinarias o en supuestos de actividades empresariales que implicaran alto riesgo. Aunque esta cuestión resulte polémica -como ha sido referido con carácter previo, vid. epígrafe 3-, cabe interpretar que pudiera quedar motivada en orden a ofrecer las debidas garantías y, por ende, haciendo primar la óptima protección del interés público o de los intereses colectivos. Pues, no se puede ignorar que los derechos fundamentales, sociales y el medio ambiente son temas principales y, precisamente, con la nueva regulación examinada se trataría de reforzar su no vulneración.

Así pues, la CS3D, en concreto, ordena a los Estados el deber de "vigilar" que las empresas observan las obligaciones impuestas en los artículos 7 y 8 (deberes de prevención, mitigación, eliminación o minimización de los riesgos o efectos adversos). Además, o en su defecto, se ha de exigir la correspondiente responsabilidad por los impactos o daños producidos.

(D) Mecanismos de reclamación y vías de recurso. Por otra parte, en la Directiva queda previsto lo relativo a la habilitación de los procedimientos de reclamación y el derecho de acceso a recursos judiciales por parte el interesado, en caso de daños sufridos. No obstante, al respecto, llama la atención que en el texto de la CS3D se restringe la legitimación activa en el caso de organizaciones representativas de intereses colectivos -por ejemplo, asociaciones de consumidores/usuarios, sindicatos, etc.-, salvo expresa declaración del afectado y a efectos de actuar con poder de representación.

(E) *Responsabilidad civil*. De forma expresa, la CS3D hace referencia al régimen de responsabilidad civil que sería exigible por los daños y perjuicios causados por las empresas (artículo 29). Así, en principio, se determinan los criterios básicos aplicables en lo relativo al régimen de responsabilidad civil de las sociedades mercantiles obligadas, concurriendo culpa o negligencia y siendo probado el daño efectivo producido. Si bien, quedaría limitada la legitimación activa a las posibles demandas que fueran interpuestas por los propios sujetos afectados.

A su vez, los Estados deberán velar por la efectividad de cumplir con el deber de reparación de los efectos adversos reales que se ocasionaran por parte de la empresa responsable (artículos 11 y 12).

(F) *Gestión corporativa*. Con respecto al derecho de sociedades, en materia de gobierno corporativo, es oportuno puntualizar que en el texto normativo aprobado han sido suprimidos determinados requerimientos, los cuales, en principio, sí estaban previstos en el texto normativo inicial de la propuesta planteada por la Comisión Europea. En este sentido, por ejemplo, cabe referir aquellos referentes a los deberes de los administradores sociales[41]; también, lo relativo a su deber de diligencia y la posible determinación de la retribución variable condicionada por el efectivo cumplimiento de los posibles objetivos ambientales/climáticos.

[41] Sin duda, esta cuestión ha sido polémica, analizando este punto, RECALDE CASTELLS, Andrés Juan, "La propuesta de directiva sobre diligencia debida (due diligence) de las empresas en materia de sostenibilidad y el deber de diligencia de los administradores", en COHEN BENCHETRIT, A. y MUÑOZ PAREDES, A. (Dirs.), *Deberes de los administradores de las sociedades de capital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023. (pp. 157-182).

El motivo de dicha eliminación en el texto final aprobado de la CS3D -y, por ende, de la limitación operada con respecto al ámbito de aplicación- podría encontrarse en facilitar su posible efectividad. Esto es, evitando que la norma pudiera resultar demasiado ambiciosa o conflictiva en la práctica. También, en aras de contar con el necesario consenso para la aprobación del texto normativo. Por lo cual, en suma, cabe interpretar que -vía directiva- el legislador europeo ha procurado que resulten factibles las actuales innovaciones regulatorias. Ahora bien, sí se posibilita su posterior desarrollo y la progresiva ejecución de este acto normativo adoptado/aprobado, de acuerdo con los objetivos fijados. En todo caso, la Comisión estaría facultada para adoptar "actos delegados" conforme al artículo 34.

3.3. LA SOSTENIBILIDAD COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA: CUESTIÓN ESTRATÉGICA Y EXIGIBLE EN INTERÉS PÚBLICO O COLECTIVO

Conforme a lo expuesto, cabe señalar que es principal la CS3D como aportación legal. Toda vez que, en virtud de esta norma europea, se impone la obligación jurídica de acreditar la sostenibilidad y asumir la debida responsabilidad. Así, el asegurar el debido cumplimiento de lo preceptuado -de conformidad con esta norma- responde a los pretendidos objetivos de sostenibilidad y responsabilidad social/ambiental, incluyendo los climáticos. Además, estos objetivos son considerados estratégicos, lo cual, a su vez, justificaría el imponer un óptimo nivel de cumplimiento o exigencia a los sujetos empresariales obligados en interés público, general o colectivo[42].

[42] Como se sabe, la doctrina administrativista -desde hace décadas- ha matizado la distinción que existe entre los conceptos de "interés público" o "interés general", "interés colectivo/intereses colectivos" o de "interés/intereses difusos". Estos últimos, a su vez, vendrían a constituir un subtipo de los colectivos, siendo su principal diferencia que carecerían de depositarios concretos; por ende, son interpretados como intereses generales que, en principio, afectarían a todos los ciudadanos y, además, se les reconoce su interés prevalente, por lo que han sido dotados de tutela pública.

De ahí, se razona el interés público argumentado en esta materia. En este sentido, obsérvese que el deber de diligencia queda ligado al objetivo de la sostenibilidad, imponiéndose como obligaciones empresariales la no vulneración de derechos humanos o sociales y ambientales. Por tanto, resulta claro que estamos ante objetivos que son de interés colectivo, general o público. La finalidad pretendida es común (UE), compartida y, además, ha de ser calificada como pública o interpretada en interés público. Toda vez que con certeza el interés de garantizar la protección social y del medio ambiente es o son temas prioritarios, quedando patente su interés público. Con este fundamento se justificaría -en mi opinión- el carácter preceptivo y el nivel de exigencia previsto por esta nueva normativa. Al respecto, el profesor MARTÍN MATEO aportó una obra magistral -entre otros de sus múltiples y valiosos trabajos-, cuya consulta es muy recomendable para un estudio en profundidad de la cuestión.

En este sentido, la nueva normativa resulta coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[43] y, de forma más específica, con los objetivos europeos definidos en el programa de acción El Pacto Verde Europeo (2019)[44], entre otros instrumentos de actuación estratégica y orientados a la sostenibilidad. Con base al precitado Pacto Verde, en concreto, la UE comunicó la hoja de ruta a seguir, insistiendo en el valor de contar con un avanzado marco normativo a dicho fin. Por consiguiente, la actual Directiva sobre diligencia debida se suma a otras normativas ya adoptadas y en vigor (vid., al respecto, posterior epígrafe 3.4.), al compartir una misma finalidad como denominador común, el alcanzar los objetivos anunciados en dicho documento.

A su vez, desde el inicio -al proyectarse esta Directiva por la Comisión Europea- han sido consideradas las previas Recomendaciones que sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa fueron ofrecidas por el

En ella, se detalla esta tipología de intereses y su esencial funcionalidad. MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. Vol. I. Madrid 1991 (1ªedición). En concreto, vid., "Primacía de los intereses colectivos", p. 95 y ss.; haciendo referencia específica a "Los intereses difusos y la tutela del medio ambiente", p. 182 y p. 188.

[43] La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015, señala los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o *Sustainable Development Goals* (*SDGs*).

[44] En noviembre de 2019 la Comisión Europea presentó el denominado "Pacto Verde Europeo" como programa o plan de acción previsto para enfrentar el cambio climático y los problemas ambientales detectados. Cfr., Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, *El Pacto Verde Europeo*. COM/2019/640 final. Ello, supone una declaración y guía para encaminar distintas acciones al fin de poder afrontar con éxito los retos planteados. Así, con el Pacto Verde Europeo se pretende avanzar, logrando una transformación importante y caminar hacia un paradigma económico más sostenible, responsable y eficiente, por lo que se procura cambios en los modelos, medios, empleo de recursos, a su vez, insistiendo en la competitividad. Y, en su documento Anexo se establece el "plan de trabajo" previsto con políticas y medidas principales. En todo caso, esta planificación se podrá ir actualizando de acuerdo con la dinámica evolutiva o necesidades que pudieran detectarse. También, al respecto, hay que tener en cuenta otros actos normativos adoptados, de sumo valor, como son, entre otros: el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 «*Legislación europea sobre el clima*», (DOUE L 243, de 9.7.2021). Y, la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (DOUE L 114, de 12.4.2022).

Parlamento Europeo en 2021 (Resolución de 10 de marzo de 2021)[45]. Y, en el mismo sentido, las Conclusiones del Consejo, de 1 de diciembre de 2020, sobre los derechos humanos y el trabajo digno en las cadenas de suministro mundiales, solicitando a la Comisión que elaborase "*una propuesta de marco jurídico de la Unión sobre gobernanza empresarial sostenible que incluyera obligaciones de diligencia debida de las empresas en los distintos sectores que conforman las cadenas de suministro mundiales*"[46]. En el precitado, se apuntaba que era de interés para la UE determinar las obligaciones de diligencia debida que corresponde cumplir por parte de las empresas, estableciendo los requisitos exigibles al respecto, así como lo relativo a la responsabilidad civil que se ha de asumir ante los daños que pudieran producirse por incumplimientos de obligaciones o por deficiencias en el ejercicio de la debida diligencia. Asimismo, en esta cuestión se insistió en la Declaración conjunta emitida el 21 de diciembre de 2021 sobre las prioridades legislativas de la UE para 2022, donde el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión se comprometieron a "*lograr una economía al servicio de las personas y a mejorar el marco regulador en materia de gobernanza empresarial sostenible*"[47]. En consecuencia, con esta Directiva se siguen todas estas recomendaciones. Por lo que supone dar un paso más en la pretensión manifestada de ofrecer "*un entorno político, social y económico climáticamente neutro y resiliente*" para el año 2050.

Desde esta perspectiva, se espera que la nueva regulación pueda contribuir al logro del desarrollo económico sostenible, acorde con la ruta marcada por el Pacto Verde Europeo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Más allá de este buen propósito, conviene admitir que estamos ante grandes desafíos.

[45] Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa (2020/2129(INL)).

[46] Consejo de la UE: "Council Conclusions on Human Rights and Decent Work in Global Supply Chains" de 1 de diciembre de 2020.

[47] Con carácter previo, el Parlamento Europeo, en su Informe de 2 de diciembre de 2020, sobre la gobernanza empresarial sostenible, solicitó a la Comisión que se concretara más lo relativo al deber de los administradores. Y será posteriormente, cuando se emite un compromiso conjunto donde el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión se declaran la prioridad de "*lograr una economía al servicio de las personas y a mejorar el marco regulador en materia de gobernanza empresarial sostenible*", cfr., Declaración conjunta de 21 de diciembre de 2021 sobre a las prioridades legislativas de la UE para 2022 (DOUE C 514 I, de 21.12.2021).

En la práctica, la identificación y gestión de los impactos potenciales o reales sociales y ambientales en el ámbito empresarial resultará clave, sobre todo, en términos estratégicos y de *compliance legal*. Así, la instrumentalización eficaz de la diligencia debida y la exigencia de integrarla -de forma adecuada- en cada sistema gestión constituyen piezas fundamentales en el actual engranaje corporativo.

Por todo lo señalado, en suma, resulta claro que es y será principal asegurar la plena y satisfactoria integración de la sostenibilidad en los sistemas de gobernanza corporativa. Y a dichos efectos, se deberán actualizar los compromisos emitidos y ejercitados por cada entidad, lo cual, implica adoptar decisiones empresariales firmes en términos de RSC o RSE; a su vez, considerando -en especial- aquellos riesgos que pudieran ser más graves, generen mayor impacto ambiental y relativos a la emergencia climática. Ello, en definitiva, podría ser determinante para demostrar la capacidad y resiliencia de cada entidad o empresa. Observando así, en casa caso, si su conducta es efectiva, si resulta -o no- responsable y sostenible.

3.4. VINCULACIÓN POSITIVA CON OTRAS NORMAS EUROPEAS

En el actual marco regulatorio europeo, la CS3D también puede resultar clave para facilitar la coherente aplicación de otras normas europeas en vigor, y dado que el presupuesto de la sostenibilidad está cada vez más presente en el Ordenamiento. A su vez, el disponer de información corporativa veraz, actualizada y accesible al respecto, resultará fundamental para todas las partes interesadas, tanto a efectos de comunicación como de evaluación o supervisión interna o externa. Por ello, consideramos que la transparencia informativa es principal.

En este sentido, bien se razona que la nueva regulación se interrelacione con otras normativas, como son aquellas relativas a información corporativa, transparencia y rendición de cuentas en materia de sostenibilidad, o la relativa a taxonomía, como se argumenta a continuación. También, por otra parte, con otras específicas, como es la vigente regulación aplicable en materia de responsabilidad medioambiental[48].

[48] Estimar esta cuestión no es baladí. Pues, a nuestro juicio, la nueva normativa sobre diligencia debida también podría ser una buena oportunidad para reforzar el actual Sistema jurídico de responsabilidad ambiental previsto en nuestro Ordenamiento. Como, se conoce,

Cierto es que todo ello ya recibía un tratamiento positivo y específico en el Derecho positivo UE, si bien, ahora, parece que se pretende reforzar, avanzando en estas materias, en orden a conseguir un enfoque regulatorio más sólido, pleno e integrador de los principios de sostenibilidad y responsabilidad. De este modo, en suma, se trataría de garantizar el disponer de modelos corporativos acreditados como más responsables. Además, se ha de informar sobre el compromiso asumido y la práctica desarrollada por las empresas. Esto es, se ha de comunicar, reportar y demostrar si resulta efectivo, se actúa con diligencia y adoptando las medidas suficientes. Y todo ello, también ha de ser observado con respecto a las posibles "cadenas de actividades"[49] de cada entidad empresarial.

De ahí, se estima el interés de considerar la interrelación de la nueva regulación sobre diligencia debida y sostenibilidad con normativas preexistentes (precitadas). Así, también cabe referirse a la Directiva UE sobre información

---

la responsabilidad medioambiental -o ambiental- es ya en nuestra vigente legislación objeto de tratamiento jurídico, tal y como ha sido analizada en otros textos previos de la autora -específicos sobre dicho tema-, como por ej., DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar, "El sistema jurídico de responsabilidad medioambiental: análisis de riesgos y compliance legal", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 31, 2015 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II)), pp. 333-372. Asimismo, en esta materia, hay que destacar los magistrales trabajos de BELTRAN CASTELLANOS, José Miguel, "Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, 2019, pp. 385-412, entre otros. Y, apuntando la necesidad de revisar el vigente sistema de responsabilidad ambiental, vid., ZAMBONINO PULITO, María, "Propuestas para una revisión del régimen de responsabilidad medioambiental", en *Revista española de derecho administrativo*, n.º 235, 2024.

[49] Como ha sido precisado, en el texto aprobado de la CS3D la expresión "cadenas de actividad" frente a la de "cadena de valor". Al respecto, en todo caso conviene recordar que el análisis de la cadena de valor, conforme al clásico modelo conceptual aportado por Michael Porter en 1985, facilita que las empresas puedan identificar aquellas actividades, relaciones y operaciones que generan valor. Es, por tanto, una herramienta estratégica nuclear y sigue siendo muy útil para optimizar procesos, acciones y vínculos colaborativos para obtener mayor rendimiento, a su vez, detectando oportunidades y ventajas competitivas. Por ello, las empresas han de realizar una monitorización "diligente", examinando cada proceso, también en lo relativo al diseño y creación del producto. PORTER, Michael E., *Ventaja competitiva: creación y sostenibilidad de un rendimiento superior*. Pirámide, Madrid 2010. Asimismo, al respecto, MORAL DE LA ROSA, Juan, "Las cadenas de valor de las empresas y la diligencia debida a partir de la Directiva 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024". *Diario La Ley* de 21/01/2025 (Fecha de último acceso 22-06-2025).

corporativa en materia de sostenibilidad[50] y al Reglamento UE relativo a taxonomía ambiental e inversiones sostenibles[51], entre otras.

En la práctica -como ha sido referenciado-, conviene señalar la importancia de la debida diligencia a la hora de aplicar la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD) y las Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad (ESRS)[52]. Estas son básicas para el cumplimiento de lo dictado en el Reglamento sobre divulgación de información en materia de finanzas sostenibles (SFDR)[53], asimismo, para atender a las

[50] La transparencia informativa respecto a las cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza se establece como principio rector de obligado cumplimiento para las grandes compañías, en este sentido se aprobó la nueva *Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad* (CSRD). Esta norma actualiza y sustituye a la precedente. Y, en principio, regiría a partir de 2024, pero, finalmente, no será ya en este año 2025, porque ha sido aplazada su aplicación en virtud de la Directiva (UE) 2025/794. Así pues, con base a esta última, se retrasa a dos años la obligación empresarial de presentar el preceptivo Informe sobre sostenibilidad, conforme dicta la nueva normativa (precitada). Con este aplazamiento se pretende facilitar más tiempo para que las empresas sometidas a esta obligación puedan adaptarse a las novedades requeridas. Cfr., Directiva (UE) 2024/1306 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a los plazos de adopción de normas de presentación de información sobre sostenibilidad para determinados sectores y para determinadas empresas de terceros países (DOUE L 2024/1306, de 8.5.2024). Sobre sus precedentes, vid., la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (DOUE *L n.º 330, de 15.11.2014).* Asimismo, la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas (DOUE L n.º 322, de 16.12.2022).

[51] En materia de "Taxonomía ambiental europea", cfr., el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, y Reglamentos delegados posteriores. Al que de forma expresa hemos hecho referencia en este trabajo, vid., epígrafe precedente.

[52] Reglamento Delegado (UE) 2023/2772 de la Comisión, de 31 de julio de 2023, por el que se completa la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas de presentación de información sobre sostenibilidad (DOUE L., de 22.12.2023).

[53] Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (DOUE L n.º 317, de 9.12.2019). Asimismo, vid., Reglamento Delegado (UE) 2022/1288 de la Comisión, de 6 de abril de 2022, por el que se completa el Reglamento (UE) 2019/2088 del Parlamento Europeo y del Consejo respecto a las normas técnicas de regulación que especifican los pormenores en materia de contenido y presentación que ha de cumplir la información relativa al principio de «no causar un perjuicio significativo», y

garantías mínimas previstas por el Reglamento UE sobre la taxonomía ambiental europea. De este modo, resulta de interés -a nuestro juicio- considerar la importancia conjunta de estas normativas en materia de sostenibilidad corporativa.

Con la nueva regulación se incrementa el grado de exigencia con respecto al deber de *compliance legal, social y ambiental*, también en lo relativo a la "*lucha contra el cambio climático*" (artículo 22 de la CS3D). Toda vez que la diligencia debida en sostenibilidad corporativa obliga a las empresas a identificar, prevenir y mitigar los riesgos sociales y medioambientales, también a lo largo de sus cadenas de actividades (cadenas de valor o de suministro). Y, en consecuencia, también se infiere el deber de informar al respecto.

Por tanto, se infiere que la transparencia informativa ha de ser garantizada. Desde esta perspectiva, cabe interpretar que la Directiva de debida diligencia (CS3D) se suma como útil instrumento a tener en cuenta, en orden a lo ya previsto por la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD). Lo mencionado, se argumenta porque las empresas obligadas deberán mostrar que han procedido bien y han evaluado sus posibles impactos de forma adecuada. Informando de ello, a todas las partes interesadas o grupos de interés (*stakeholders*). Por lo cual, a dicho fin, convendrá disponer de datos veraces y actualizados, identificando riesgos y su tratamiento; a su vez, acerca de las medidas destinadas a su prevención, con objeto de evitarlos o de minimizar los efectos adversos derivados de aquellos. En definitiva, se estima de interés reportar información periódica y verificada sobre de todo ello.

En paralelo, el marco de responsabilidad corporativa asumida se extiende a todas las operaciones empresariales, a la de sus posibles filiales y cadenas de valor o de actividad, como ya ha sido expuesto. Por lo cual, los mecanismos de decisión y acción, evaluación y supervisión, se extienden a todo el entorno empresarial.

---

especifican el contenido, los métodos y la presentación para la información relativa a los indicadores de sostenibilidad y las incidencias adversas en materia de sostenibilidad, así como el contenido y la presentación de información relativa a la promoción de características medioambientales o sociales y de objetivos de inversión sostenible en los documentos precontractuales, en los sitios web y en los informes periódicos. En concreto, sobre esta cuestión, vid., documentación UE sobre "Divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros". Asimismo, para ampliar contenidos en este campo, pueden ser consultados los siguientes recursos electrónicos: documentación sobre regulación y finanzas sostenibles ofrecida por Banco de España-Eurosistema-SEBC y por la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV). (Fecha últimos accesos: 27-06-2025).

En consecuencia, se estima que la nueva Directiva sobre diligencia debida supone una norma integradora, que también se ha de interrelacionar con los fines previstos en el citado Reglamento UE en materia de divulgación de información. De igual modo, puede ser útil su consideración en el campo de las finanzas sostenibles. Las empresas están obligadas a publicar información corporativa relevante, asumiendo un compromiso con plenos efectos jurídicos[54]. Pues, a la hora de observar el nivel o grado de cumplimiento legal de una entidad, parece de interés examinarlo de forma exhaustiva, y bajo la expresión amplia de "gestión integral de la debida diligencia" se hace referencia a varios aspectos nucleares en la gobernanza corporativa, como ha sido señalado. Esto es, integrando de forma óptima, la gestión de riesgos, la prevención o mitigación de los impactos negativos, y, a su vez, debiendo informar y rendir cuentas sobre todo ello (*accountability*).

También, por otra parte -como ha sido apuntado supra-, la nueva CS3D puede resultar fundamental para completar o insistir en la aplicación eficaz del Reglamento UE sobre la taxonomía ambiental europea (Reglamento UE 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles). Pues, evaluar la diligencia debida sería de utilidad con objeto de tener en cuenta otros criterios añadidos. Esto es, además de los ya previstos para determinar si una actividad económica se valora como medioambientalmente sostenible, según el actual sistema de clasificación europeo establecido por el citado Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, conocido como "*Reglamento UE de taxonomía europea*"[55]. No obstante, como se sabe, el principal objetivo de este último no se centra en la debida diligencia. Dicha regulación específica, se refiere al deber de aportar información a los inversores sobre si una actividad económica sería medioambientalmente sostenible, estableciendo los criterios comunes a dicho fin en la UE. Así, conforme a este Reglamento UE, se pueden calificar a las actividades económicas sostenibles y con relación a los objetivos medioambientales/climáticos.

---

[54] En la práctica, se estima que será principal el que estos sujetos emitan una "declaración responsable" acerca de sus políticas adoptadas en materia de debida diligencia y, además, acreditar su veracidad y efectividad. Así, de forma específica, la información aportada ha de ser verificada, prestando especial atención a los riesgos o los posibles impactos generados. Por ende, en la práctica, las decisiones estratégicas adoptadas deberán ser razonadas o justificadas, por ejemplo, en materia de inversiones, alianzas o proyectos de emprendimiento podrán ser evaluadas considerando aspectos como la sostenibilidad, el respeto a los derechos humanos o sociales y medio ambiente.

[55] Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DOUE L 198/13, de 22.6.2020).

En este sentido, por ende, cabe pensar que lo relativo al cumplimiento del deber de diligencia -siendo acreditado- sí podría afectar o ser considerado a valorar o calificar a las entidades. Con lo cual, en la práctica, a la posible toma de decisiones relativas a inversiones sostenibles y responsables, en términos sociales y ambientales.

Al respecto, obsérvese que ya, conforme al Reglamento europeo sobre «taxonomía ambiental»[56], se facilita que los inversores puedan disponer de información para conocer si una actividad económica es -o no- medioambientalmente sostenible. Y a dicho fin, se determinan una serie de criterios comunes en la Unión Europea para poder considerar que si una empresa, actividad o inversión, es sostenible en términos ambientales. Ello, permite evaluar el grado de sostenibilidad en cada caso. Además, se establecen unas "garantías mínimas" exigibles, referidas en el artículo 3, letra c), que han de ser tenidas en cuenta en los procedimientos aplicados por una empresa y con respecto a su actividad económica.

De forma expresa, en el artículo 3 del Reglamento de Taxonomía ambiental, se exige a las empresas observar el principio de «no causar un perjuicio significativo», cfr., artículo 3 "*Criterios aplicables a las actividades económicas medioambientalmente sostenibles*" y en relación con el artículo 18 "*Garantías mínimas*".

Completando lo anterior, la Comisión -vía actos delegados- define los criterios técnicos aplicables a la lista de actividades medioambientalmente sostenibles y con referencia a cada objetivo medioambiental. En este sentido, por ejemplo, entre otros dictados, el Reglamento delegado 2021/2139 clasificaría a las actividades económicas ambientalmente sostenibles en atención a su posible contribución (sustancial) a los objetivos climáticos[57].

Con ello, se pretende significar aquellas actividades empresariales, industriales o económicas que ofrecen garantías suficientes, de acuerdo con lo preceptuado

[56] Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DOUE L 198, de 22.6.2020).
[57] Vid., síntesis del Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, en: EUR-Lex, *Evaluación de las inversiones medioambientalmente sostenibles*, 28/07/2024 (Fecha de último acceso 16-05-2025).

por el artículo 18 del Reglamento sobre la taxonomía[58]. Por lo cual, el atener a lo señalado es decisivo para poder calificar o clasificar a una entidad o actividad como "sostenible", en cada caso y una vez verificado en la práctica.

Conforme a todo lo anterior, se estima que, de acuerdo con lo dictado en la nueva Directiva sobre debida diligencia en sostenibilidad y al exigir a las empresas que identifiquen sus riesgos e impactos en derechos humanos y ambientales en sus operaciones y cadenas de valor, se podrá disponer de más información empresarial verificada, pública y detallada.

De lo expuesto, cabe esgrimir que con la CS3D se trata de instaurar un marco normativo integrador, y donde la debida diligencia sirve de útil cobertura o paraguas en pos de la sostenibilidad y la responsabilidad social/ambiental. En este sentido, sería estimada como la piedra angular del actual modelo de gobernanza corporativa establecido. Con base a lo apuntado, parece oportuno proceder a su interpretación e implementación integrativa, a su vez, teniendo en cuenta lo previsto por otras normativas específicas vigentes.

---

[58] Conforme al Reglamento europeo sobre «taxonomía ambiental», Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, se facilita que los inversores puedan disponer de información para conocer si una actividad económica es -o no- medioambientalmente sostenible. A dicho fin, se determinan una serie de criterios comunes en la Unión Europea, con base a los cuales, se podría considerar que una empresa, actividad o inversión es sostenible en términos ambientales. Ello, por tanto, permite evaluar el grado de sostenibilidad en cada caso. Además, al respecto, se establecen unas "garantías mínimas" exigibles, referidas en el artículo 3, letra c), que han de ser tenidas en cuenta en los procedimientos aplicados por una empresa y con respecto a su actividad económica.
De este modo, se trataría de asegurar que se actúa de conformidad con las Líneas Directrices de la OCDE fijadas para Empresas Multinacionales y con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, incluyendo los principios y derechos referenciados en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Carta Internacional de Derechos Humanos. Asimismo, de forma expresa en el precitado art. 3, se exige a las empresas observar el principio de «no causar un perjuicio significativo».
Al respecto, cfr., el artículo 3 "Criterios aplicables a las actividades económicas medioambientalmente sostenibles" y el artículo 18 "Garantías mínimas" del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 (DOUE L 198, de 22.6.2020).
Y completando lo anterior, la Comisión, vía actos delegados, ha definido los criterios técnicos aplicables a la lista de actividades medioambientalmente sostenibles y con referencia a cada objetivo medioambiental. En este sentido, por ejemplo, entre otros ya dictados, el Reglamento delegado 2021/2139 clasificaría a las actividades económicas ambientalmente sostenibles en atención a su posible contribución (sustancial) a los objetivos climáticos.

4. MARCO DECLARATIVO INTERNACIONAL Y PROYECCIÓN EUROPEA

El valor instrumental de la diligencia debida como herramienta útil no es algo nuevo, como tal. Toda vez que ya era -y es- una herramienta reconocida y empleada en la clínica jurídica, también estimando su posible uso estratégico. Básicamente, su aplicación como instrumento implica un proceso de investigación -destinado a la obtención de información fiable- y el realizar una exhaustiva labor analítica antes de la toma de decisiones. Por lo cual, su consideración es habitual para valorar proyectos de inversión o de emprendimiento, asimismo en la fase de negociación previa a distintas operaciones empresariales, adquisiciones u otros acuerdos.

De igual modo, cabe referirse a la denominada "debida diligencia reforzada o mejorada" (EDD, por sus siglas en inglés), aquella que se requiere en determinados supuestos o en procedimientos específicos o más complejos, por ejemplo, es utilizada en el ámbito económico – financiero.

Por otro lado, también ha sido argumentado el interés de poder aplicar una diligencia reforzada en otros supuestos o ámbitos, donde pudiera ser necesario o conveniente incrementar el compromiso empresarial en materia de derechos humanos, sociales y ambientales. Por ejemplo, en determinados países, regiones o zonas de conflicto donde se detectaran vulneraciones graves de los derechos humanos[59].

En el Derecho internacional público, ha de reseñarse que la diligencia debida en lo relativo a los derechos humanos se establece como mecanismo aplicable en los "Principios Rectores para empresas y los Derechos Humanos" declarados por Naciones Unidas en 2011[60].

---

[59] Como apunta PARICIO MONTESINOS, Marta, "Corporate Due Diligence in post conflict settings: the role of civil society and victims in advancing environmental and human rights protection in Colombia", en *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos,* n.º 2, 2024. (Fecha de acceso: 10-07-2025).

[60] ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger respetar y remediar"*. ONU, Nueva York y Ginebra, 2011. Y, al respecto, véase el Informe valorativo realizado en el año sobre la evolución de su aplicación, ONU, *Décimo aniversario de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: balance del primer decenio. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*. Naciones Unidas, Asamblea General, 22 de abril de 2021. (Fecha de acceso: 10-07-2025).

Asimismo, conviene tener en cuenta otros documentos internacionales, como son aquellos referentes a la necesaria consideración de los derechos laborales o sociales, según consta en la "Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo" (OIT, 1998-2022)[61]; también, en orden a seguir las más recientes recomendaciones ofrecidas por la "Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social" (OIT, 2022)[62].

A su vez, la OCDE subraya el valor de la debida diligencia en el documento guía titulado "Líneas Directrices para Empresas Multinacionales"[63], y se extiende su interés a materias medioambientales, lucha contra los efectos del cambio climático y otras relativas a la gobernanza corporativa, entre otros temas.

En consecuencia, en la actualidad, con la nueva Directiva UE sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CS3D) tiene lugar una significativa evolución regulatoria, en sintonía con los mencionados principios

[61] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Declaración de 1998 de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en la 86.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) y modificada en la 110.a reunión (2022)*. OIT, 2022. (Fecha acceso 20-05-2025).

[62]ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales).* OIT, Ginebra 2022 (Fecha acceso 20-05-2025).

[63] Las "Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable" (2023) constituye una guía de recomendaciones gubernamentales destinadas a esta tipología de empresas. Su propósito es promover buenas prácticas, aportando valor en interés colectivo. Estas directrices internacionales ofrecen un amplio alcance, ya que abarcan todos los ámbitos clave que comprende la responsabilidad corporativa o empresarial. Las orientaciones dictadas son coherentes con la actual noción de Responsabilidad Social Corporativa (RSC o RSE), cuyo enfoque es integrado y comprende la triple dimensión, social, ambiental y económica. Por ende, se incluye lo relativo al deber de respetar los derechos humanos, los derechos sociales o laborales, el medio ambiente, asimismo, en atención a la protección de los consumidores/usuarios, la transparencia informativa, la prevención de conductas ilícitas, entre otros intereses dignos de especial tutela.

Además, como lógica novedad, en esta edición 2023, se aporta nuevas recomendaciones, como son las relativas al reto climático, protección de biodiversidad, ciencia y tecnología, tecnológicas, integridad debida diligencia empresarial. También, son actualizados los protocolos con relación a los *Puntos Nacionales de Contacto para la Conducta Empresarial Responsable*. Así pues, se estima que las empresas pueden contribuir de forma positiva al "progreso económico, ambiental y social, y minimizar los impactos negativos en los ámbitos cubiertos por las Líneas Directrices que puedan estar asociados a las operaciones, productos y servicios de una empresa". Cfr., OCDE (2023): "Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable" (Fecha de último acceso 02-06-2025). En todo caso, ya con carácter previo, había sido puesto de manifiesto la importancia de esta cuestión, aportando el documento *Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable*. OCDE, 2018. (Fecha de último acceso 02-06-2025).

y las recomendaciones internacionales precitadas. De igual modo, cabe interpretar por lo que respecta a la consideración de la responsabilidad empresarial o corporativa.

5. CUMPLIMIENTO CORPORATIVO: SUJETOS OBLIGADOS Y MARCO DE RESPONSABILIDAD

Conforme a la finalidad manifestada, la Directiva CS3D se focaliza en lograr de mejorar la protección de los derechos humanos, sociales y el medio ambiente, incorporando -a dicho fin- un conjunto de obligaciones que corresponderá observar a cada operador o agente económico en su actividad desarrollada. De forma específica, a las empresas o sociedades mercantiles sujetas o sometidas a la norma. Y, a lo largo de toda su cadena de actividades. Vigilar el debido cumplimiento de lo preceptuado también es necesario por lo que respecta a entidades filiales, colaboradoras y/o socios comerciales.

5.1. ENTIDADES SUJETAS AL CUMPLIMIENTO DE LA CS3D (SUJETOS OBLIGADOS)

Con respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la CS3D, conforme al actual texto normativo aprobado, hay que observar que afectaría a las sociedades mercantiles y grandes empresas que mantienen acuerdos o contratos mercantiles en materia de distribución comercial, de forma principal. Así, en principio, sería aplicable a las entidades de gran dimensión y constituidas como sociedad mercantil. En consecuencia, de acuerdo con nuestra legislación nacional vigente, abarcaría tanto a las sociedades capitalistas o de capitales (sociedad anónima, comanditaria por acciones, de responsabilidad limitada) como a sociedades personalistas (sociedad colectiva o comanditaria simple)[64].

No obstante, lo señalado no impediría que de igual modo pudieran verse afectadas -directa o indirectamente- otros tipos de entidades, empresas u operadores, en la práctica y con motivo de la aplicación de esta normativa. Ello, sobre todo, se infiere considerando las nuevas obligaciones impuestas, así como el amplio marco de responsabilidad empresarial que se establece en materia de debida diligencia. Pues, como ha sido expuesto, dicho deber empresarial por el desarrollo de su actividad económica, comercial o industrial se podría extender a su entorno.

[64] Al respecto, PALÁ LAGUNA, Reyes, "Exclusiones de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad". *Análisis Sostenibilidad. GA_P, Gómez-Acebo&Pombo*, Julio 2024 (Fecha último acceso: 02-05-2025).

En todo caso, a tenor del actual texto normativo y con referencia a sujetos empresariales que -de forma expresa- quedan sometidos a dicha regulación, hay que tener presente lo expuesto en los Considerandos 27, 28, 29 y 30 de la CS3D. En concreto, atender a lo preceptuado con detalle en el artículo 2, al describir el ámbito de aplicación. Así, cabe detallar y diferenciar varios supuestos, a saber:

(i) *Sociedades europeas*: La Directiva es aplicable a las entidades empresariales o sociedades mercantiles que se hubieran constituido, conforme a la legislación europea/nacional, en cualquiera de los Estado miembros de la UE. Y, siempre que estos sujetos tengan una serie de características, a saber: (a) cuando la empresa cuente con más de 1.000 empleados y un volumen de negocios mundial neto superior a 450.000.000 euros en el último ejercicio respecto del que se hubieran aprobado o debieran aprobarse los estados financieros anuales; y, (b) en caso de no alcanzar dichos límites, cuando se trate de una empresa matriz -última- de un grupo que alcanzara los citados límites en el último ejercicio para el que corresponde aprobar los estados financieros anuales consolidados. También, (c) en casos de acuerdos o contratos de licencia, o tratándose de la empresa matriz -última- del grupo societario que suscribiera este tipo de contratación mercantil en la UE y mediando el pago de los correspondientes cánones por derechos de uso o "royalties" establecidos con respecto a terceros sujetos empresariales independientes, cuando esta vinculación contractual implique compartir una identidad corporativa común, por ejemplo, estrategia empresarial, modelo de negocio, metodología, etc., y el importe de los cánones pagados supere los 22.500.000 euros en el último ejercicio para el que se aprobaron -o debieron aprobarse- los estados financieros anuales. Asimismo, siempre que la entidad empresarial tenga, o caso de ser la empresa matriz última de grupo societario, un volumen de negocios mundial neto superior a 80.000.000 euros en el último ejercicio para el que se aprobaran -o hubieran debido aprobarse- los correspondientes estados financieros anuales.

(ii) *Sociedades de terceros países*. En el supuesto de entidades no europeas -empresas constituidas de acuerdo con la legislación de un tercer país (no estado miembro de la UE), también quedaran sujetas a la aplicación de esta normativa cuando concurran las siguientes circunstancias: (a) contar con un volumen de negocios neto superior a 450.000.000 millones euros en la UE en el ejercicio financiero precedente al último ejercicio financiero; y (b) aunque no se hubiera establecido dicho límite, cuando se tratara de una empresa matriz última del grupo societario que sí alcanzara el citado umbral, en base consolidada, en el previo ejercicio al último ejercicio financiero; también, (c) cuando se trate de una entidad empresarial matriz última de grupo societario que mantenga relación contractual o vinculación comercial con motivo acuerdos de franquicia o

derechos de uso/ licencias en la UE, mediando el pago de los correspondientes cánones con otro sujetos (empresas terceras independientes), y en virtud de dicha relación jurídica se comparta una "identidad común" o se muestre que concurre un interés corporativo compartido, por ej., estrategia común, metodología empresarial análoga o modelo de negocio, etc., y el pago realizado de los citados cánones supere los 22.500.000 euros en la UE, en el ejercicio precedente al último ejercicio financiero. Asimismo, siempre que la empresa -o la empresa matriz última, en caso de grupo societario- hubiera obtenido, un volumen de negocios neto superior a 80.000.000 euros en la UE en el ejercicio precedente al último ejercicio financiero.

(iii) *Empresas exentas*. Agregado a lo expuesto, se puntualizan algunas excepciones, supuestos que quedarían exentos o no sujetos a cumplir con la normativa prevista (cfr., apartado 3 del Art. 2): (a) "*cuando la empresa matriz última tenga como actividad principal la tenencia de acciones en filiales operativas y no participe en la toma de decisiones de gestión, operativas o financieras que afecten al grupo o a una o más de sus filiales, podrá quedar exenta del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Directiva*". En todo caso, la concesión de esta exención quedaría condicionada a la designación de una entidad -de las filiales de la empresa matriz última establecida en la UE- que asegure cumplir con las obligaciones impuestas en los artículos 6 a 16 y el artículo 22, actuando en nombre de la empresa matriz última; quedando así incluidas las obligaciones de la "*empresa matriz última*" y por lo que respecta a las actividades de sus empresas filiales. En dicho supuesto, se deberá dotar a la filial designada de "*todos los medios necesarios para cumplir dichas obligaciones de manera efectiva, disponiendo de autoridad jurídica*", debiendo ser esta suficiente. Lo señalado, resulta de especial interés al objeto de garantizar que la filial designada pueda recibir -desde las empresas integrantes del grupo- la necesaria información y documentación; esto es, aquella precisa para cumplir con las obligaciones de la empresa matriz (última) en la UE.

Es la empresa matriz última la que ha de solicitar esta exención a la autoridad de control competente (artículo 24). Y, en cada caso -antes de su posible concesión-, se procederá a evaluar si se cumple (o no) con lo requerido, en atención a los condicionantes fijados en el 1º párrafo, apartado 3 del artículo 2.

Por tanto, solo se podría otorgar la exención cuando fuera acreditado que la empresa matriz última tiene como única "*actividad principal la tenencia de acciones en filiales operativas*" y, además, "*no participe en la toma de decisiones de gestión, operativas o financieras que afecten al grupo o a una o más de sus filiales*". Y, en dicho caso, se informará de la concesión a la autoridad de control competente del Estado miembro donde radica la empresa filial designada. No obstante, la norma precisa que la empresa matriz última "*seguirá siendo responsable solidaria junto con la*

filial designada en caso de que esta última incumpla sus obligaciones establecidas en el párrafo primero del presente apartado".

A modo de resumen, cabe reseñar que en el caso de la entidad matriz de un grupo societario (aquellas sociedades que sean matriz del grupo) podrían estar exentas en dos circunstancias: (a) cuando su principal actividad consiste en la mera tenencia de participaciones en empresas filiales, pero no participan en la adopción de decisiones principales sobre las estrategias y operaciones del grupo corporativo, y (b) cuando hubieran designado a empresas filiales situadas en la UE para acreditar el cumplimiento de los deberes establecido en la Directiva en representación de la matriz.

En cualquier caso, la exención ha de ser otorgada -de forma expresa- por la UE, debiendo contar con la preceptiva autorización de la autoridad de control competente. Si bien, en caso de incumplimiento, la entidad matriz (última) sería responsable en todo caso, de forma solidaria con su filial o filiales.

Asimismo, se precisa que para la aplicación de esta normativa es necesario mantener por parte de la empresa las características descritas en "dos ejercicios consecutivos". Por lo cual, se infiere que solo cabe en aquellos supuestos en que exista constancia de que la entidad empresarial reúne los requisitos fijados en los apartados 1 y 2 del art. 2. (cfr., ap. 5 del art. 2).

En suma, las empresas incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la CS3D mantienen el deber de cumplir las obligaciones de diligencia debida y asumir la correspondiente responsabilidad, tanto con respecto a su propia actividad como a las operaciones que pudieran desarrollar sus empresas filiales, entidades vinculadas, socios comerciales y cadena de actividades. A los efectos de esta normativa, se aporta la definición de "*socio comercial*" y de "*cadena de actividades*", artículo 3.1, apartados f) y g), entre otras contenidas en dicho precepto.
(v) *Empresas del sector financiero.* Conviene puntualizar que con carácter general no resultaría aplicable esta Directiva. Y solo de forma parcial, en principio, según se infiere del apartado 8 del art. 2. Así, por ejemplo, no estarían sujetos a su aplicación, los denominados fondos de inversión alternativos (FIA), ni los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM)[65].

[65] A lo largo de la tramitación legislativa europea, sin duda, esta fue una de las cuestiones más complejas sobre las que lograr consenso suficiente para aprobar el texto definitivo de la definitiva, por lo cual, se razona estas y otras exclusiones en el texto adoptado finalmente. Así pues, las entidades del sector financiero, con carácter general, también han de tener en cuenta esta Directiva. No obstante, en el texto definitivo aprobado, sí quedan previstos de forma expresa aquellos supuestos a los que no resultaría aplicable, en concreto, vid., art. 2.8, "*La presente Directiva no se aplicará a los FIA, tal como se definen en el artículo 4, punto 1, letra a), de la Directiva 2011/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, ni a los organismos de inversión colectiva*

(vi) *Estado europeo competente*. Por otra parte, con referencia a la determinación del Estado miembro UE competente para regular y supervisar lo previsto en esta Directiva CS3D (art. 2.6), cabe tres posibilidades: (a) con respecto a las empresas europeas -previstas en el art. 2.1-, será aquel donde se encuentre el domicilio social de la empresa. (b) Con referencia a las empresas de terceros países -previstas en el art. 2.2-, será aquel Estado miembro UE donde radicaran las posibles sucursal o sucursales de la empresa. Y, (c) cuando una empresa no tenga sucursales en la UE o las tenga en distintos Estados de la UE, será competente aquel Estado miembro en el que la empresa disponga de mayor volumen de negocios neto, tomando como referencia el ejercicio precedente al último ejercicio (Art. 2.7).

Examinado con detalle lo anterior -y en atención al nuevo enfoque que encamina la norma-, también podría ser importante tener en cuenta el deber de diligencia impuesto en el caso de otros tipos de empresas europeas. Esto es, aunque no alcanzaran las características y los umbrales o límites previstos en la actual Directiva y, por ello, en principio, no estuvieran sometidas al régimen jurídico previsto. Lo señalado, se estima que sería recomendable no obviarlo, en cualquier caso. Puesto que lo dictado por la CS3D analizada muestra una destacada proyección, como ha sido argumentado a lo largo de este trabajo.

En definitiva, hoy ya no se puede desconocer que las obligaciones empresariales establecidas en este terreno adquieren gran relevancia, por lo que cabe esperar su amplia repercusión. Máxime considerando que su aplicación podría ser progresiva, más extensiva o estricta a futuro. Por tanto, con carácter general, cabe considerar que todo tipo de empresa -y no únicamente los actuales sujetos sometidos de forma expresa a esta normativa- debería "estar preparada", actualizando sus modelos de gestión de riesgos y RSC o RSE en orden al nuevo marco regulatorio dictado en materia de diligencia debida y sostenibilidad. El actuar de forma preventiva y proactiva, parece lo más razonable para proceder en consecuencia. Al respecto, en particular, conviene hacer hincapié en el análisis y gestión del riesgo. Por ende, la previa evaluación e identificación de los posibles impactos derivados de la actividad que se emprende o desarrolla resultará principal. Ello, al objeto de evitar, mitigar o tratar de minimizar los riesgos ambientales y sociales, en especial, aquellos más graves.

---

en valores mobiliarios (OICVM) en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo". Al respecto, PALÁ LAGUNA, Reyes, "Exclusiones de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad", op. cit., p.4; y, en concreto, con referencia al análisis del sector financiero, MARTÍNEZ-PINA GARCÍA, Ana, "Diligencia debida: enfoque de riesgos y sector financiero". Análisis regulatorio financiero y sostenibilidad. *GA_P, Gómez-Acebo&Pombo*, junio 2024 (Fecha último acceso: 02-05-2025).

5.2. OBLIGACIONES IMPUESTAS A LOS ESTADOS MIEMBROS Y A LAS ENTIDADES EMPRESARIALES SUJETAS

En primer lugar, conviene precisar que la Directiva establece nuevas obligaciones no solo para las empresas, también para los Estados miembros, como ha sido avanzado. Por ello, a nivel nacional se deberá asegurar que se cumplen las medidas impuestas por las entidades empresariales sujetas a esta normativa (artículos 7 y siguientes de la CS3D). Ello, sin duda, implica que se han de reforzar los mecanismos especializados de supervisión y control en esta materia, entre otras acciones, conforme dictan los artículos 14, 15, 16 y 17. Y, en particular, sobre las competencias de las autoridades de control designadas, vid., arts. 24, 25 y 28.

Y, en concreto, por lo que respecta a las empresas sometidas de forma expresa al cumplimento del régimen de diligencia debida -detalladas en el epígrafe precedente-, las principales obligaciones impuestas se refieren a los instrumentos o medidas que corresponde implementar al sujeto responsable de la actividad desarrollada. Por ello, de forma principal, se trata de "obligaciones de medios".

Esto es, cada entidad empresarial deberá adoptar aquellas medidas que resulten adecuadas, asegurando que resulten "aptas" para alcanzar los objetivos de diligencia debida y "eficaces", de conformidad con los criterios establecidos en la norma.

En la práctica, la evaluación de los impactos negativos o riesgos identificados (reales o potenciales) requiere su correcta estimación o valoración. Por lo cual, en cada caso, conviene realizar un exhaustivo análisis del riesgo. A su vez, observando la distinta tipología de riesgos, la probabilidad de eventuales efectos adversos y la proporcionalidad con respecto al nivel de gravedad[66]. Dicha analítica y valoración es fundamental para determinar la acción preventiva o concretarla en cada supuesto empresarial o escenario operativo.

El análisis de riesgos es clave en la implementación de todo sistema de gestión de riesgos[67], toda vez que posibilita evaluar y decidir el tratamiento dado al

[66] Cfr., Considerando 19 de la Directiva.

[67] En particular sobre este tema específico, para mayor conocimiento en materia de gestión de riesgos, vid., por ejemplo, entre otros textos especializados, MARTÍNEZ TORRE-ENCISO, Isabel y CASARES SAN JOSÉ MARTÍ, Isabel, "El proceso de gestión de riesgos como componente integral de la gestión empresarial", en *Boletín de estudios económicos*, vol. 66, n.º 202, 2011, pp. 73-93.

riesgo identificado. Con lo cual, solo así se podrá proceder adoptando las medidas adecuadas, también destinadas a poder minimizar, mitigar o -en su defecto- contar con los medios o recursos necesarios para reparar o hacer frente a los efectos adversos que pudieran producirse. En este sentido, queda establecido el marco de responsabilidad por la normativa. Si bien, en la práctica, convendrá examinar distintos factores o circunstancias, las particularidades de cada entidad, actividades y operaciones.

Realizadas estas consideraciones previas, procedemos a reseñar las principales obligaciones impuestas,

(a) Se exige a las empresas sujetas al cumplimiento de esta normativa sobre diligencia debida —europeas y de terceros países— que implementen procesos de identificación, evaluación, prevención y reparación de posibles impactos adversos sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Esto es, aquellos que pudieran ser provocados por la propia entidad o empresa, sus filiales u otros agentes vinculados. Se considerará toda su cadena de actividades.

(b) Son establecidas obligaciones en materia social y ambiental. Al respecto, la novedad más relevante que se establece es la obligación específica de adoptar medidas para enfrentar el cambio climático -sus efectos nocivos-, con objeto de garantizar la adecuada compatibilidad del modelo de negocio, actividad y estrategia. Así, las empresas han de contar con "*planes de transición para la mitigación del cambio climático*" (art. 22 de la CS3D). Con ello, se pretende que adopten estrategias y ejecuten acciones efectivas en coherencia con el paradigma de economía sostenible y orientadas al objetivo de la neutralidad climática. Lo señalado, respondería al compromiso europeo de cumplir con los límites previstos por el Acuerdo de París[68].

Asimismo, en la Directiva se aportan como referencia una serie de derechos e instrumentos de interés que figuran en su Anexo. En el mismo, se cita tanto lo relativo a derechos humanos y libertades fundamentales (Parte I. "*1. Derechos y prohibiciones incluidos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos*" y "*2. Instrumentos sobre derechos humanos y libertades fundamentales*") como también lo referente a protección ambiental (Parte II "*Prohibiciones y obligaciones incluidas en los instrumentos medioambientales*").

[68] Al respecto, vid., Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). DOUE L 243, de 9.7.2021.

En todo caso, se conceptúa la obligación de diligencia debida como una auténtica "obligación jurídica de medios" y, de forma principal, orientada a la prevención y el tratamiento del riesgo. Por lo que, como tal, es preciso adoptar medidas específicas y adecuadas a dichos fines. Esto es, aquellas que -en cada caso- resulten necesarias para evitar o minimizar los posibles efectos perniciosos para los derechos humanos y para el medio ambiente.

Las empresas, por tanto, deberán diseñar e implementar un plan integral de prevención en consonancia con el sistema de gestión corporativa, de forma que todo ello resulte eficaz y eficiente (arts. 5 y 7). En la práctica, convendrá seguir un calendario factible para la ejecución de las medidas y acciones que han sido previstas, así como, aportar la debida información (arts. 16 y 17).

(c) Otras novedades que cabe destacar son aquellas relativas al régimen sancionador administrativo aplicable (art. 27), en caso de infracciones por no observancia, incumplimiento o cumplimiento no suficiente de las obligaciones dictadas. De igual modo, los Estados han de habilitar las vías oportunas para la presentación de posibles denuncias, procediendo a la investigación en los supuestos fundados y se adoptarán las medidas necesarias, asegurando la protección de los denunciantes (arts. 26 y 30).

Por otra parte, también se refiere -de forma expresa- la posibilidad de reclamar por los interesados afectados la responsabilidad civil por los daños producidos (art. 29).

(d) A nivel europeo, queda previsto contar con una Red Europea de Autoridades de control (art. 28). Y, a nivel nacional, cada Estado miembro UE deberá designar la autoridad administrativa competente para el ejercicio del control y supervisión de las obligaciones empresariales establecidas (art. 24 y art. 25). Al respecto, se hace hincapié en garantizar que se trate de autoridades administrativas independientes (art. 24.9), debiendo "vigilar" y asegurar que las empresas cumplan con sus deberes en materia de diligencia debida, de conformidad con lo previsto en la normativa (arts. 7 a 16).

A dicha finalidad, se deberán supervisar distintas acciones (artículo 5), a saber: (1º) la integración efectiva de la diligencia debida en las políticas empresariales y sus sistemas corporativos de gestión de riesgos (art. 7); (2º) medidas de detección y evaluación de los efectos adversos, reales y también los potenciales (arts. 8 y 9); (3º) medidas adoptadas destinadas a la prevención y mitigación de los efectos adversos potenciales, eliminación y reparación de los efectos adversos reales, minimizando su impacto o alcance (arts. 10. 11 y 12); (4º) mecanismos de colaboración con las partes interesadas o afectadas (art.13); (5º) instrumentos de comunicación habilitados, vías de notificación y destinadas a

recibir o atender posibles reclamaciones (art. 14). Cabe insistir en la importancia que adquiere el habilitar herramientas de comunicación pública y accesible sobre diligencia debida (art. 16). A su vez, (6º) las entidades han de establecer sistemas de monitorización para evaluar de forma periódica el estado y evolución de sus políticas y estrategias adoptadas, así como supervisar la eficacia de las medidas que hubieran sido implementadas, por cuanto se ha de proceder a su oportuno seguimiento, conforme se infiere del art. 15. (7º) También, se ha de promover que las empresas implementen planes de transición para enfrentar o mitigar los efectos nocivos del cambio climático (art. 22).

Con todo, la nueva Directiva se suma al actual marco normativo europeo, resultando patente que se trata de avanzar hacia la plena integración de la responsabilidad social y ambiental en la gobernanza corporativa, a su vez, procurando la óptima sostenibilidad en el desarrollo de las actividades empresariales o económicas. Por lo cual, la adaptación de los procesos productivos y la revisión de las cadenas de suministro, será algo necesario para las entidades que operan en el mercado de la UE. Así, los tradicionales programas de cumplimiento normativo o compliance legal en las empresas deberán ser actualizados[69], asegurando que sean eficaces de acuerdo con los nuevos objetivos.

En definitiva, la debida diligencia se configura como nuevo requerimiento de *compliance social y ambiental*. Las obligaciones impuestas suponen el deber de intensificar -por parte de las empresas- tanto las actuaciones preventivas como reactivas en aras de observar conductas responsables. De este modo, como se avanzaba en la introducción del presente estudio, el principio de debida diligencia se erige como pieza estratégica clave, a su vez, se estima que podría resultar nuclear a efectos de cumplimiento legal.

6. CONCLUSIONES

Con la nueva Directiva europea de diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CS3D) se dicta una base legal común, destinada a establecer

[69] Los programas de cumplimiento normativo han sido empleados como útiles herramientas y, de forma específica, en materia ambiental, entre otros campos. Y, en la actualidad, conforme a la CS3D, será esencial incorporar "programas de diligencia debida". En todo caso, es principal su adecuado planteamiento, diseño e implementación en cada supuesto, actividad o empresa. Dicha utilidad se observa tanto desde un enfoque preventivo como reactivo ante posibles eventos, como señala ARELLANO PEREZAGUA, Alfonso. "Compliance ambiental y la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad", *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º 35, 2023, pp. 260-331.

este deber como requerimiento exigible en materia de derechos sociales y ambientales. De forma principal, el régimen previsto se basa en el riesgo, como ha sido subrayado por el propio legislador (art. 5). A dicho fin, se establecen obligaciones concretas -"obligaciones jurídicas de medios", de forma principal- cuya observancia es impuesta a las empresas que desarrollan su actividad en el mercado de la Unión Europea.

Las empresas sometidas -o sujetas de forma expresa- a dicho régimen jurídico son aquellas que determina la Directiva (artículo 2). Así, en concreto, se establecen los criterios que han de regir y las obligaciones que en esta materia deberán ser atendidas por las entidades empresariales, sociedades mercantiles o grupos societarios, considerando todos sus procesos, actividades y cadenas de valor («*cadena de actividades*»). Si bien, lo preceptuado también puede ser de sumo interés para otros tipos de entidades, incluyendo pymes, tal y como se argumenta en este trabajo.

De esta forma, se establece -y por vez primera- en el Ordenamiento europeo un marco normativo compartido en esta materia, que obliga a determinadas empresas a tratar y prevenir los efectos adversos que fueran generados por su actividad, tanto con respecto al medio ambiente como a los derechos humanos (definidos en el artículo 3, b. y c.). Y ello, ha de ser considerado en sentido amplio, teniendo en cuenta sus estrategias empresariales o de negocio, operaciones, acuerdos o relaciones contractuales.

Por consiguiente, en la práctica, la CS3D implica observar los nuevos requerimientos de forma contundente y eficaz; así como, en su defecto, asumir la correspondiente responsabilidad corporativa o empresarial por su incumplimiento, respondiendo por los impactos adversos o las externalidades negativas que se generen. Adoptar un enfoque preventivo y proactivo en este terreno resulta fundamental.

Por lo cual, en todo caso, las entidades sometidas a esta regulación han de implementar sistemas de gestión corporativa integrados, que sean satisfactorios. Han de ser reforzados los aspectos relativos a la responsabilidad social y medioambiental, incorporando programas específicos de diligencia debida, en particular, enfocados al tratamiento adecuado de los riesgos reales o potenciales. Y como notable innovación, en lo relativo a la protección medioambiental, se incluyen medidas concretas para que las empresas -en la medida posible- contribuyan en la lucha contra los efectos del cambio climático.

En este sentido, hay que significar el enfoque integral de la normativa, y, en especial, focalizando el tratamiento de los riesgos. Asimismo, cabe hacer mayor hincapié en el deber de supervisión y transparencia informativa.

Con todo, cabe inferir que con esta nueva regulación la responsabilidad social corporativa (RSC) se consolida, quedando ligada al cumplimiento de la diligencia debida. De este modo, queda patente su configuración como requerimiento exigido o exigible. Esto es, la RSC ya no solo se trataría de algo voluntario o de una cuestión objeto de autorregulación -según cada entidad decida-, y sí constituye una cuestión obligada y regulada. Por ende, siendo preceptiva, se ha garantizar su observancia y efectiva práctica, de conformidad con los criterios previstos en la norma.

Así, destaca el tratamiento jurídico dado a esta materia, en la actualidad y desde el Derecho común de la UE. Toda vez que se establece -y de forma expresa- la diligencia debida como obligación jurídica. En suma, el principio de debida diligencia se erige como requerimiento clave y, a su vez, instrumento estratégico en orden al deber de *compliance legal*.

A su vez, el legislador europeo hace hincapié en el rol principal que ha de desempeñar cada Estado miembro. A nivel nacional, se impone el deber de velar por el cumplimiento de la normativa, asegurando su adecuada aplicación y ejecutando las medidas previstas a dicha finalidad. En particular, se dicta el ejercicio de funciones específicas de supervisión y control público que han de ser ejercidas por las autoridades administrativas competentes, designadas por cada Estado. También, cada Estado miembro, al realizar la transposición de la Directiva, podría decidir su desarrollo o imponer medidas complementarias con respecto a las ya previstas como básicas en el texto CS3D. En este sentido, la norma europea es flexible. Si bien, es contundente en la armonización normativa que se pretende con este acto normativo europeo.

Ergo, resulta patente que con esta nueva regulación básica y común se otorga a la diligencia debida máxima relevancia en el Ordenamiento. Toda vez que esta herramienta adquiere nuevo valor como "deber jurídico". Sin duda, la trascendencia jurídica de esta cuestión es relevante, y su proyección puede ser importante. A su vez, con ello, se siguen las orientaciones o recomendaciones internacionales ofrecidas desde Naciones Unidas y la OCDE.

En definitiva, la CS3D aporta un enfoque regulatorio integral e innovador, lo cual, es positivo. Ahora bien, convendrá esperar a su transposición al ordenamiento nacional, observar cómo se procede a su desarrollo o complementa. En la práctica, por su complejidad, pudieran plantearse algunos problemas aplicativos, como ha sido observado en este trabajo. El tema no es aún pacífico, siendo objeto de actual debate. Por ello, resulta razonable la ampliación de los plazos previstos en virtud del nuevo calendario europeo, facilitado por la reciente Directiva 2025 referenciada en este texto. Con el

aplazamiento otorgado, se trataría de contar con más tiempo para promover el deber de diligencia, lograr la simplificación administrativa y asegurar el efectivo cumplimiento de la nueva regulación.

De este modo, las empresas o sociedades mercantiles con mayor dimensión disponen de un año más para cumplir con el nuevo régimen jurídico de diligencia debida, y dos años más para aquellas entidades que han de cumplir la normativa de información sobre sostenibilidad, de acuerdo con la Directiva UE sobre información corporativa en materia de sostenibilidad. Asimismo, los Estados miembros cuentan con más tiempo para abordar esta cuestión con éxito, y proceder a la adecuada transposición de la normativa europea. Examinar cómo se opere o se proceda con respecto a esto último, sin duda, es de gran interés para asegurar la eficacia aplicativa que se pretende. A su vez, no se ignora que este tema puede tener alta repercusión jurídica y económica, por lo que conviene abordarlo logrando el consenso y la colaboración entre todas las partes interesadas.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO LEDESMA, Carmen. "La propuesta de directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad". En: PEÑAS MOYANO, M.J. (Coord.), *Estudios de Derecho de sociedades y de Derecho concursal: libro en homenaje al profesor Jesús Quijano González*. Ediciones Universidad de Valladolid, 2023 (pp. 59-72).

ARELLANO PEREZAGUA, Alfonso. "Compliance ambiental y la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad", *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º 35, 2023, pp. 260-331.

ASENCIO GALLEGO, Alvaro. "La diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Entre la Propuesta de Directiva y la Directiva UE 2024/1760", *Revista de derecho del mercado de valores*, n.º 35, 2024.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE COMPLIANCE (ASCOM), "Primer comentario de la nueva directiva de la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad", 24 de marzo de 2024 (Fecha acceso: 05-05-2025).

BELTRAN CASTELLANOS, José Miguel. "Últimos avances en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Medioambiental", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, 2019, pp. 385-412.

BRÜGGEMANN, Annabell. *Ley Alemana de la Cadena de Suministro: Implementación desde las bases*. European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), Alemania, 2023 (Fecha de último acceso: 16-06-2025).

DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè. "La autorregulación y sus fórmulas como instrumentos de regulación de la economía", en *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 20, 2009.

DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè. "Autorregulación regulada y medio ambiente. El sistema comunitario de ecogestión y auditoría ambiental". En: ESTEVE PARDO, José (Coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, España 2006.

DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè. *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Marcial Pons, Madrid 2005.

DE MIGUEL PERALES, Carlos. "Comentarios a la propuesta de directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad". En: RECUERDA GIRELA, M.A. (Dir.), *Anuario de Derecho Administrativo 2023*. Civitas, Madrid, 2023. (pp. 637-666).

DELGADO, Marisa. "La propuesta de directiva de diligencia debida medioambiental y de derechos humanos en las cadenas de suministro". En: DE PAZ ARIAS, José María (Dir.), *Estudios jurídicos sobre sostenibilidad: Cambio climático y criterios ESG en España y la Unión Europea*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023. (pp. 447-496).

DOMÍNGUEZ VIERA, J. y LIZARRAGA CUBILLOS, J.. "La diligencia debida en un contexto de transformación interna y externa de la UE". *Revistas ICE*, n.º 937, 2024 *(La presidencia española en la UE: nueva gobernanza económica y financiera)*, pp.83-95.

DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar. "Contratación pública y prevención de daños ambientales: hacia una regulación global e integradora", *Actualidad Jurídica Ambiental*, N.º 102, 2, 2020 (Ejemplar dedicado a: Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo "VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)"), pp. 538-552.

DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar. "La contratación pública como herramienta para promover la responsabilidad ambiental", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 11, N.º 2, 2020. (Fecha último acceso: 06/06/2025).

DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar. "La responsabilidad social corporativa (RSC) como activo facilitador de la innovación jurídica", en *REJIE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, n.º 13, 2016, pp. 31-48. (Fecha último acceso: 06/06/2025).

DOPAZO FRAGUÍO, Mª Pilar. "El sistema jurídico de responsabilidad medioambiental: análisis de riesgos y compliance legal", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 31, 2015 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II)), pp. 333-372.

EMBID IRUJO, José Miguel. "Discrecionalidad empresarial y responsabilidad social corporativa", en FERNÁNDEZ TORRES, Isabel *et al.* (Coords.), *Derecho de sociedades y de los mercados financieros*: *Libro homenaje a Carmen Alonso Ledesma.* Iustel, Madrid, 2018 (pp.197-214).

EMBID IRUJO, José Miguel y DEL VAL TALENS, Paula. *La responsabilidad social corporativa y el Derecho de sociedades de capital: entre la regulación legislativa y el soft law*. BOE, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid 2016. (Fecha acceso: 05-05-2025).

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "La política de la Unión Europea sobre sostenibilidad de las empresas: de la responsabilidad social a la información ambiental y la diligencia debida". *La Ley Unión Europea*, n.º 129 (Sección acciones de la Unión Europea), octubre 2024. (Fecha acceso: 02-05-2025).

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R.. "La debida diligencia de las empresas y los Derechos Humanos: hacia una ley española", *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 14, n.º 2, 2022, pp. 427-455.

FERRARO, Emanuele. "Empresa, sostenibilidad medioambiental e inteligencia artificial: consideraciones a la luz de la nueva Corporate Sustainability Due Diligence Directiva", *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.154, de 17 de marzo de 2025 (p. 5).

FORÉTICA Y MARCA ESPAÑA, "Informe RSE y Marca España: empresas sostenibles, país competitivo". Forética, Madrid, 2014. (Fecha de último acceso: 04-07-2025).

FUCHS, M. "La Ley de Diligencia Debida en la Cadena de Suministro de Alemania", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales,* n.º extra 16, 2022.

GALIMBERTI DÍAZ-FAES, Sandra, *Debida Diligencia en Derechos Humanos: en camino hacia la legalización*. Documento de Trabajo Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales N.º 135/2023. Ediciones CEU, Madrid, 2023 (Fecha de último acceso: 25-06-2025).

GIMENO FELIU, José María, "La visión estratégica en la contratación pública en la LCSP: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad", *Revista de Economía Industrial*, 415, 2020, pp. 89–90.

GIMENO FELIU, J.M., "La compra pública estratégica", en: PERNAS GARCÍA, Juan José (Dir.), *Contratación pública estratégica*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013 (pp.45-80).

GIMENO FELIU, J.M., "La nueva regulación de la contratación pública en España desde la óptica de la incorporación de las exigencias europeas: hacia un modelo estratégico, eficiente y transparente", en GIMENO FELIU, J.M. (Dir.), *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2018 (pp. 55 y ss.).

IGLESIAS MÁRQUEZ, Daniel; DEL VALLE CALZADA, Estrella y CHIARA MARULLO, María (Dirs.). *Hacia la diligencia debida obligatoria en derechos humanos: Propuestas regulatorias y lecciones aprendidas*. Colex, A Coruña, 2024.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*. Trivium. Vol. I. Madrid 1991, 1ªedición (pp. 95, 182 y 188).

MARTÍNEZ-PINA GARCÍA, Ana, "Diligencia debida: enfoque de riesgos y sector financiero". Análisis regulatorio financiero y sostenibilidad. *GA_P, Gómez-Acebo&Pombo*, Junio 2024. (Fecha último acceso: 02-05-2025).

MARTÍNEZ TORRE-ENCISO, Isabel y CASARES SAN JOSÉ MARTÍ, Isabel. "El proceso de gestión de riesgos como componente integral de la gestión empresarial", en *Boletín de estudios económicos*, vol. 66, n.º 202, 2011, pp. 73-93.

MORAL DE LA ROSA, Juan. "Las cadenas de valor de las empresas y la diligencia debida a partir de la Directiva 2024/1760 del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024". *Diario La Ley* de 21/01/2025. (Fecha de último acceso 22-06-2025).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). "Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales sobre Conducta Empresarial Responsable". OCDE, 2023. (Fecha de último acceso 02-06-2025).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable*. OCDE, 2018. (Fecha de último acceso: 02-06-2025).

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger respetar y remediar"*. ONU, Nueva York y Ginebra, 2011. (Fecha acceso: 10-07-2025).

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, "Décimo aniversario de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: balance del primer decenio. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas". ONU, Asamblea General, 22 de abril de 2021. (Fecha acceso: 10-07-2025).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Declaración de 1998 de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en la 86.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) y modificada en la 110.a reunión (2022)*. OIT, 2022. (Fecha acceso: 20-05-2025).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales).* OIT, Ginebra 2022 (Fecha acceso: 20-05-2025).

PALÁ LAGUNA, Reyes. "El efecto Trump: demoras en la aplicación de la Directiva sobre diligencia debida y en la obligación de publicar el informe de sostenibilidad para determinadas empresas", *GA_P, Gómez Acebo & Pombo*, 21 de abril de 2025. (Fecha último acceso: 05-06-2025).

PALÁ LAGUNA, Reyes. "Exclusiones de la Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad". *Análisis Sostenibilidad.*

GA_P, Gómez-Acebo & Pombo, Julio 2024. (Fecha último acceso: 02-05-2025).

PARICIO MONTESINOS, Marta. "Corporate Due Diligence in post conflict settings: the role of civil society and victims in advancing environmental and human rights protection in Colombia", en *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos,* n.º 2, 2024. (Fecha de acceso: 10-07-2025).

PÉREZ BENÍTEZ, Jacinto J.. "El capitalismo iluminado. La propuesta de directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad", *Diario La Ley*, n.º 10109, Sección Tribuna, 13 de julio de 2022. (Fecha último acceso: 07-09-2025).

PORTER, Michael E.. *Ventaja competitiva: creación y sostenibilidad de un rendimiento superior*. Pirámide, Madrid, 2010.

RECALDE CASTELLS, Andrés Juan. "La propuesta de directiva sobre diligencia debida (due diligence) de las empresas en materia de sostenibilidad y el deber de diligencia de los administradores". En: COHEN BENCHETRIT, A. y MUÑOZ PAREDES, A. (Dirs.), *Deberes de los administradores de las sociedades de capital*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023. (pp. 157-182).

RED EMPRESARIAL EUROPEA PARA LA SOSTENIBILIDAD Y LA RESPONSABILIDAD CORPORATIVA, "Better Regulation for Stronger Implementation: A view from practitioners*". CSR Europe*, 2025. (Fecha de acceso: 07-07-2025).

SERRANO ESTEBAN, Ana Isabel. "Análisis de la Directiva sobre Diligencia Debida de las empresas en materia de sostenibilidad (CSDDD) de 24 de abril de 2024", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 7, 2024.

ZAMBONINO PULITO, María. "Propuestas para una revisión del régimen de responsabilidad medioambiental", en *Revista española de derecho administrativo*, n.º 235, 2024.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de octubre de 2025

SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA COMO HERRAMIENTA EFICAZ PARA LOGRAR UNA CIUDAD SOSTENIBLE, SALUDABLE Y RESILIENTE

NATURE-BASED SOLUTIONS AS AN EFFECTIVE TOOL TO ACHIEVE A SUSTAINABLE, HEALTHY, AND RESILIENT CITY

Autora: Dra. Carmen Esther Falcón-Pérez, Profesora Titular de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España), ORCID: 0000-0001-5001-9605

Fecha de recepción: 10/06/2025

Fecha de aceptación: 28/08/2025

Fecha de modificación: 22/09/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00442

Resumen:

Los entornos urbanos representan los epicentros predominantes de la emisión de gases de efecto invernadero a escala global y albergan una densidad poblacional considerable. En consecuencia, se vuelve prioritario desarrollar e implementar estrategias de mitigación climática a nivel local, orientadas a reducir su huella ecológica y fortalecer la capacidad de adaptación al cambio climático. En este contexto, la integración de las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) en las ciudades puede actuar como una herramienta eficaz para contribuir a la resiliencia de las ciudades, mejorar el bienestar y salud de los ciudadanos y proteger el medio ambiente.

El presente trabajo plantea un modelo de incentivos urbanísticos de carácter ambiental sustentado en una premisa fundamental: ¿cómo involucrar y recompensar de manera eficaz a la ciudadanía y a los actores privados para fomentar la incorporación de SbN en entornos urbanos?

Para ello, proponemos el reconocimiento jurídico y económico de un aprovechamiento urbanístico medioambiental como justo reconocimiento a los ciudadanos que contribuyan a desarrollar ciudades más sostenibles, saludables y resilientes, considerando los fundamentos jurídicos precisos en aras a validar el incentivo propuesto.

Abstract:

Urban environments are the main epicenters of greenhouse gas emissions on a global scale and are home to a significant population density. Consequently, it becomes a priority to develop and implement local climate mitigation strategies aimed at reducing their ecological footprint and strengthening their capacity to adapt to climate change. In this context, the integration of Nature-based Solutions (NbS) into cities can serve as an effective tool to enhance urban resilience, improve citizen well-being and health, and protect the environment.

This paper proposes an urban planning incentive model with an environmental focus, based on a fundamental question: how can we effectively engage and reward citizens and private actors to promote the incorporation of NbS in urban settings?

To this end, we propose the legal and economic recognition of an environmentally oriented urban development right, as a fair acknowledgment of citizens who contribute to creating more sustainable, healthy, and resilient cities, considering the necessary legal foundations to validate the proposed incentive.

Palabras clave: Soluciones basadas en la naturaleza. Áreas urbanas. Incentivo urbanístico medioambiental. Recursos financieros. Cambio climático. Ciudad sostenible. Ciudad saludable. Ciudad resiliente.

Key words: Nature-based solutions. Urban areas. Environmental urban planning incentive. Financial resources. Climate change. Sustainable city. Healthy city. Resilient city.

Sumario:

1. Introducción
2. La adaptación al cambio climático en las ciudades: una necesidad
3. Marco jurídico de las Soluciones Basadas en la Naturaleza como instrumento de planificación territorial sostenible
4. Financiando los procesos de renaturalización urbana
5. Incentivos urbanísticos medioambientales que contribuyen a la sostenibilidad urbana: Una propuesta
   5.1. Incentivo urbanístico versus incentivo medioambiental
   5.2. Gestión y valoración de nuevos incentivos para nuevas realidades basadas en la naturaleza
6. Conclusiones
7. Referencias bibliográficas
8. Fuentes normativas

Summary:

1. Introduction
2. Climate change adaptation in cities: a necessity
3. Legal Framework for Nature-Based Solutions as a sustainable territorial planning tool
4. Financing urban renaturalization processes
5. Environmental urban planning incentive that contribute to urban sustainability: A proposal
   5.1. Urban incentive versus environmental incentive
   5.2. Management and assessment of new incentives for new realities based on nature
6. Conclusions
7. References
8. Regulatory sources

1. INTRODUCCIÓN

Es incuestionable la necesidad de adoptar acciones urgentes y coordinadas frente al cambio climático, dado que los márgenes temporales para una intervención eficaz se están reduciendo drásticamente. Un amplio consenso científico y múltiples organismos internacionales advierten que las áreas urbanas

constituyen focos prioritarios de emisiones contaminantes[1], generando impactos ambientales y sanitarios de magnitud considerable. Estos efectos comprometen de manera directa la salud pública y la calidad de vida de la población global, lo que convierte la intervención en los entornos urbanos en una prioridad estratégica para la sostenibilidad del planeta[2].

En consecuencia, el tejido urbano se ha de transformar de acuerdo con las nuevas realidades, la ciudad consolidada está viva y se debe adaptar a los cambios exigidos, siendo un entorno eficaz para consolidar y fomentar la cohesión social, donde se incremente la participación ciudadana, la sostenibilidad y, por supuesto, se afronte el desafío del cambio climático. De hecho, "la infraestructura urbana, intrínsecamente densa y compacta, aumenta la vulnerabilidad de las ciudades al cambio climático, lo que sólo puede ser corregido mediante la planificación territorial y urbana." (Olcina y Elorrieta, 2021: p. 74). Por este motivo, urge un modelo de desarrollo urbano sostenible que sea inclusivo, verde, seguro, saludable y resiliente.

Frente a este escenario, se plantean diversas alternativas estratégicas para enfrentar el cambio climático desde el ámbito urbano. En el presente estudio, se propone la integración de las SbN como una herramienta clave para mitigar los efectos del cambio climático y mejorar la calidad ambiental del entorno construido.

En el contexto de la Unión Europea, se han desarrollado múltiples estrategias y marcos normativos orientados a fomentar un uso racional y sostenible del suelo, así como a promover la integración de las SbN en el medio urbano, cuyo principal objetivo es la reducción de los gases efecto invernadero y que los países miembros alcancen la neutralidad climática en 2050[3].

---

[1] Véase MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, Informe de Inventario Nacional Gases Efecto Invernadero, Comunicación a la Comisión Europea en cumplimiento del Reglamento (UE) 2018/1999 2023, Comunicación al secretariado de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, marzo, 2023.

[2] "La contaminación del aire es uno de los mayores riesgos ambientales que existen para la salud. Mediante la disminución de los niveles de contaminación del aire los países pueden reducir la carga de morbilidad derivada de accidentes cerebrovasculares, cardiopatías, cánceres de pulmón y neumopatías crónicas y agudas, entre ellas el asma". (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, Contaminación del aire ambiente (exterior) y salud, 24 de octubre 2024).

[3] Entre otros, Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE. Recientemente, se ha

El marco normativo español da respuesta a las recomendaciones y directrices de la UE en materia de cambio climático, señalando entre otros, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, 2021-2030 que reconoce a las SbN como un instrumento fundamental para fortalecer la resiliencia urbana ante el cambio climático puesto que al integrar infraestructura verde se proporciona beneficios ambientales, sociales y mejora la calidad del aire, la biodiversidad y el bienestar de la ciudadanía.

El objetivo de este trabajo es proponer un modelo de incentivos medioambientales en la ciudad consolidada, principalmente llevar a cabo intervenciones ecológicas en edificaciones existentes, tales como: cubiertas verdes con especies autóctonas que favorezca la disminución de las temperaturas en el aire, cubiertas inteligentes como solución de cubierta verde con un sistema de drenaje que retenga las aguas pluviales, creación de vegetación vertical, etc. En definitiva, actuar sobre el parque edificatorio español, pudiendo ser extrapolables a barrios en su totalidad o incluso a polígonos industrializados, reconociendo las peculiaridades de cada territorio.

Para ello, nos apoyamos en la legislación urbanística y demás disposiciones reglamentarias, planteando diferentes cuestiones, ¿cómo se valora económicamente las inversiones realizadas en las construcciones ecológicas en el parque edificatorio por cada propietario o residente? ¿cómo se gestiona la concesión de un incentivo medioambiental en la ciudad consolidada? ¿cómo se cuantifica económicamente el incentivo o aprovechamiento concedido por la instalación de las SbN? ¿qué agente económico debe reconocer la instalación realizada? ¿qué agente económico debe asumir los gastos de mantenimiento y conservación de las SbN instaladas? ¿cómo se reconoce, mide y valora económicamente, desde la administración pública, el *aprovechamiento medioambiental* propuesto?, puntos que abordamos en este trabajo.

---

promulgado el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2024 relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869, donde se propone la absorción de las emisiones que la flora y la fauna; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, El Pacto Verde Europeo, 2019; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, 2020; COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE, 2021.

Todo ello, con el fin de presentar una vía alternativa al incremento de edificabilidad, propuesto en ocasiones por la administración pública[4], puesto que en un entorno tan consolidado y denso como son las áreas urbanas, entendemos que sería poco acertado, máxime cuando pretendemos introducir más infraestructura verde frente a infraestructura gris, cuestión que caracteriza habitualmente a las urbes.

El trabajo se estructura analizando, en primer lugar, cómo las ciudades precisan de una reorientación en materia de sostenibilidad pues son altamente contaminantes, máxime al concentrar el mayor número de población mundial. En segundo lugar, se estudia el marco jurídico que regula las SbN, tanto a nivel europeo como nacional, con el fin de que nos sirva como referente para nuestra propuesta. Además, entendemos que sin los recursos financieros necesarios es imposible hacer realidad los procesos de renaturalización en el entorno urbano, analizando las fuentes de financiación directamente relacionadas con la incorporación de naturaleza en las ciudades. Por último, proponemos un modelo de incentivo urbanístico medioambiental que no persiga incrementar la edificabilidad en los entornos urbanos. Para ello, tomamos como referente los fundamentos jurídicos de la legislación mercantil y urbanística al objeto de comprobar la viabilidad jurídica y económica del modelo planteado.

2. LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LAS CIUDADES: UNA NECESIDAD

Es imprescindible pasar de un modelo insostenible de desarrollo urbano a un futuro entorno urbano verde, inclusivo, seguro y saludable porque no son pocas las señales que nos alertan de la alta contaminación que producen las ciudades y que afecta directamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos[5].

Las ciudades se expanden hasta un 50% más rápido que su población, lo que significa que para 2030 podríamos ver más de 1,2 millones de km² de nuevas áreas urbanizadas en el mundo[6]. Este crecimiento acelerado impacta

[4] Véase DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, Plan Especial de Cubiertas Verdes, marzo, 2025.

[5] Según el Informe de Contaminación del aire ambiente y salud "los efectos combinados de la contaminación del aire ambiente y la del aire doméstico se asocian a 6,7 millones de muertes prematuras cada año". (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, 23 de octubre de 2024). En el año 2021, en España, las víctimas de la contaminación fueron 21.000 personas fallecidas. Para más información véase CEBALLOS, M. et al, La calidad del aire en el Estado español durante 2023. Informe. Junio, 2024. Edit. Ecologistas en Acción.

[6] El Informe anual 2025 del Banco Mundial establece que la población urbana aumentará a más del doble para 2050, momento en que casi 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades.

directamente en el medio ambiente: las ciudades consumen dos tercios de la energía global y generan más del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero. Este tipo de desarrollo urbano no solo transforma el paisaje, sino también pone en riesgo los recursos naturales y la sostenibilidad del planeta. Por tanto, el futuro de la humanidad es indiscutiblemente urbano ya que "habrá ciudades superpobladas donde los problemas actuales no resueltos se intensificarán en parte por ese incremento demográfico, pero también por otras dificultades que pueden surgir si llegamos tarde a poder aliviar los efectos de las últimas crisis (climática, sanitaria y económica, entre otras), sobre todo en las grandes aglomeraciones urbanas" (Blasco y Martínez, 2025: p. 131).

Es de señalar que las actuaciones que realicemos en un parte del planeta, individualmente, repercuten negativamente en otra, y lo cierto es que se nos agota el tiempo[7] y es fundamental actuar frente al cambio climático, porque con demasiada frecuencia existen olas de calor[8], o catástrofes inesperadas[9]. Por tanto, es innegable el impacto negativo que tiene el calentamiento global en el planeta, afectando directamente a los urbanitas y a la actividad que desarrollamos en la ciudad.

Además, "el 80% de la población española se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20% del territorio, situándonos entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la Unión Europea." (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030, 2020, pág. 149). Para más información véase PUYOL ANTOLIN, R. "Más allá de la explosión poblacional. Un decálogo sobre la previsible evolución demográfica mundial" Boletín de la Real Sociedad Geográfica, núm. CLXI, 2024, págs. 229-238.

[7] La temperatura media global del planeta en la superficie durante el año 2024 fue de 1,54ºC superior a la media preindustrial (WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION, State of The Climate2024 March, 2025).

[8] Según la Agencia Estatal de Meteorología, las olas de calor en España se han duplicado en una década. El fenómeno de la "isla de calor urbana" eleva el riesgo de golpes de calor en la ciudad, estimándose que la ola de calor del verano 2022 se asoció a 61.672 muertes en Europa. Para más información puede consultarse BALLESTER, J.; QUIJAL-ZAMORANO, M.; MENDEZ, R.; PEGENAUTE, F. HERMANN, F; ROBINE, J.; BESAGAÑA, X. TONNE, C. y ACHEBAK, H. "Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022" Nature Medicine, 29, 2023, págs. 1857-1866.

[9] Diferentes sucesos ocurridos en nuestro país han tenido efectos económicos devastadores y además se ha cobrado vidas humanas que nos alerta, una vez más, de los efectos del cambio climático, tales como la nevada "Filomena" ocurrida en Madrid en 2021. De hecho, "El TSJM obliga al Gobierno central a pagar 652.000 euros a un municipio de Madrid por los daños de Filomena" Europa Press, 30 de diciembre, 2024 o, recientemente la Dana en Valencia, donde "Los juzgados elevan la cifra de fallecidos por la dana a 227 personas" El País, 29 de marzo, 2025; Al respecto véase AZNAREZ C.; KUMAR. S.; MARQUEZ-TORRES, A. y PASCUAL, U. "Ecosystem service mismatches evidence inequalities in urban heat vulnerability", Science of the Total Environment, núm. 17, 2024, págs. 30-40.

Ante esta situación, podríamos optar por varias alternativas para luchar contra el cambio climático en el seno de las ciudades, planteando, en este trabajo, la incorporación de las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) como una herramienta eficaz para conseguir una ciudad más sostenible, saludable y resiliente, que pone "el foco en la interrelación entre personas y medioambiente, incorporando una visión a largo plazo para preservar en condiciones adecuadas para las futuras generaciones y para la biodiversidad del planeta" (Peris et al, 2025: p. 74).

Consideramos, por tanto, que es imprescindible actualizar las infraestructuras urbanas, es decir, contar con más infraestructura verde frente a la infraestructura gris[10] que caracterizan normalmente los entornos urbanos, incorporando nuevos modelos de urbanismo que entiendan a las ciudades como ecosistemas urbanos que incorporen la sostenibilidad y que consigan una ciudad resiliente, sostenible y saludable.

España es uno de los países más afectados por el cambio climático dada su situación geográfica y la expansión urbanística que ha caracterizado nuestro país durante décadas[11]. En este contexto, el urbanismo es el instrumento eficaz para canalizar la expansión de las ciudades, transformando el suelo natural en nueva ciudad. Sin embargo, en el siglo XXI, la situación cambia, de tal manera que la trasformación de suelo natural "en lo sucesivo debería ser, si no excepcional, sí, al menos, suficientemente justificada" (Menéndez, 2011: p. 14). Por tanto, "el urbanismo se manifiesta como soporte de cambios históricos que han permitido corregir la precariedad y progresar en niveles de salud y bienestar de la ciudad" (Nahimas y Le Caro, 2012: p. 7).

En este sentido, y en opinión de Zamorano (2021: p. 103), "no se trata ya de crear nueva ciudad, sino de mejorar la existente. En este proceso que parece irreversible, aunque todavía no se ha enfrentado a un periodo largo de expansión económica, que presione en dirección contraria, resulta imprescindible contar con instrumentos jurídicos adecuados".

El trabajo que nos ocupa se apoya en las líneas presentadas por distintos organismos internacionales y nacionales. Así, a nivel mundial, el Objetivo de

[10] Se estima que los edificios son los responsables en torno al 40% del consumo total de la energía de la UE y del 36% de las emisiones de gases efecto invernadero. (El Pacto Verde Europeo, 2019. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones).

[11] Esta situación se pone manifiesto en el Parlamento Europeo con el Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (AUKEN, 2009).

Desarrollo Sostenible (ODS), número 11, "Ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles" establece diferentes metas que buscan la implantación de iniciativas que promuevan políticas donde se fomente el uso eficiente de los recursos, la adaptación al cambio climático, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia antes los desastres naturales, donde las SbN, propuestas en este trabajo, podrían tener importante cabida.

A nivel europeo es imprescindible señalar el Pacto Verde aprobado en el Parlamento Europeo en 2019, cuyo principal objetivo es la reducción de la emisión de los gases efecto invernadero y que los países miembros de la Unión Europea (UE) alcance la neutralidad climática en 2050[12]. En consecuencia, "la aprobación del Pacto Verde Europeo supone la toma de conciencia de que es preciso adoptar medidas a escala comunitaria para abordar la lucha contra el cambio climático con urgencia" (Gómez 2022: p. 262).

Así, este Pacto no solo apuesta por reducir la emisión de gases efecto invernadero sino también propone absorber dichos gases mediante sumideros naturales "tales como bosques, los suelos, las tierras agrícolas y los humedales"[13], introduciendo la naturaleza como elemento clave en la lucha contra el cambio climático.

A nivel estatal, es preciso señalar la Agenda Urbana Española que establece diferentes objetivos relacionados con el trabajo propuesto[14] y el Plan Nacional

[12] En este marco, se promulga el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 (Legislación europea sobre el clima).

[13] En esta línea se aprueba el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE. Recientemente, se ha promulgado el Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2024 relativo a la restauración de la naturaleza y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869, donde se propone la absorción de las emisiones que la flora y la fauna pueden realizar, resultando esencial para alcanzar la neutralidad en 2050, jugando la biodiversidad como pieza clave en la lucha contra el cambio climático. En este reglamento además se recoge la obligación para todos los estados miembros de plantar tres mil millones de árboles en el conjunto de la UE.

[14] Destacando el Objetivo 1. Territorio, paisaje y biodiversidad donde se persigue ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo con el fin de conservarlo y protegerlo; Objetivo 2. Modelo de ciudad que intenta evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente. Objetivo 3. Cambio climático, estrictamente relacionado con prevenir y reducir los impactos que ocasiona el cambio climático, mejorando la resiliencia y Objetivo 10. Técnicas que fomentan mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030, como herramienta fundamental para conseguir una reconstrucción verde de España "cuyo principal objetivo es construir un país menos vulnerable, más seguro y resiliente a los impactos y riesgos del cambio climático, capaz de anticipar, de responder y de adaptarse a un contexto de clima cambiante." (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, PNACC, 2021-2030).

En este marco, la ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética conforma medidas sectoriales que permitan la adaptación al cambio climático desde la planificación territorial y urbanística, siendo preciso la intervención en el medio urbano.

Es obvio que el cambio climático va a determinar la planificación territorial en la actualidad y en los próximos años. En este sentido, el urbanismo "pasa a jugar un papel instrumental. El suelo, que era el mero objeto del urbanismo, toma el papel esencial, pero no en el urbanismo, sino del derecho ambiental en cuanto a recurso ambiental esencial"(Cuyás, 2018: p. 149)[15]. Así, "esta suerte de atención al planeamiento como el instrumento jurídico y herramienta en pos de la lucha contra el cambio climático, contrasta sin embargo con la lentitud que acompaña, amén de la litigiosidad, vinculada a la gestión de los instrumentos de plantificación territorial. La cuestión si bien no es nueva, revela el contraste entre el modelo territorial y las sinergias derivadas de las nuevas necesidades sociales y de ocupación del espacio que la pandemia ha puesto –entre otros actores relevantes– de manifiesto" (Gómez, 2022: p. 268).

Por tanto, se plantea una nueva política de desarrollo de ciudad, que debe limitar el consumo de los recursos naturales y la reutilización de los bienes ya consumidos, esto es, promover una ciudad ambientalmente más eficiente, tal y como establece el artículo 1 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 al garantizar:

> *"un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los*

[15] Al respecto puede consultarse, entre otros, ALONSO IBÁÑEZ, M. R. "De la política urbanística a la política urbana". Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 277, 2012, págs. 13-28; MENÉNDEZ REXACH, A. "Urbanismo sostenible y clasificación del suelo". Revista Catalana de Derecho Público, núm. 38, 2009, págs. 119-146; AGUDO GONZALEZ, J. "Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las infraestructuras verdes y del territorio circular" Revista General de Derecho Administrativo, núm. 68, 2025, págs. 1-30.

ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada."

Además, la legislación urbanística establece un mandato a la administración pública[16] para conservar y mejorar la naturaleza, de tal forma que exista una armonía entre los recursos naturales y el medio ambiente, dejando claro que prima el desarrollo sostenible que a su vez comprende el desarrollo social, económico, medioambiental y cultural.

En consecuencia, "la ordenación del territorio tiene unos retos en el marco de la sostenibilidad, como principio rector de las actuaciones planificadas: 1) debe considerar los recursos y los riesgos del medio físico; 2) debe incorporar las normativas ambientales emanadas por las administraciones competentes; 3) debe cumplir la jerarquía de las escalas de trabajo que son fundamentales en la práctica jurídica; y 4) debe incorporar una fase de diagnóstico continuado a partir del diseño de indicadores de seguimiento para la evaluación continua de los planes. Y todo ello bajo el principio de la transparencia y la información en abierto a la sociedad por parte de las administraciones competentes" (Olcina y Elorrieta, 2021: p. 62).

Por tanto, queda evidenciado que "las ciudades constituyen el núcleo de los actuales desafíos económicos, medioambientales y sociales, [...] son el motor de la economía europea y actúan como catalizadores para soluciones innovadoras y sostenibles" (Méndez, 2011: p. 14). De hecho, "las estrategias de adaptación al cambio climático constituyen una de las principales políticas urbanas dirigidas a mantener la calidad de vida de los habitantes y a mejorar la resiliencia de los tejidos urbanos" (Rey et al., 2021: p. 244).

Así, "en este nuevo modelo de urbano, los problemas se deben resolver con una nueva mirada, que permita además de su resolución eficaz y eficiente, aportar otros servicios, ambientales, sociales o económicos. Esta nueva mirada la pueden aportar sin duda las Soluciones basadas en la Naturaleza" (Ronquillo y Irigoyen, 2021: p. 97). En consecuencia, debemos actuar sobre las urbes puesto que "la lucha contra el cambio climático se ganará o perderá en las ciudades" (Rueda, 2017: p. 13).

[16] "Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional". (Artículo 3.3. 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).

Ha quedado puesto de manifiesto que debemos actuar sobre las ciudades porque concentran el mayor número de la población mundial, y porque además son importantes núcleos de contaminación. La mayor parte de la ciudadanía reside en las urbes, por tanto, no se nos escapa que si queremos luchar contra el cambio climático debemos actuar a nivel local, involucrando a los agentes privados, la ciudadanía y, por supuesto, a la administración en aras a conseguir una sostenibilidad urbana que perdure durante generaciones. Para ello, proponemos incorporar procesos de naturalización en el parque edificatorio español mediante la instalación de SbN, buscando una participación de los ciudadanos. Eso sí, se precisaría de un modelo de incentivos medioambientales para que la participación ciudadana se involucre de forma más activa, porque entendemos que al igual que se incentiva otro tipo de medidas (instalación de paneles solares, reducir la contaminación en el sector turístico, etc.) podría ser extensivo a la instalación de SbN. En este sentido, presentamos un modelo de incentivos que recoja esta carencia, es decir, la incorporación de SbN en los entornos urbanos, pasando a continuación a estudiar la normativa que regula las SbN a nivel europeo y nacional.

3. MARCO JURÍDICO DE LAS SOLUCIONES BASADAS EN LA NATURALEZA COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SOSTENIBLE

La integración de la naturaleza en entornos urbanos surge en el paisaje norteamericano, en las primeras décadas del siglo XX, y se le atribuye a Law Olmstead[17] con el fin de mejorar la calidad de vida de los residentes norteamericanos, siendo incorporado en los últimos años a nivel regional y local[18]. La idea de concentrar infraestructura verde o soluciones basadas en la naturaleza hoy en día tiene una visión más amplia y abarca también servicios de abastecimiento y servicios culturales.

Habitualmente las SbN contribuyen, entre otras cuestiones, a afrontar desafíos medioambientales (riesgo de desastre naturales, adaptación al cambio climático, restauración de zonas desertificadas, renaturalización de zonas urbanas,

[17] Arquitecto y paisajista que diseña Central Park en Nueva York, planteando la necesidad de que los parques estén conectados entre sí y cerca de zonas residenciales puesto que la naturaleza proporciona influencias beneficiosas a los ciudadanos.

[18] En este sentido puede consultarse, entre otros, BREUSTE, J.; ARTMANN, M; LI, J. Y XIE, M. "Introduction (special Issue on Green Infraestructure for Urban Sustainability)". Journal of Urban Planning and Development, núm. 141, 2015, págs. 1-5; TAYLOR, S. y TAYLOR, J.R. (2013): "Supplying urban ecosystem service through multifunctional green infrastructure in the United States". Landscape Ecology in Review, núm. 28, 2013, págs. 1447-1463.

desarrollo de plantas o árboles transgénicos que tengan como finalidad capturar la mayor cantidad de carbono)[19], todo ello con el fin de proporcionar un bienestar a la población, puesto que "la salud de los ecosistemas acaba afectando a la salud humana al punto de poder afectar y cuestionar su propia viabilidad como especie en el planeta" (Gómez, 2022: p. 275).

Tal es su importancia que las SbN "pueden aportar hasta 2030 el 37% de la mitigación de emisiones necesario a escala global, para situarnos en el camino de limitar el calentamiento global a 2ºC" (Griscom et al, 2017: p. 11647).

De hecho, "diversas organizaciones tanto de orden ambiental como no ambiental ya abarcan este concepto para unificar una serie de acciones que utilizan elementos de la naturaleza para solventar diversos problemas y desafíos. Así mismo, países en varios continentes han incorporado las SbN para enfrentar el cambio climático en determinadas legislaciones nacionales, principalmente en los componentes de mitigación y adaptación" (Seddon et al, 2020: p. 62).

A nivel internacional, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)[20] define las SbN como "acciones para proteger, gestionar de manera sostenible y restaurar ecosistemas naturales o modificados que aborden eficazmente y de manera adaptativa los desafíos de la sociedad, proporcionando simultáneamente beneficios para el bienestar humano y la biodiversidad".

En este mismo contexto, The Nature Conservancy[21] afirma que las soluciones basadas en la naturaleza son "soluciones de proyectos motivadas y respaldadas por la naturaleza que también pueden ofrecer beneficios ambientales, económicos y sociales, al tiempo que aumentan la resiliencia. Las soluciones basadas en la naturaleza incluyen tanto la infraestructura verde como la infraestructura natural".

[19] Véase al respecto ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA: Soluciones basadas en la naturaleza para ciudades resilientes al cambio climático. Perspectivas y experiencias de América Latina. Panamá, 2023.

[20] Formada por organizaciones gubernamentales y la sociedad civil, fundada en 1948 que tiene como objetivo apoyar a las sociedades de todo el planeta para mantener la integridad de la naturaleza. En este sentido, puede consultarse entre otros, RIZVI, A. R. Nature Based Solutions for Human Resilience. IUCN International, 2014; COHEN-SHACHAM, E., WALTERS, G., JANZEN, C., & MAGINNIS, S. Nature based solutions to address global societal challenges. IUCN, 2016, International Union for Conservation of Nature.

[21] Es una organización ambiental a nivel global sin ánimo de lucro, fundada en 1951 en Estados Unidos, cuya principal finalidad es la conservación de la biodiversidad y el medio natural.

En el marco europeo existen diferentes estrategias y políticas para realizar un uso sostenible del suelo y la incorporación de Soluciones basadas en la Naturaleza en las ciudades, diferenciado en tres grandes ejes: Infraestructura verde, Estrategia de la UE sobre Biodiversidad, y Soluciones basadas en la Naturaleza, existiendo entre ellos una estrecha relación puesto que como elemento común plantean el uso de la naturaleza.

Así, "Europa ha hecho una apuesta decidida por el empleo de infraestructura verde en la planificación territorial. Se han desarrollado ejemplos de buenas prácticas en diferentes países europeos para el diseño de infraestructuras verdes en el ámbito regional y local" (Olcina y Elorrieta, 2021: p. 76).

De hecho, ya desde 2013 existe una gran preocupación por la incorporación de la naturaleza en las ciudades[22] y las infraestructuras verdes "no es solo una red de espacios protegidos o de corredores ecológicos, se trata de un concepto que abarca mucho más territorio desde un prisma multiescalar, multifuncional y multisectorial" (Calzada, 2019: p. 25). Esta infraestructura "está muy presente y se observa además como su utilización se plantea como una herramienta asumida y clave para coadyuvar en las metas propuestas. De esta forma, partiendo de la interrelación entre la crisis que sufre la biodiversidad y la crisis climática también señala el vínculo existente entre sus soluciones, en tanto la naturaleza es un aliado crucial en la lucha contra el cambio climático" (Rando, 2021: p. 5).

En mayo 2020, la UE adopta la Comunicación "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas" con el propósito principal de proteger y regenerar la naturaleza puesto que el despliegue de infraestructura verde ayuda a "enfriar las zonas urbanas y a mitigar el impacto de las catástrofes naturales". Posteriormente, en marzo 2023, se formula la "Estrategia de la UE sobre Biodiversidad 2030: protección de la fauna y flora" cuyo principal objetivo es preservar la naturaleza y los

[22] Cuestión que queda plasmada en el Dictamen del Comité de las Regiones — "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa" (2013/C 356/08) Posteriormente, en 2014, se formula la Comunicación Europea "Construir una infraestructura verde para Europa" que define a la infraestructura verde como "una red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos" (Comisión Europea, 2014: p.7). También es de señalar la Comunicación Europa 2020: Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador que "ayudará a la UE a prosperar en un mundo con pocas emisiones de carbono y recursos limitados y al mismo tiempo impedirá la degradación del medio ambiente, la pérdida de biodiversidad y un uso no sostenible de los recursos. También apoyará la cohesión económica, social y territorial".

ecosistemas, y minimizar el impacto humano en ellos[23]. Es de señalar que la "Estrategia Europea sobre Biodiversidad pone en funcionamiento el Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE" sobre todo después de lo que supuso el confinamiento por la pandemia del COVID, adoptándose un enfoque basado en el principio de una ciudad saludable[24] definida como "aquella que da una alta prioridad a la salud en todas sus actuaciones" (Ministerio de Sanidad, 2021).

Por último, las SbN "se fundamentan en los servicios ecosistémicos, que son las condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los componen brindan sostén y satisfacción a la vida humana; mantienen el equilibrio en la naturaleza y generan bienes y servicios que son utilizados por las personas" (Quirós et al, 2024: p. 5)[25]. En consecuencia, son "soluciones inspiradas y respaldadas por la naturaleza, que son rentables, proporcionan simultáneamente beneficios ambientales, sociales y económicos,

[23] Es de destacar que la Agencia Europea de Medio Ambiente expresa la preocupante situación del territorio europeo puesto que existe una progresiva pérdida de biodiversidad, destacando que hasta un 81% de los hábitats de la UE se encuentran en mal estado.

[24] En opinión de PERIS-BLANES, J.; CEREZO-PEGO, F. y LOPEZ-RODRIGUEZ, B. "Integrando Agenda Urbana y Misión Climática para acelerar la transición urbana a la sostenibilidad: la Estrategia de la Ciudad de Valencia" Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, núm. 223, 2025, pág. 74. "el modelo de ciudad saludable aborda la influencia del entorno en la salud de la población y propone el desarrollo de herramientas, espacios, servicios y, en general, un acompañamiento adecuado para favorecer estilos de vida más sanos en todas las edades y condiciones socioeconómicas". Al respecto también puede verse LOPEZ PEREZ, F. "One health y zonas verdes: biodiversidad urbana y su integración en la ciudad" Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. XXV, 2024, págs. 363-392.

[25] Pudiéndose consultar, entre otros, NESSHÖVER, C., ASSMUTH, T., IRVINE, K. N., RUSCH, G. M., WAYLEN, K. A., DELBAERE, B., HAASE, D., JONES-WALTERS, L., KEUNE, H., KOVACS, E., KRAUZE, K., KÜLVIK, M., REY, F., VAN DIJK, J., VISTAD, O. I., WILKINSON, M. E., & WITTMER, H. "The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective". Science of The Total Environment, núm. 579, 2017, págs. 1215–1227; DORST, H., VAN DER JAGT, A., RAVEN, R., & RUNHAAR, H. "Urban greening through nature-based solutions – Key characteristics of an emerging concept". Sustainable Cities and Society, núm. 49, 2019, 101620. ESCOBEDO, F. J., GIANNICO, V., JIM, C. Y., SANESI, G., & LAFORTEZZA, R. (2019). "Urban forests, ecosystem services, green infrastructure and nature-based solutions: Nexus or evolving metaphors?" Urban Forestry y Urban Greening, núm. 37, 2019, págs. 3–12; PEDERSEN ZARI, M., KIDDLE, G. L., BLASCHKE, P., GAWLER, S., & LOUBSER, D. "Utilising nature-based solutions to increase resilience in Pacific Ocean Cities", Ecosystem Services, núm. 38, 2019; SWITZERLAND; RAYMOND, C., N. FRANTZESKAKI, N. KABISCH, P. BERRY, M. BREIL, M. RAZVAN NITA, D. GENELETTI Y C. CALFAPIETRA "A framework for assessing and implementing the co-benefits of nature-based solutions in urban areas". Environmental Science and Policy, núm. 77, 2017, págs. 15-24; ARAUZ, C. Y MARZO, M. "Las Soluciones basadas en la Naturaleza como herramienta para mitigar el cambio climático" Revista Ambienta, núm. 127, 2021, págs. 24-31.

que ayudan a desarrollar la resiliencia" (Comisión Europea, 2021: p. 21), orientado principalmente al aprovechamiento económico de forma sostenible de las acciones implementadas. De hecho, las SbN "responden a los desafíos de un desarrollo urbano más sostenible a través de diferentes acciones como la regeneración y bienestar en áreas urbanas, gestión del riesgo de desastres a través de la resiliencia de áreas costeras; mitigación y adaptación al clima a través del secuestro de carbono; fomentar un uso sostenible de la materia y la energía; conservación y mejora de la biodiversidad; manejo de cuencas hidrográficas con la restauración de ecosistemas; mejorar la salud y el bienestar humano, entre otros" (Albert et al., 2019: p. 14).

El marco normativo español da respuesta a las recomendaciones y directrices de la UE en materia de cambio climático, recordemos los tres ejes fundamentales en los que se basa como elemento clave la naturaleza: Infraestructura Verde[26], Estrategia de la Biodiversidad[27] y las SbN.

Por su parte, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, 2021-2030 reconoce a las SbN como una herramienta fundamental para incrementar la resiliencia frente al cambio climático, estableciendo que "una planificación urbana que fomenta la infraestructura verde y las soluciones basadas en la naturaleza aumenta la resiliencia de la ciudad y consigue numerosos cobeneficios, como mejora la calidad del aire y la biodiversidad y más salud y calidad de vida para la ciudadanía".

A nivel autonómico, es de señalar la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias que dispone que la administración actuante debe fomentar el incremento de zonas permeables e infraestructuras verdes en materia de urbanismo[28]. Así, se ha puesto en práctica en distintas

[26] Al respecto se promulga la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que aboga por un modelo de gestión territorial que busque la sostenibilidad del territorio, teniendo en cuenta la visión económica, medioambiental y social. Concretamente, en su artículo 15, tras su modificación por la Ley 33/2015, se encarga de establecer la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, incorporando la obligación por parte del estado español de elaborar en un plazo de tres años dicha Estrategia.

[27] El Plan Estratégico Natural y de Biodiversidad de España promueve las SbN, ya que en su anexo establece como principal propósito que los aspectos claves para la conectividad y provisión de servicios es justamente fomentar las SbN.

[28] Concretamente, el 20.3.b dispone que "los instrumentos de ordenación ambiental, de los recursos naturales, territorial y urbanística de ámbito municipal o superior, así como los sectoriales sometidos preceptivamente al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, deberán tener en cuenta los aspectos relacionados con los efectos del cambio climático y las causas que lo motivan, en especial el aumento de densidades urbanas, conservación de masas forestales, conservación de suelos y limitación de crecimientos urbanos". Por ende, "los

comunidades autónomas mediante la definición de planes a nivel regional que se basan en la promoción e inclusión de infraestructura verde para regenerar los entornos urbanos y reducir riesgos climáticos[29].

En resumen, las SbN "se consideran estrategias inspiradas por procesos naturales que buscan proteger, gestionar y restaurar ecosistemas para abordar desafíos tan complejos como el cambio climático" (Ribas y Saurí, 2022: p. 820), debiéndose requerir al menos: la utilización de ecosistemas, que reporte beneficios sociales, económicos y medioambientales; el incremento de la biodiversidad y promover verdaderamente una ciudad sostenible y saludable que perdure durante generaciones porque está en juego la supervivencia de la humanidad en el planeta.

Una vez analizadas las bondades y el potencial de las SbN en los entornos urbanos con el fin de fomentar una ciudad sostenible, saludable y resiliente consideramos preciso analizar qué fuentes de financiación públicas y privadas pueden aportar recursos económicos a los procesos de renaturalización urbana propuestos en este trabajo. Todo ello en la medida que es imprescindible involucrar a los residentes del barrio o municipio, incentivando a los vecinos para que acometan y financien la incorporación de las SbN ya que sin los recursos económicos suficientes no se podría hacer realidad el incentivo propuesto.

4. FINANCIANDO LOS PROCESOS DE RENATURALIZACIÓN URBANA

Las necesidades de inversión en infraestructuras urbanas, a nivel mundial, se estiman en 5.000 millones de dólares al año[30], sin embargo, menos del 0.3% del

instrumentos de planeamiento deben ser capaces de identificar los riesgos y adelantarse a los cambios y dar respuestas a muchos de los retos planteados por la sociedad" (AGUIRRE FONT, J. "La Resiliencia Del Territorio al Cambio Climático: Retos y Herramientas Jurídicas desde el Planeamiento Urbanístico", Revista Catalana de Derecho Ambiental, núm. 2, 2019, pág. 49).

[29] A modo de ejemplo podemos citar, entre otros, el Plan del Verde y de la Biodiversidad de Barcelona 2020 (2013), concretado en el Programa de Impulso de la Infraestructura Verde Urbana 2015-2030 (2017); la Infraestructura Verde en Vitoria-Gasteiz (2014); el Plan Director de la Infraestructura Verde de Zaragoza (2017); o el Plan de Infraestructura Verde y Biodiversidad de la Ciudad de Madrid (2018).

[30] En este sentido, el Banco Mundial trabaja con gobiernos nacionales y locales para construir ciudades y comunidades más habitables, sostenibles y resilientes, como el mayor financista multilateral de desarrollo urbano del mundo, contribuyendo así al Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: Lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. (WORLD BANK GROUP. Desarrollo Urbano, 2025).

gasto actual en infraestructuras urbanas se destina a las SbN[31]. Por tanto, es imprescindible, desde nuestro punto de vista, invertir en este tipo de actuaciones basadas en la naturaleza pues contribuye al bienestar de toda la sociedad.

A nivel europeo, existen importantes esfuerzos por impulsar, implantar y financiar las SbN, así podemos mencionar, entre otros, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) como único instrumento financiero centrado en la acción medioambiental y climática, financiando medidas que permitan proteger la biodiversidad y luchar contra el cambio climático. Actualmente, LIFE 2025 contempla la subvención para distintos tipos de proyectos vinculados y relacionados con las SbN[32].

Además, la Comisión Europea ha aprobado, en marzo de 2024, el Plan estratégico de Horizonte Europa 2025-2027 para la investigación y la innovación a fin de respaldar el camino hacia un futuro ecológico, digital y resiliente, que persigue tres estrategias principales:

- Transición Verde, con el fin de avanzar y alcanzar la neutralidad climática para 2050, como parte del Pacto Verde Europeo, entre las que incluye como proyectos a financiar la restauración de la biodiversidad y soluciones basadas en la naturaleza.

- Transformación Digital, con el objetivo de impulsar la innovación tecnológica, teniendo como finalidad conseguir una Europa digital, competitiva y segura.

- Sociedades Resilientes e Inclusivas, con el fin de construir un futuro mejor mediante comunidades más resilientes y justas, que puedan afrontar los retos del cambio climático, la transformación digital y las desigualdades sociales.

En esta línea, también es preciso mencionar los fondos *Next Generation EU* que establece un marco financiero plurianual 2021-2027 con una inversión total de

[31] Para más información puede consultarse WORDL ECONOMIC FORUM, BiodiverCities by 2030: Transforming Cities' Relationship with Nature, 2022.

[32] Entre otros, Proyectos de Naturaliza y Biodiversidad; Proyectos de Mitigación del Cambio Climático y Adaptación al mismo; Proyectos estratégicos de Naturaleza; Proyectos estratégicos de Medioambiente y Clima. Para más información véase MINISTERIO PARA LA TRASNSICION ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, Programa LIFE, mayo, 2025.

806.900 millones de euros[33], principalmente con el objetivo de promover una ciudad más sostenible.

En consecuencia, se pone de manifiesto que "la UE apoya la investigación e innovación destinada a fines relacionados con la protección de la biodiversidad, y se marca como objetivo la aplicación de SbN para la gestión sostenible de los recursos hídricos en un clima cambiante, en particular para mitigar los efectos de sequías e inundaciones." (Olmos 2025: p. 162). Por tanto, es fundamental la inversión europea en "los entornos urbanos en los que las soluciones de infraestructura verde revisten especial importancia, aportando beneficios para la salud, posibilitando la conexión de zonas urbanas y rurales, educando a los niños y a los jóvenes a valorar la relación entre la producción y el consumo de alimentos, incluso en el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo" (Rando, 2021: p. 2). Si bien es de advertir que todos aquellos proyectos que obtengan recursos financieros europeos precisan de un control, mantenimiento y plan de evaluación que permita analizar el buen funcionamiento de las instalaciones de SbN, siguiendo el Informe de la Comisión Europea Evaluating the impact of Natured-Basad Solutions, 2021.

A nivel nacional, es preciso señalar el Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las comunidades autónomas dispone, en su anexo IV, que las actuaciones subvencionables incluyen "las que se realicen en la envolvente térmica del edificio que se compone de los cerramientos del edificio que separan los recintos habitables del ambiente exterior (aire, terreno u otro edificio) y las particiones interiores que separan los recintos habitables de los no habitables, que a su vez estén en contacto con el ambiente exterior. Las actuaciones

[33] De los cuales se destina 776.500 millones de euros a la rúbrica "Cohesión, resiliencia y valores" y 18.900 millones de euros a la rúbrica "Recursos naturales y medio ambiente". Puede consultarse, entre otros, COMISIÓN EUROPEA, The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures, 2021; el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que financiará el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el objetivo de hacer frente a los efectos sin precedentes de la crisis de la COVID-19, así como los impactos económicos que conlleva y la ESTRATEGIA EUROPEA 2020: Un pacto verde europeo que propone que Europa sea el primer continente climáticamente neutro. (COMISIÓN EUROPEA, Estrategia y política. Un pacto verde Europeo, 2023).

energéticas consideradas dentro de esta medida serán aquellas que consigan una reducción de la demanda energética de calefacción y climatización del edificio, mediante actuaciones sobre su envolvente térmica."

En esta línea, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2021-2026) manifiesta que existe una preocupación de los poderes públicos por el "fomento de la conectividad e iniciativas en entornos urbanos destinadas a su reverdecimiento y acercamiento de la naturaleza", destinando recursos financieros a la restauración de ecosistemas e infraestructura verde. Por su parte, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2023-2030) impulsa la renaturalización urbana, destacando que es preciso fomentar y apoyar "la adaptación al cambio climático en el espacio urbano y periurbano, potenciando las sinergias entre las estrategias de adaptación y mitigación en la lucha frente al cambio climático en el ámbito local. Por ejemplo, la adaptación de edificios públicos para prevenir el exceso de calor o la aplicación de soluciones basadas en la naturaleza orientadas a prevenir riesgos derivados del cambio climático son objetivos de adaptación que contribuyen a la mitigación reduciendo el uso de energía necesaria para climatización."

A nivel autonómico, concretamente en la comunidad valenciana, creemos conveniente mencionar la Orden 6/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas correspondientes al plan «Verdea», programa de ayudas para fomentar actuaciones SbN, soluciones basadas en la naturaleza, dirigidas a la renaturalización del entorno construido en el ámbito de la arquitectura, y se aprueba la convocatoria correspondiente al ejercicio 2023 ya que "se torna necesario fomentar herramientas útiles que ayuden a desarrollar el enfoque sostenible de nuestras ciudades en pro del impulso de su habitabilidad y resiliencia a través de actuaciones basadas en soluciones basadas en la naturaleza, SbN."[34]

[34] A modo de ejemplo, esta normativa establece que obtienen financiación las "cubiertas verdes extensivas a partir de sustratos delgados de bajo crecimiento y rápida expansión, de escaso mantenimiento y gestión con una superficie mínima de actuación de 70 m2. Se reconocerá como actuación de especial interés la ejecución de cubiertas verdes extensivas sobre superficies de fibrocemento, para las cuales no se requerirá una superficie mínima de actuación." Orden 6/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas correspondientes al plan «Verdea», programa de ayudas para fomentar actuaciones SbN, soluciones basadas en la naturaleza, dirigidas a la renaturalización del entorno construido en el ámbito de la arquitectura, y se aprueba la convocatoria correspondiente al ejercicio 2023

Es obvio que sin el apoyo financiero no es posible afrontar la emergencia climática, destacando además de los recursos mencionados la utilización de otro tipo de instrumentos. En este contexto, el sector financiero está apostando por distintos instrumentos de inversión basados en criterios ambientales, sociales y de gobernanza que se reinvierten en proyectos sostenibles.

Así, en los últimos años ha sido considerable el crecimiento de inversiones verdes con el fin de financiar proyectos especialmente diseñados para luchar contra el cambio climático, destacando, entre otros, los bonos verdes[35], definidos como "cualquier tipo de instrumento de deuda cuyos recursos son destinados a la financiación o refinanciación de proyectos medioambientales" (García y Fernández, 2025: p. 337), debiendo además estar alineados con los Green Bond Principles, es decir, los fondos se deben destinar a la financiación de proyectos verdes; debe existir un proceso de selección de proyectos con el fin de comprobar que se sustentan en proyectos verdes y cuáles son los beneficios que reporta, desde el punto de vista ambiental; realizar una gestión adecuada a los fondos recibidos y además elaborar informes durante la vida útil del bono verde, buscando la máxima transparencia[36]. En resumen, son títulos de deuda de renta fija cuyos principales emisores son: la administración pública, entidades financieras y no financieras de carácter privado, que se comprometen a pagar una tasa fija y, en el vencimiento, entregar la inversión inicial para financiar proyectos sostenibles (Banco Mundial, 2025)[37].

[35] Véase el Reglamento (UE) 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de noviembre de 2023 sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad (Texto pertinente a efectos del EEE). Para mayor detalle, ANYFANTAKI, S., MIGIAKIS, P. & PAISIOU, K. "Green finance in Europe: actors and challenges", Bank of Greece Economic Bulletin July, 2022, págs. 86-87; CHANG, L., TAGHIZADEH-HESARY, F., CHEN, H. & MOHSIN, M. "Do green bonds have environmental benefits?", Energy Economics, núm. 115,2022, págs, 1-12; REBOREDO, J.C., UGOLINI, A. & OJEA-FERREIRO, J. "Do green bonds de-risk investment in low-carbon stocks?", Economic Modelling, núm. 108, 2022, págs. 1-14; MARISCAL GONZÁLEZ, A. El papel de las empresas en la consecución del crecimiento económico y las finanzas sostenibles: la emisión de bonos verdes a la luz de los ODS. Edit. Tirant Lo Blanch, 2022.

[36] Para más información véase INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION (ICMA) The Green Bond Principles (GBP), June 2022 Appendix I.

[37] El Climate Bonds Initiative (2025) es un organismo que informa sobre el mercado de bonos verdes, estableciendo que se ha alcanzado un nuevo récord en bonos sostenibles, puesto que "al cierre de 2024, la Iniciativa de Bonos Climáticos registró USD 1.05 mil millones en nuevas emisiones de bonos verdes, sociales, sostenibles y vinculados a la sostenibilidad […], lo que representa un aumento del 31% con respecto a 2023 y evidencia un sólido crecimiento del mercado".

En nuestra opinión, tanto los poderes públicos[38] como la banca privada están proponiendo acciones concretas para afrontar el cambio climático en nuestro país, fomentando la participación ciudadana, impulsando la biodiversidad, entre otras cuestiones, puesto que es imprescindible dar respuesta a un problema económico, social y medioambiental de gran envergadura. Con ello, se presenta otras vías alternativas de financiación para los ciudadanos o comunidad de propietarios que podrían acceder a dichas finanzas sostenibles donde prima contribuir a una mayor sostenibilidad urbana.

La propuesta que realizamos en este trabajo es plantear un incentivo medioambiental que anime a la ciudadana a la instalación de vegetación en espacios exteriores del edificio (cubiertas, fachadas, etc.), con el fin de promover procesos de renaturalización que mejore la relación entre la naturaleza y el entorno urbano, con el fin de mitigar el cambio climático y reducir el efecto *isla de calor*.

5. INCENTIVOS URBANÍSTICOS MEDIOAMBIENTALES QUE CONTRIBUYEN A LA SOSTENIBILIDAD URBANA: UNA PROPUESTA

El modelo de incentivo urbanístico medioambiental propuesto en este trabajo parte de una idea básica ¿cómo involucrar y recompensar a la ciudadanía o agentes privados para que incorporen las SbN en entornos urbanos? en la medida que "las ciudades consumen tres cuartas partes de la energía global que se produce, de tal manera que los objetivos de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático requieren asimismo una actuación a escala local, que es donde se harán más evidentes sus consecuencias" (Gifreu, 2018: p. 105).

[38] Cabe mencionar, entre otros, Orden TED/1060/2024, de 25 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, para el impulso de la infraestructura verde, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; Resolución de 29 de enero de 2024, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de 13 de noviembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, la Secretaría de Estado de Defensa, la Secretaría de Estado de Turismo y la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se aprueba el primer Programa de Trabajo de la Administración General del Estado de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (2022-2024); Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica y la Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Para ello, presentamos una estrategia a nivel local que mejore el confort y evite los efectos de *isla de calor* urbano, mediante la instalación de vegetación en espacios exteriores (tejados verdes, fachadas verdes, manazas verdes). Todo ello, con el fin de promover procesos de naturalización que mejore el entorno, mitigue el cambio climático, incremente la biodiversidad y favorezca el bienestar de los residentes porque "mientras nos debatimos en aprobar nuevas regulaciones sectoriales, nuestro ecosistema sigue sufriendo los efectos de una degradación de cada vez más difícil reparación." (Gómez, 2022: p. 284).

Por tanto, planteamos el reconocimiento jurídico y económico de un *aprovechamiento urbanístico medioambiental* como justo reconocimiento a los ciudadanos que contribuyan a desarrollar ciudades más sostenibles, saludables y resilientes, pudiendo ser equiparable a la obtención del derecho al aprovechamiento urbanístico, en el marco de un proceso de urbanización de terrenos, en cumplimiento de determinados deberes urbanísticos.

Por ello, creemos conveniente analizar la figura jurídica del aprovechamiento urbanístico que representa el uso y edificabilidad de referencia, es decir, define el uso otorgado a cada parcela por el planeamiento urbanístico, al objeto de analizar si la figura propuesta en este trabajo pudiera ser análoga.

Así, el aprovechamiento urbanístico "es el volumen vinculado a un concreto destino urbanístico, volumen patrimonializable por disposición legal que constituye un bien objeto de tráfico jurídico inmaterial, de naturaleza inmobiliaria, dentro del comercio, divisible, fungible o intercambiable, consumible, individualizable y apropiable por expresa disposición legal" (Jiménez, 2022: p. 163).

Es de señalar que para obtener el derecho al aprovechamiento urbanístico es preciso la patrimonialización y materialización del aprovechamiento urbanístico, para lo cual es necesario el cumplimiento de los deberes urbanísticos exigidos por la legislación vigente[39], acordes con los plazos fijados en el planeamiento.

[39] El artículo 18.1. 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 que los deberes a cumplir para las actuaciones de nueva urbanización son:
"a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación

Por tanto, el aprovechamiento urbanístico implica "un mecanismo de gestión, de equidistribución, repartiendo cargas y beneficios, voluntario, basado en las

aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse."

leyes del mercado de oferta y demanda, controlado por la administración y revertiendo para la comunidad de forma gratuita los espacios necesarios para los equipamientos públicos. Nace como respuesta a una situación de falta de recursos económicos y se convierte en un mecanismo eficiente y sin coste" (Blanco, 2017: p. 5).

La relevancia del derecho al aprovechamiento urbanístico propicia que sea susceptible de inscripción en el Registro de la Propiedad, pudiendo ser objeto de negociación o incluso ser hipotecado[40] como un producto inmobiliario durante el proceso urbanizador.

De tal forma que, tras el cumplimiento de los deberes urbanísticos exigidos se obtiene el derecho al aprovechamiento urbanístico que refleja el uso y edificabilidad de cada parcela.

Centrándonos en nuestro estudio, en el incentivo propuesto es preciso el cumplimiento o la realización de todas aquellas tareas o actividades necesarias para la instalación y mantenimiento de las SbN, soportando su correspondiente coste o inversión económica que permita a la ciudadanía, involucrada en conseguir un desarrollo urbano más sostenible, obtener un derecho que podríamos denominar *derecho al aprovechamiento urbanístico medioambiental* o *incentivo urbanístico medioambiental.*

La propuesta planteada es actuar en la ciudad consolidada, principalmente llevar a cabo intervenciones ecológicas en edificaciones existentes a saber: cubiertas verdes con especies autóctonas que favorezca la disminución de las temperaturas en el aire, cubiertas inteligentes como solución de cubierta verde con un sistema de drenaje que retenga las aguas pluviales, creación de vegetación vertical, etc. En definitiva, actuar sobre el parque edificatorio español, pudiendo ser extrapolables a barrios en su totalidad o incluso a polígonos industrializados, reconociendo las peculiaridades de cada territorio.

[40] Así, "es perfectamente posible hipotecar un derecho de aprovechamiento, considerando su naturaleza jurídica inmueble y de contenido patrimonial, de forma autónoma e independiente, como derecho que puede constituir una finca especial a efectos registrales por abrir folio registral, siempre que previamente a la inscripción del aprovechamiento se acredite ante el Registrador el número de unidades de aprovechamiento que tenga asignado el inmueble-finca registral y la naturaleza y límites impuestos a la finca de referencia y a los derechos de aprovechamiento que sobre ella recaigan". (GUTIERREZ JEREZ, L.J., "El ejercicio del derecho a edificar inherente al derecho de aprovechamiento urbanístico hipotecado", Actualidad Civil, núm. 10, 2019, pág. 5). Para más información véase MEDINA GARCIA, J. Hipoteca del Aprovechamiento Urbanístico, Editorial Buhaira, 2020.

Es obvio que entre ambas figuras jurídicas, aprovechamiento urbanístico y *aprovechamiento urbanístico medioambiental* propuesto, existen diferencias sustanciales ya que el derecho al aprovechamiento urbanístico, derivado del proceso de urbanización, está inscrito en el Registro de la Propiedad y es susceptible de tráfico mercantil. Este hecho jurídicamente relevante no tiene cabida en el incentivo propuesto. A modo de ejemplo, las instalaciones de cubiertas verdes en un edificio no son susceptible de tráfico jurídico, mercantil y evidentemente no cabe que sean registradas notarialmente.

No obstante, ello no implica que se pudiera exigir un reconocimiento jurídico y económico que dé lugar a la consideración de un aprovechamiento medioambiental para los residentes de dicho edificio y que la administración actuante podría reconocer.

Todo ello, en pro de que las SbN están beneficiando a toda la sociedad, desde el punto de vista económico, social y medioambiental, a modo de considerar el reconocimiento de un incentivo que involucre a la ciudadanía, puesto que sin el apoyo de la participación ciudadana la batalla del cambio climático no se puede ganar a nivel local, que es donde realmente se debe actuar para poder conseguir una contribución positiva a nivel mundial.

Así, en este trabajo nos planteamos diferentes cuestiones, que resolveremos posteriormente, ¿es un aprovechamiento urbanístico o es un aprovechamiento exclusivamente medioambiental? ¿existen incentivos a la sostenibilidad ambiental en la normativa urbanística que pudieran ser extrapolables a los entornos urbanos? ¿el aprovechamiento o incentivo propuesto debería tener su reconocimiento jurídico y económico?

5.1. INCENTIVO URBANÍSTICO VERSUS INCENTIVO MEDIOAMBIENTAL

El aprovechamiento urbanístico medioambiental propuesto debería estar respaldado por el ordenamiento jurídico, y al objeto de hacer realidad este modelo de incentivo medioambiental en la ciudad consolidada nos parece acertado analizar en qué territorio ya se han implantado incentivos de índole medioambiental debido a la instalación de infraestructuras de energía renovable o instalaciones que reduzcan la huella de carbono.

En este sentido, nos podemos referir al sector turístico, en el que es preciso una renovación o regeneración importante y, donde se prima a los agentes privados o ciudadanos por invertir en actuaciones que permitan reducir la huella de carbono, mediante las instalaciones, por ejemplo, de fuentes de energía renovables.

Para ello consideramos pertinente realizar una breve reseña sobre el desarrollo turístico experimentado en España ya que no ha contado especialmente con una adecuada planificación dada la masiva oferta[41], fundamentalmente, en espacios costeros, donde ha priorizado crear nuevos espacios turísticos.

De hecho, en nuestro país existe una gran preocupación por abordar la rehabilitación de los destinos turísticos maduros con garantías de éxito donde prime la sostenibilidad ambiental. Se persigue reorientar o rejuvenecer los destinos turísticos maduros en los que se suele apreciar la "obsolescencia de sus infraestructuras, la saturación y la escasa o nula renovación de los activos, disminuye la calidad de la experiencia turística (entre otros, calidad de servicios, del medio ambiente, de los servicios de ocio, más sensaciones percibidas a corto y medio plazo —recuerdo— por parte de los turistas)" (Temes, 2017: p. 228). En consecuencia, a los atractivos y fortalezas de nuestro país, en materia turística, debe añadirse la renovación y sostenibilidad de los destinos con el fin de garantizar un sector puntero en todas las dimensiones de la sostenibilidad.

En consecuencia, se persigue "reducir la presión del turismo sobre el territorio, mejorando la coexistencia de la actividad turística con el entorno y permitiendo un desarrollo turístico que incorpore el respeto al medio ambiente y la protección de los recursos naturales como principio fundamental, pues constituyen un potente atractivo turístico" (Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico, 2022).

Con el fin de enmarcar el modelo de incentivo propuesto que persigue fomentar un desarrollo sostenible en la ciudad consolidada hemos optado por la Comunidad Autónoma de Canarias[42], que es un claro ejemplo de destino turístico maduro[43], y presenta incentivos de índole medioambiental para dicho

[41] Todo ello ha llevado a cuestionar las debilidades del modelo convencional de masificación turística y su impacto en el cambio climático, destacando, entre otras, "la elevada vulnerabilidad asociada a hiperespecialización turística de determinados destinos sobresaturados –en especial áreas litorales y centros urbanos gentrificados-, junto a los costes sociales que conlleva el predominio de empleos de baja calidad y remuneración, con elevada temporabilidad." (MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R., "Turismo, pandemia y nuevos contrastes territoriales en España" Ikara. Revista de Geografías Iberoamericanas, 1. 2022, pág. 4).

[42] Pudiera ser extrapolable a otras autonomías considerando la legislación de ordenación del territorio correspondiente. También se puede consultar DÁVILA-CABANILLAS, N. y OLCINA-CANTOS, J. "Cambio climático y planificación territorial: análisis y propuesta a partir del estudio comparado entre el País Vasco y la Comunidad Valenciana" Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, núm. 223, 2025, págs. 47-68.

[43] Al respecto puede verse SIMANCAS CRUZ, M. "La regeneración sostenible de las áreas turísticas maduras del litoral" en HERNANDEZ-MARTIN. R. y LEON, C.(Coord.)

sector estratégico. Para ello, se considera en todo momento la normativa urbanística[44], y normativa vinculada a la lucha contra el cambio climático[45] al objeto de analizar la viabilidad jurídica y económica de la incorporación de la SbN en las áreas urbanas, en aras a validar el incentivo propuesto.

En el archipiélago canario, para mejorar la calidad de sus destinos turísticos se intenta poner coto al enorme desarrollo inmobiliario-turístico, puesto que se considera que está estrechamente relacionado con la menor competitividad de Canarias en el mercado turístico europeo. No son pocas las normativas que se han promulgado en esta comunidad autónoma para promover la rehabilitación turística, intentando la administración pública detectar los problemas que impedían su aplicación efectiva y reconduciendo la situación en sucesivas normativas[46], con el objeto de impulsar la renovación turística de las zonas

Fundamentos para la medición de la sostenibilidad del Turismo. Observatorio Turístico de Canarias, 2024, págs. 239-268.

[44] Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

[45] Considerando la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias que, en su artículo 20.4. a), dispone que las administraciones actuantes impulsarán entre otras cuestiones "la incorporación de principios bioclimáticos y de eficiencia energética en el diseño urbano y arquitectónico, la densidad urbanística adecuada, la minimización de la artificialización del suelo, el aumento de zonas permeables e infraestructuras verdes y la concentración de la población en áreas dotadas de todos los servicios de modo que se minimicen los desplazamientos, y se cuente con una red eficaz y de bajas emisiones de transporte público" y el Decreto 80/2023, de 18 de mayo, por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Acción Climática que determina que "Canarias, por su condición de región ultraperiférica, insularidad, naturaleza fragmentada de su territorio, pequeño tamaño y topografía difícil, es uno de los territorios más expuesto y vulnerable a los efectos del cambio climático de la Unión Europea, y se prevé que los impactos del calentamiento global le afectarán gravemente." Guía Metodológica para la Inclusión del Cambio Climático y Transición de Ecológica en el planeamiento urbanístico. Gobierno de Canarias, 2024. Para más información véase JIMENEZ JAEN, A. "Derecho y políticas ambientales en Canarias" Revista Catalana de Dret Ambiental, núm. 1, 2023, págs. 1-10; BLASCO HEDO, E. "Se aprueba la Estrategia Canaria de Acción Climática" Actualidad Jurídica Ambiental, 23 de junio de 2023; PADRÓN MORALES, J.M. "La Ley de Cambio climático y Transición Energética de Canarias y su incidencia en el ámbito de las Corporaciones Locales", Revista Canaria de Administración Pública, núm. 2, 2023, págs. 15-49.

[46] Realizando un breve recorrido histórico, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, que se promulgó para dar respuesta al deterioro del tejido turístico canario; la Ley 7/1997, de 4 de julio, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, cuyo principal objetivo es ampliar los plazos establecidos en la anterior ley para poder llevar a cabo el cumplimiento del principio de unidad de explotación; Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, sobre Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias; Decreto 4/2001 de 12 de enero, por el que se acuerda la elaboración de las Directrices Generales de Ordenación y las de Ordenación Turística de Canarias; Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de

maduras, pues esta actividad constituye el principal sustento económico del archipiélago.

De hecho, la Ley 2/2013, 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias (LRMTC'13) cuyo objetivo, tal y como expone en su primer artículo, es:

> *"impulsar la renovación y modernización de urbanizaciones, núcleos e instalaciones turísticas obsoletas, así como las de los productos turísticos […] y regular el régimen de autorizaciones administrativas de los establecimientos turísticos y la normativa aplicable a la ordenación de los diferentes productos turísticos".*

En opinión de Santos, Simancas y Hernández (2013: 15), esta ley "contempla incentivos dirigidos a hacer atractivas las operaciones de renovación que transciendan la mera rehabilitación de los alojamientos turísticos […] y plantea mecanismos dirigidos a fomentar y hacer viable económicamente los procesos de sustituciones de tales establecimientos". Por tanto, contiene un conjunto de medidas que persiguen alcanzar un modelo de desarrollo más sostenible y duradero para el archipiélago.

En este sentido, los incentivos de índole medioambiental diseñados en Canarias se han centrado exclusivamente para el sector turístico, concretamente, el artículo 11 del LRMTC'13, dispone los siguientes incentivos urbanísticos asociados a mejorar la sostenibilidad ambiental:

> *"En caso de renovación edificatoria de un establecimiento turístico de alojamiento, con y sin traslado, el planeamiento urbanístico o, en su defecto, los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad que se regulan en esta ley, podrá admitir incrementos de edificabilidad sobre la normativa establecida en el planeamiento vigente, sin que en ningún caso se supere el límite máximo establecido en la legislación urbanística, en base a los siguientes coeficientes:*
>
> *b) Coeficiente adicional de eficiencia energética, equivalente al porcentaje de energía renovable que el establecimiento generará con sus propias instalaciones respecto al gasto energético anual, según la siguiente fórmula: cada tramo de 20% del gasto energético anual que se genere con medios renovables dará derecho a un 0,1 de incremento de edificabilidad sobre la normativa. Este incentivo no será de aplicación cuando la reducción energética derive del cumplimiento de normativa de obligado cumplimiento.*

Canarias, más conocida como moratoria turística; Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias; Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo; Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente.

d) Coeficiente por reducción de la huella de carbono, con un máximo de 0,1, con medidas que no hayan sido incentivadas por la aplicación de los coeficientes previstos en los apartados anteriores."[47]

Si bien, la incorporación de incentivos medioambientales en el sector turístico por el legislador urbanístico canario nos parece loable, sin embargo, no prevé tal situación en el entorno urbano.

En tal caso podemos apreciar, que no sólo determina cómo se mide en el sector turístico (cada tramo del 20% de gastos de energía renovable) sino también el incentivo urbanístico medioambiental que es cuantificado mediante el incremento de 0.1 de edificabilidad por cada tramo reconocido.

En cuanto a la denominación propuesta en este trabajo, *derecho al aprovechamiento urbanístico medioambiental* o *incentivo urbanístico medioambiental,* en la legislación turística canaria no tenemos duda de que se cumpliría ambos requisitos (de tipo urbanístico y de tipo medioambiental) puesto que el aprovechamiento urbanístico deviene de un incremento de edificabilidad y también es medioambiental porque la sociedad, en su conjunto, se beneficia ya que al conseguir un sector turístico menos contaminante, se está reduciendo la emisión de gases efecto invernadero, siendo capaces de afrontar con éxito el desafío del cambio climático.

No obstante, la propuesta presentada en este trabajo no persigue un incremento de edificabilidad, como veremos posteriormente, puesto que en un entorno tan consolidado y denso como son las áreas urbanas entendemos que sería poco viable, máxime cuando pretendemos introducir más infraestructura verde frente a infraestructura gris que caracteriza habitualmente las urbes. Sin embargo, hemos de señalar que, recientemente, en mayo 2025, el área de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad de la Comunidad Autónoma de Madrid plantea impulsar la transformación de tejados de las edificaciones construidas en espacios naturalizados con el fin de contribuir a mitigar el efecto isla de calor, ya que la capital tiene 124.574 edificios en su territorio y sólo 100 (un 0,08 %) cuentan con cubiertas verdes. Para ello, se ha optado por ofrecer incentivos

[47] Es de señalar que la "Ley 9/2015 de 27 de abril de modificación de la Ley de 2013 de 29 mayo corrigió ciertas rigideces detectadas ante el éxito de las medidas ejecutadas y ciertas reclamaciones de operadores turísticos, que incidió aún más en aquellos parámetros urbanísticos que suponían aumentar la edificabilidad y reducir las cesiones obligatorias al ayuntamiento, lo que significa un nuevo señuelo urbanístico para los operadores turísticos" (SANABRIA DIAZ, J. "Las políticas públicas de incentivos urbanísticos como elementos de regeneración de núcleos turísticos maduros: el caso de las Islas Canarias", Revista General de Derecho Administrativo, núm. 60, 2022, pág. 18).

urbanísticos que sirvan de estímulo a la naturalización, tal es el caso de realizar cuartos para bicicletas, la construcción de áticos, trasteros, almacenes, y todo ello sin que compute como un incremento de edificabilidad para el contribuyente[48].

Por tanto, como una vía de solución alternativa al incremento de edificabilidad, propuesto por la administración pública, planteamos un aprovechamiento exclusivamente de tipo medioambiental que obviamente deberá tener su reconocimiento jurídico y económico por parte de los entes públicos.

En esta línea, nuestro trabajo plantea un incentivo medioambiental de tipo fiscal que se sustenta en la reducción del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), en proporción a los metros cuadrados de cubierta verde.

A nuestro juicio, constituye un modelo operativo de implementación sencilla, accesible y directa por las entidades locales, presentando una alternativa viable desde el punto de vista económico y jurídico al incremento de edificabilidad en los entornos urbanos, pasando a continuación a detallar como se podría valorar y gestionar tanto desde el punto de vista de la iniciativa privada como de la administración pública.

5.2. GESTIÓN Y VALORACIÓN DE NUEVOS INCENTIVOS PARA NUEVAS REALIDADES BASADAS EN LA NATURALEZA

Nuestro trabajo se centra, como ya hemos comentado, en la integración de las SbN en el parque edificatorio español del entorno urbano, consideradas "como catalizadores eficaces que brindan soluciones holísticas a problemas locales, aportando beneficios tanto sociales como biofísicos, especialmente en términos de cohesión social y desafíos comunitarios" (López y Albizua, 2025: p. 107), básicamente en viviendas residenciales, siendo una forma de aprovechar todas las potencialidades que genera la naturaleza "para hacer frente a desafíos socioambientales de manera adaptativa y sostenible a largo plazo. Estas soluciones buscan promover la resiliencia humana, del ecosistema y de la infraestructura ante los impactos del cambio climático, al tiempo que integran aspectos sociales, económicos y ambientales. Representan un enfoque innovador que se basa en la protección, gestión y restauración de los ecosistemas naturales o modificados, con el objetivo de proporcionar servicios ecosistémicos, fomentar la biodiversidad y mejorar el bienestar humano. Deben

[48] Para más información puede consultarse "Aprobado el plan para cubrir de verde las azoteas de Madrid, con ayudas a vecinos por un acuerdo entre Urbanismo y PSOE". El Diario.es, 19 de mayo 2025.

ser rentables en relación con otras soluciones, comunicarse de manera fácil y convincente, además de ser medibles, verificables y replicables. Finalmente, deben diseñarse e implementarse de tal manera que respeten y refuercen los derechos de las comunidades sobre los recursos naturales, garantizar la participación ciudadana, el uso inteligente de recursos naturales e ingenieriles, y su integración en las políticas nacionales" (Hernández, 2023: p. 6). Todo ello, en pro de generar "ciudades sostenibles y resilientes capaces de afrontar los cambios climáticos futuros y ser comunidades más inclusivas" (Zapperi et al, 2024: p. 223).

Para hacer realidad este modelo se requiere de la participación de los agentes públicos locales, de los ciudadanos y del sector privado además de contar con una buena gobernanza que permita aumentar la transparencia y la participación democrática, necesitando que la administración pública sea proactiva.

Así, apoyándonos en la legislación mercantil, urbanística y demás disposiciones reglamentarias nos planteamos diferentes cuestiones, ¿cómo se valora económicamente las inversiones realizadas en las construcciones ecológicas en el parque edificatorio por cada propietario o residente? ¿cómo se gestiona la concesión de un *incentivo medioambiental* en la ciudad consolidada caracterizada por una infraestructura densa y compacta? ¿cómo se cuantifica económicamente el incentivo o aprovechamiento concedido por la instalación de las SbN? ¿qué agente económico debe reconocer la instalación realizada? ¿qué agente económico debe asumir los gastos de mantenimiento y conservación de la SbN instalada? ¿cómo se reconoce, mide y valora económicamente, desde la administración pública, el *aprovechamiento medioambiental* propuesto?, puntos que abordamos seguidamente y que nos ayuda a establecer una guía para comprobar la viabilidad jurídico y económica del modelo planteado, con el fin de incentivar a la ciudadanía a la integración de la naturaleza en la ciudad consolidada.

Para ello, analizamos diferentes fases que consideramos necesarias para hacer realidad el modelo de gestión de incentivos medioambientales. En primer lugar, las implicaciones económicas y jurídicas que propicia la inversión realizada en las SbN por la iniciativa privada (comunidad de propietarios, propietarios de viviendas unifamiliares, etc.). En segundo lugar, se estudia el seguimiento y control de dichas instalaciones por parte de los entes locales, al objeto de determinar si están cumpliendo con los requisitos exigidos para poder optar al incentivo medioambiental; y, por último, el reconocimiento del incentivo medioambiental por parte de los entes locales que permita y consiga una mayor

involucración de la ciudadanía en alcanzar una ciudad más sostenible y saludable, beneficiando a todos los miembros que convivimos en las urbes.

5.2.1. Coste de la inversión de las SbN

Con el fin de facilitar la comprensión del estudio hemos considerado pertinente tomar como agentes económicos principales en estas actuaciones la comunidad de propietarios o propietarios individuales, que residan en inmuebles o viviendas independientes, y que no solo estén preocupados en contribuir positivamente a la sostenibilidad urbana, sino que también esperen recibir un incentivo medioambiental por los costes o perjuicios que pudiera ocasionar los procesos de naturalización en sus viviendas.

Desde el punto de vista económico es fundamental incurrir, en primer lugar, en la inversión económica necesaria para que las SbN (cubierta verde, jardines verticales, terrazas verdes) estén en condiciones óptimas para que realmente se contribuya a mejorar el bienestar de la sociedad e incrementar la biodiversidad, siendo preciso asumir, entre otros, gastos de jardinería, paleta vegetal, diseño de la cubierta verde[49], sistema de fijación, sistema de riego, gastos de personal, sustrato, etc.

Dicha inversión ha de ser reflejada en los estados financieros de los agentes privados, siendo de aplicación la legislación mercantil, concretamente el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, que para la valoración económica de la inversión, equivalente a la de objeto de estudio, dispone la aplicación del criterio del precio de adquisición[50] o bien de coste de producción[51].

[49] En contextos climáticos extremos, tanto fríos como cálidos, se recomienda la instalación de especies vegetales pertenecientes a la familia de los cactus, debido a su alta capacidad de adaptación y resistencia a condiciones ambientales adversas. Asimismo, es posible complementar estas especies con plantas de mayor porte que favorezcan la formación de microhábitats, promoviendo así la atracción y conservación de polinizadores como abejas y mariposas.

[50] "Es el importe en efectivo y otras partidas equivalentes pagadas o pendientes de pago más, en su caso y cuando proceda, el valor razonable de las demás contraprestaciones comprometidas derivadas de la adquisición, debiendo estar todas ellas directamente relacionadas con ésta y ser necesarias para la puesta del activo en condiciones operativas" Marco conceptual del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

[51] "Incluye el precio de adquisición de las materias primas y otras materias consumibles, el de los factores de producción directamente imputables al activo, y la fracción que razonablemente corresponda de los costes de producción indirectamente relacionados con el activo, en la medida en que se refieran al periodo de producción, construcción o

El precio de adquisición incluye el total del valor del bien, en este caso la cubierta verde finalizada, es decir, el precio de compra de todos los elementos adquiridos más todos los gastos que hayan sido necesarios para su correcta puesta en funcionamiento. El coste de producción deviene mediante la valoración económica de un proceso productivo, de tal forma que se determina mediante la suma del coste de las materias primas más los factores de producción directamente imputables y la fracción de costes de producción de derivados de los costes indirectos.

Ante la cuestión de quién ha de soportar dichos costes, es obvio que, a modo de ejemplo, si el proceso de renaturalización es llevado a cabo por una comunidad de propietarios de edificios residenciales, los vecinos de dicho edificio deben asumir dicha inversión. Generalmente, mediante la aprobación de derramas en aplicación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal[52].

Desde el punto de vista de la legislación mercantil debemos preguntarnos si esta inversión económica que ha soportado cada propietario vía derramas debe ser considerada como un gasto[53] habitual del ejercicio económico (tal es el caso de gastos de seguro de la comunidad, gastos de manteamiento del garaje o ascensores, etc.) o, por el contrario, debe ser calificada como una mejora en el edificio[54] puesto que conceptualmente son totalmente diferentes.

---

fabricación, se basen en el nivel de utilización de la capacidad normal de trabajo de los medios de producción y sean necesarios para la puesta del activo en condiciones operativas". Marco conceptual del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

[52] Artículo 3.b dispone que "a cada piso o local se atribuirá una cuota de participación con relación al total del valor del inmueble y referida a centésimas del mismo. Dicha cuota servirá de módulo para determinar la participación en las cargas y beneficios por razón de la comunidad."

[53] Son "decrementos en el patrimonio neto de la empresa durante el ejercicio, ya sea en forma de salidas o disminuciones en el valor de los activos, o de reconocimiento o aumento del valor de los pasivos, siempre que no tengan su origen en distribuciones, monetarias o no, a los socios o propietarios, en su condición de tales". Marco conceptual del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

[54] "Los costes de renovación, ampliación o mejora de los bienes del inmovilizado material serán incorporados al activo como mayor valor del bien en la medida en que supongan un aumento de su capacidad, productividad o alargamiento de su vida útil, debiéndose dar de baja el valor contable de los elementos que se hayan sustituido" Norma de Registro y Valoración 3.ª Normas particulares sobre inmovilizado material Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

En este sentido y en referencia a los gastos, la normativa mercantil dispone que habitualmente las empresas para desarrollar su actividad económica han de incurrir en todos los gastos necesarios para obtener sus correspondientes ingresos, y de la comparación de dichos elementos –gastos e ingresos- la compañía obtiene beneficios o pérdidas, evidentemente dependerá de una gestión eficiente y eficaz.

En nuestro caso, el coste de la inversión realizada en SbN no puede ser reconocido como gastos del ejercicio económico puesto que la comunidad de propietarios no va a realizar negocios con ello; todo lo contrario, se persigue y se fomenta la sostenibilidad urbana, favoreciendo a toda la sociedad. En consecuencia, la inversión realizada, en aplicación de la normativa mercantil, implica un incremento del valor de un activo, concretamente el valor del edificio. Por tanto, ha de ser reconocido como una mejora ya que redunda positivamente en la calidad medioambiental de los espacios urbanos, favorece la biodiversidad y, por ende, en la calidad de vida de los ciudadanos, lo que a su vez puede aumentar el precio de la propiedad a nivel individual.

Además, dichos aprovechamientos medioambientales deben ser reconocidos, desde el punto de vista económico, por la comunidad de propietarios y no por los particulares o propietarios de las viviendas ya que el proceso de naturalización propuesto se está llevando a cabo en las zonas comunes del edificio[55] donde todos los propietarios tienen una parte alícuota del mismo en función de su cuota de participación.

Es de advertir que no es posible reconocer, desde el punto de vista de la legislación mercantil, un incremento de valor en cada una de las viviendas que conforman la comunidad de propietarios, puesto que en aplicación del principio de prudencia valorativa[56] sólo se pueden reconocer los beneficios cuando sean

[55] La situación propuesta puede ser equiparable a la inversión realizada en una comunidad de propietarios para, por ejemplo, la climatización de una piscina o la instalación de cámaras de seguridad, en ambos casos puede incrementar el valor del edificio en su totalidad. Ahora bien, estos ejemplos no se pueden asemejar a las SbN en cuanto a su contribución a la sostenibilidad urbana y a mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

[56] En el que "se deberá ser prudente en las estimaciones y valoraciones a realizar en condiciones de incertidumbre. La prudencia no justifica que la valoración de los elementos patrimoniales no responda a la imagen fiel que deben reflejar las cuentas anuales.
Asimismo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 38 bis del Código de Comercio, únicamente se contabilizarán los beneficios obtenidos hasta la fecha de cierre del ejercicio. Por el contrario, se deberán tener en cuenta todos los riesgos, con origen en el ejercicio o en otro anterior, tan pronto sean conocidos, incluso si sólo se conocieran entre la fecha de cierre de las cuentas anuales y la fecha en que éstas se formulen. En tales casos se dará cumplida

realizados, y dicho incremento de valor de la propiedad será real cuando efectivamente se produzca la venta y, por tanto, se genere la plusvalía.

En resumen, proponemos que la valoración económica de la inversión realizada para comenzar a hacer realidad la SbN sea mediante los criterios de valoración del precio de adquisición o del coste de producción, debiendo ser reconocido desde el punto de vista mercantil por la comunidad de propietarios.

Una vez reflejado y valorado económicamente la SbN por la iniciativa privada es necesario realizar un seguimiento y control por parte de los entes locales, con el fin de conocer si los agentes privados tienen derecho o no al incentivo planteado, por contribuir a la resiliencia climática en las ciudades.

5.2.2. Control y seguimiento de las SbN

Es obvio que los ciudadanos o residentes de una comunidad de propietarios están soportando costes en favor de conseguir una ciudad más sostenible, saludable y resiliente, mediante la instalación de techos verdes o muros vegetales que beneficia a toda la sociedad desde un punto de vista medioambiental. Por tanto, "es urgente abordar las barreras culturales existentes y fomentar una mayor responsabilidad y compromiso ciudadano con la sostenibilidad ambiental en nuestras comunidades" (López y Albizua, 2025: p. 120). En consecuencia, consideramos que los ciudadanos deben ser recompensados o premiados, huyendo de conceder incrementos de edificabilidad en los entornos urbanos donde ya existe demasiada infraestructura gris, y planteando la determinación de una reducción de tipo fiscal a nivel local.

Además de la inversión inicial ya realizada las SbN precisan de un coste de mantenimiento y conservación, de lo contrario no cumplirían con el objetivo para el que fueron instaladas, proponiendo que dichos gastos sean sufragados también por la comunidad de propietarios, desempeñando la participación ciudadana en este modelo un rol fundamental puesto que se puede conseguir

información en la memoria, sin perjuicio de su reflejo, cuando se haya generado un pasivo y un gasto, en otros documentos integrantes de las cuentas anuales. Excepcionalmente, si los riesgos se conocieran entre la formulación y antes de la aprobación de las cuentas anuales y afectaran de forma muy significativa a la imagen fiel, las cuentas anuales deberán ser reformuladas.
Deberán tenerse en cuenta las amortizaciones y correcciones de valor por deterioro de los activos, tanto si el ejercicio se salda con beneficio como con pérdida." Marco conceptual del Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

una mayor vinculación y participación por parte de los residentes, prestándose, por ejemplo, si fuera el caso alguno de los vecinos a cuidar dichos jardines[57].

Si bien, sería preciso realizar un control y seguimiento de las SbN instaladas por parte de la administración pública como ente garante y vigilante de que se está cumpliendo con los requisitos para tener en buen estado las instalaciones y, por tanto, para poder optar al incentivo medioambiental propuesto por aportar beneficios medioambientales a la sociedad.

En tal caso planteamos dos situaciones que inciden directamente en la obtención del incentivo medioambiental:

a) Un mantenimiento y conservación incorrecto de la SbN por parte de la iniciativa privada.

b) Un mantenimiento y conservación correcto de la SbN.

Así, los agentes económicos del sector privado que no hayan realizado un mantenimiento adecuado de las infraestructuras verdes quedarán excluidos de los beneficios fiscales correspondientes. En contraste, los residentes que hayan preservado las cubiertas vegetales en condiciones óptimas continuarán siendo beneficiarios de un tratamiento tributario preferencial.

Hasta el momento hemos señalado las implicaciones económicas que presenta para la iniciativa privada la incorporación de SbN en el parque edificatorio, tomando a título de ejemplo la comunidad de propietarios. No cabe duda las repercusiones positivas de las SbN que benefician a toda la sociedad, mejora la salud de los residentes, promueve una ciudad más resiliente, verde y saludable y por todo ello, creemos que se ha de reconocer un aprovechamiento medioambiental real que ha de ser valorado por la iniciativa pública.

[57] Una forma de vincular e integrar a los residentes que no solo mejorará el medio ambiente sino también las relaciones sociales entre los vecinos, siendo extremadamente positivo para las personas de avanzada edad. Puede consultarse, entre otros, HEFTI, M., FLEURY-BAHI, G., y NAVARRO, O. "How does nature in the city make us happy? The role of affect and connectedness to nature" PsyEcology, Journal of Environmental, núm. 16, 2025, págs. 33-6; RIVERA, L. y SALAZAR, M. Envejeciendo y conectando con lo verde: Nuevos paradigmas de los paisajes naturales terapéuticos post covid y su influencia en las interacciones espaciales en la vejez en SOSA COMPEÁN, S. RIVERA CASTILLO, G. (Coord). Diseño moviendo al mundo. Interacciones, interrelaciones, interconexiones, 2024, págs. 97-35.

5.2.3. Reconocimiento de incentivo medioambiental por la incorporación de las SbN

Las administraciones públicas locales juegan un papel fundamental en la ciudad consolidada y son quiénes en definitiva podrían hacer realidad la idea planteada. De hecho, los gobiernos locales constituyen el nivel más idóneo para desarrollar esta propuesta puesto que adoptan medidas que pueden tener un mayor impacto y visibilidad en los ciudadanos y probablemente se consigan efectos más inmediatos. Por tanto, es básico reforzar la gobernanza local junto con la participación ciudadana puesto que el intercambio de información y conocimiento entre ambos agentes permite sensibilizar y responsabilizar de una forma más eficaz a la población siendo más conscientes de los peligros relacionados con el cambio climático a los que están sometidas las urbes.

En el caso planteado, el ente público local dispone de información directa, desde el punto de vista fiscal, de todas las viviendas mediante la Dirección General del Catastro, y el Ayuntamiento decide el importe del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) correspondiente a cada vivienda en cada uno de los municipios españoles. Por tanto, entendemos que es la vía más directa y práctica para recompensar, involucrar y alentar a los propietarios de aquellas viviendas que instalen las SbN.

Dicha reducción del IBI podría ser calculada de la siguiente forma, en función de la mejora realizada en el parque edificatorio por cada comunidad de propietarios. Para ello es preciso establecer determinados intervalos o baremos en que se pueda reducir el IBI relativo a cada uno de los propietarios. Esta propuesta permite que dicha disminución repercuta positivamente y de forma inmediata en el propietario de la vivienda, en función de su cuota de participación en aplicación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

A modo de ejemplo, se puede optar por los baremos establecidos por la ley canaria en el sector turístico que ya está regulado (en función del coste asumido por las instalaciones se incrementa un 0,1 de edificabilidad). O bien tomando como referencia el incentivo urbanístico que propone el Plan de cubiertas verdes de la Comunidad de Madrid, aprobado recientemente.

Es cierto que en ambos ejemplos se opta por estímulos urbanísticos y medioambientales que se basan en el incremento de edificabilidad. Si bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid no se computa como

incremento de edificabilidad porque es para uso de toda la comunidad de propietarios en pro de mitigar el efecto de la *isla de calor* en las ciudades. Por tanto, de forma indirecta, este incremento de edificabilidad no contribuirá fiscalmente, mediante el IBI, a las arcas municipales, con lo que se incrementa la infraestructura gris en la ciudad sin que tenga repercusiones de tipo fiscal para el contribuyente.

En nuestro caso, no optamos por ofrecer un incremento de edificabilidad como incentivo sino que en función del número de metros cuadrado de cubierta verde instalado en cada edificación se ofrezca una reducción determinada y cuantificada del IBI[58].

Con este modelo se consigue que aquellos residentes que sufragaron una mayor parte del coste de inversión para la instalación de las SbN, puesto que sus viviendas disponen de mayor superficie, sean beneficiados mediante un incentivo fiscal de reducción del IBI, manteniéndose la misma proporción.

Como ya mencionamos, el incentivo propuesto precisa de un control y seguimiento para verificar que, efectivamente, las instalaciones de las SbN siguen en un buen estado y que la comunidad de propietarios está realizando una gestión eficiente y eficaz en lo concerniente a la conservación y mantenimiento de las instalaciones verde. Por tanto, aquellos agentes económicos privados que han realizado un mantenimiento incorrecto de la instalación verde no podrán seguir disfrutando del incentivo fiscal, tratamiento diferente recibe aquellos residentes que han mantenido las cubiertas verdes en condiciones óptimas[59].

La figura 1, muestra, a modo de resumen, las cuestiones que nos hemos planteado en este trabajo para proponer un modelo de gestión de incentivos medioambientales en el seno de las urbes, y que pudiera asegurar su efectividad, aportando soluciones y tomando como fundamento jurídico la legislación urbanística y mercantil.

[58] A modo de ejemplo la vivienda A, en función de su cuota de participación, ha soportado unos costes de instalación de SbN de 500 euros, mientras que la vivienda B la mitad puesto que tiene la mitad de superficie, 250 euros. En caso de reducción del IBI como incentivo fiscal a esta comunidad de propietarios por ejemplo del 5% (baremo establecido en función de los metros cuadrados de cubierta o fachada verde instalada), la vivienda A tendría una reducción mayor porque su cuota de IBI es el doble que el de la vivienda B.

[59] Cuestión aparte merece el caso extraordinario de un incidente meteorológico grave y habría que estudiar dicho caso, pudiendo no tener que perder el incentivo fiscal propuesto, puesto que el mantenimiento de la instalación verde ha sido la adecuada, pero por circunstancias ajenas a la voluntad de los agentes privados, la cubierta verde ha quedado inservible.

Cuestiones planteadas	Soluciones adoptadas
¿Cómo se valora económicamente la inversión realizada por cada propietario o residente al instalar SbN?	- Precio de adquisición. - Coste de producción.
¿Qué implica desde el ámbito mercantil dicha inversión? ¿gasto del ejercicio o mejora?	Conceptualmente es una mejora porque se incrementa el valor del edificio e indirectamente el de las viviendas.
¿Es un aprovechamiento urbanístico medioambiental o exclusivamente medioambiental?	Si se produce un incremento de edificabilidad se puede denominar aprovechamiento urbanístico medioambiental. En caso contrario, exclusivamente aprovechamiento medioambiental.
¿Qué agente económico ha de soportar los gastos de mantenimiento y conservación de la SbN?	La comunidad de propietarios o agentes privados que decidan su instalación.
¿Qué agente económico reconoce el incentivo en el modelo propuesto?	Los entes locales.
¿Cómo se reconoce el incentivo en el modelo propuesto?	Reducción del IBI en proporción al coste de instalación de la SbN (metros cuadrados de cubierta verde).
¿Es preciso una labor de seguimiento y control por parte de la administración pública?	Es necesario para detectar que las instalaciones SbN están en condiciones óptimas, de lo contrario se perdería el incentivo fiscal.

Figura 1. Síntesis del incentivo medioambiental propuesto como estrategia local para la renaturalización de las ciudades
Fuente: Elaboración propia

A nuestro juicio, el incentivo medioambiental planteado responde a la idea básica planteada en este trabajo ¿cómo involucrar y recompensar a la ciudadanía o agentes privados para que incorporen las SbN en entornos urbanos?, exponiendo la valoración económica, el reconocimiento jurídico y la gestión que se ha de llevar a cabo tanto desde el punto de vista de la iniciativa privada como la administración pública.

Para ello, es obvio que se precisa de la actuación de las autoridades locales debiendo avanzar en crear ciudades sostenibles desde el punto de vista económico, social y medioambiental, donde prime mejorar la calidad de vida y salud de los residentes y favorecer una ciudad resiliente, que perdure durante generaciones, puesto que está en juego el futuro del planeta.

En resumen, en este estudio se propone un incentivo ambiental de carácter fiscal, basado en la reducción del IBI, proporcional a la superficie (en metros cuadrados) destinada a cubiertas verdes.

Desde nuestra perspectiva, el presente modelo se caracteriza por su facilidad y claridad de implementación por parte de las administraciones locales, constituyendo una alternativa jurídicamente sólida y económicamente viable. Lo más relevante es que contribuye de manera significativa a la sostenibilidad urbana, en contraposición a las estrategias convencionales basadas en el incremento de la edificabilidad en zonas urbanas consolidadas.

Como se ha puesto de manifiesto, nos hemos centrado en el establecimiento de SbN si bien creemos conveniente mencionar también la instalación de paneles solares o instalaciones fotovoltaicas sobre edificios ya construidos como alternativa válida y bastante utilizada en la lucha contra el cambio climático en las ciudades. Es de destacar que este tipo de instalaciones puede presentar una recompensa más directa, desde el punto de vista económico, para el ciudadano, puesto que además de contribuir a la lucha contra el cambio climático también ven reducida la facturación del suministro de energía. Sin embargo, es de señalar que "las cubiertas verdes también permiten ahorro energético, se estima que grado más en verano equivale a un 3.8% del aumento de la demanda de climatización, y el descenso térmico provocado por las plantas reduce las partículas en suspensión por calentamiento del aire, y consecuentemente, el consumo de energía y agua" (Zárate, 2024: p. 323).

Por ende, tanto la incorporación de SbN como la instalación de paneles solares son medidas totalmente compatibles y complementarias en pro de conseguir una ciudad más sostenible. Así, y con el fin de abarcar diferentes realidades y facilitar la implantación práctica del estudio propuesto nos podemos plantear que ocurriría si una comunidad de propietarios o un agente privado opta por la instalación de ambas alternativas sostenibles (SbN y paneles solares). Es obvio que es preciso considerar en primer lugar, la compatibilidad de usos, y posteriormente se procede a reconocer el incentivo fiscal derivado de las instalaciones fotovoltaicas[60], y para la superficie destinada a cubierta verde o SbN emplear el modelo diseñado en este trabajo.

[60] Para más información véase, entre otros: GARCÍA CARRETERO, B. "Tributación de la vivienda en función de su eficiencia energética como medida de sostenibilidad ambiental." En Medidas financieras, fiscales, sociales y procedimentales para la sostenibilidad. Aranzadi, 2024. págs. 349-378; CASAS AGUDO, D. "Eficiencia energética y fiscalidad municipal de la vivienda. Especial consideración de los incentivos a la energía solar". Revista española de derecho financiero núm. 206, 2025; VILLCA POZO, M. "Principales rasgos configuradores de las bonificaciones del IBI por la instalación de sistemas de aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar", Revista Catalana de Dret Ambiental, núm. 2, 2022, págs. 1-29

6. CONCLUSIONES

1. Las áreas urbanas representan el epicentro de los desafíos contemporáneos en los ámbitos económico, ambiental y social. Asimismo, desempeñan un papel fundamental como motores del crecimiento económico y funcionan como catalizadores de soluciones innovadoras orientadas hacia la sostenibilidad. En este contexto, las estrategias de adaptación al cambio climático se consolidan como una de las políticas urbanas prioritarias, orientadas a preservar la calidad de vida de la población y a fortalecer la resiliencia de las estructuras urbanas.

2. Ante los desafíos derivados del cambio climático y con el fin de involucrar y recompensar adecuadamente a la ciudadanía y al sector privado, planteamos un modelo de incentivos medioambientales en la ciudad consolidada, promoviendo la incorporación de las SbN. Con este propósito, se estructura una propuesta que contempla la valoración económica del incentivo, su adecuada formalización jurídica y el diseño de mecanismos de implementación y gestión que podrían ser asumidos tanto por el sector privado como por las administraciones públicas.

3. En el marco normativo europeo y nacional existe una apuesta decidida por incluir las SbN en las ciudades. Así, y desde el punto de vista financiero, tanto las entidades públicas como el sector bancario privado están promoviendo iniciativas concretas orientadas a enfrentar los efectos del cambio climático en el ámbito nacional, pues es imprescindible contar con los recursos financieros necesarios para llevar a cabo procesos de renaturalización en la trama urbana consolidada. Por tanto, analizamos y planteamos vías alternativas de financiación dirigidas a la ciudadanía (comunidades de propietarios, viviendas unifamiliares o agentes privados), facilitando el acceso a instrumentos de financiación sostenible cuyo objetivo principal es contribuir al fortalecimiento de la sostenibilidad urbana.

---

y CALDERON CORREDOR, Z. "¿Es eficaz la fiscalidad de la inversión en eficiencia energética de la vivienda?: Reflexiones desde un análisis cualitativo de coste-beneficio" Crónica Tributaria, núm. 194, 2025, págs. 15-48.

4. La adopción de las SbN genera beneficios de carácter económico, social y ambiental para el conjunto de la sociedad. En este marco, el sistema de incentivos presentado contempla el establecimiento de un reconocimiento jurídico que respalde su implementación y sostenibilidad a largo plazo. Así, se propone el reconocimiento jurídico y económico de un aprovechamiento urbanístico medioambiental para aquellos agentes privados que realicen intervenciones ecológicas (cubiertas verdes o jardín vertical) en sus edificaciones. Todo ello con el fin principal de fomentar la participación de la ciudadanía en la construcción colectiva de una ciudad más saludable, resiliente y ambientalmente sostenible y garantizar en condiciones óptimas el entorno para las futuras generaciones, conservando, entre otras cuestiones, la biodiversidad del planeta.

5. La propuesta formulada no tiene como objetivo un incremento en la edificabilidad, dado que en contextos urbanos consolidados y de elevada densidad dicha alternativa resultaría poco factible. Por tanto, es crucial priorizar la integración de infraestructura verde como alternativa estratégica frente al modelo convencional de infraestructura gris que caracteriza comúnmente a las urbes. En consecuencia, proponemos el reconocimiento jurídico y económico de un aprovechamiento medioambiental, configurándose como un mecanismo exclusivamente de tipo ambiental, planteando vincular la implementación de cubiertas verdes en edificaciones existentes a una deducción fiscal específica.

6. Este estudio plantea un mecanismo de incentivo ambiental con naturaleza tributaria, articulado mediante la aplicación de una bonificación en el IBI, cuya cuantificación se determina en función de la superficie destinada a infraestructura vegetal en cubierta. Así, el análisis desarrollado permite sostener que este modelo presenta una operatividad sencilla y directa para su implementación por parte de las entidades locales, consiguiendo además incentivar, reconocer e implicar a los propietarios que implementen las SbN en sus viviendas.

7. Los gobiernos locales, desde nuestro punto de vista, representan el nivel de administración más adecuado para la ejecución de este tipo de iniciativas, dado que las medidas adoptadas a escala municipal

tienden a generar un impacto más directo y visible en la ciudadanía, lo que a su vez puede traducirse en resultados más inmediatos. En este contexto, resulta fundamental fortalecer la gobernanza local y promover activamente la participación ciudadana, ya que el intercambio de información y conocimiento entre ambos actores facilita una mayor sensibilización y corresponsabilización de la población.

8. A fin de asegurar la adecuada ejecución y gestión de la iniciativa presentada, y atendiendo a la legislación mercantil, se propone que la valoración económica de la inversión destinada a la implementación inicial de SbN se efectúe conforme a los criterios de valoración del precio de adquisición o del coste de producción. Asimismo, dicha inversión debería ser reconocida conceptualmente como una mejora por los agentes económicos privados ya que contribuye de manera directa a un incremento de la calidad ambiental de los entornos urbanos, al fomento de la biodiversidad y, en última instancia, al aumento de la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual puede repercutir positivamente en la revalorización del bien inmueble a nivel individual.

9. Las SbN requieren de un mantenimiento y conservación adecuados, proponiéndose que los costes asociados sean asumidos por los agentes económicos del sector privado, siendo conceptualizados, desde el ámbito de la normativa mercantil, como gastos del ejercicio económico. El presente estudio distingue dos escenarios diferentes: por un lado, aquellos actores privados que no hayan garantizado el mantenimiento adecuado de las infraestructuras verdes serán excluidos del régimen de incentivos fiscales asociado. Por otro lado, los residentes que hayan asegurado la conservación eficiente de las cubiertas vegetales mantendrán su acceso a un tratamiento tributario preferente.

10. La iniciativa planteada ofrece una alternativa factible, viable y sostenible, tanto desde el punto de vista económico como normativo, frente a las estrategias urbanísticas basadas en el incremento del aprovechamiento edificatorio en áreas urbanas consolidadas, las cuales favorecen la expansión de infraestructura gris, frente al incentivo medioambiental propuesto que busca mitigar los impactos negativos asociados sobre la salud pública y el bienestar

de la población urbana, mediante la implementación progresiva de soluciones basadas en infraestructuras verdes.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE FONT, J. "La Resiliencia Del Territorio al Cambio Climático: Retos y Herramientas Jurídicas desde el Planeamiento Urbanístico", *Revista Catalana de Derecho Ambienta*l, núm. 2, 2019, págs. 1-46.

AGUDO GONZALEZ, J. "Una evolución en el paradigma sobre la ordenación del territorio: de los planes a la gestión territorial. O cómo adaptarse a los requerimientos del paisaje, del patrimonio cultural, de las infraestructuras verdes y del territorio circular" *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68, 2025, págs. 1-30.

ALBERT, C., SCHRÖTER, B., HAASE, D., BRILLINGER, M., HENZE, J., HERRMANN, S.MATZDORF, B. "Addressing societal challenges through nature-based solutions: How can landscape planning and governance research contribute?" *Landscape and Urban Planning*, núm. 182, 2019, págs. 12–21.

ALONSO IBÁÑEZ, M. R. (2012). De la política urbanística a la política urbana. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 277, 2012, págs. 13-28.

ANYFANTAKI, S., MIGIAKIS, P. & PAISIOU, K. "Green finance in Europe: actors and challenges", *Bank of Greece Economic Bulletin* July, 2022, págs. 86-87

ARAUZ, C. Y MARZO, M. "Las Soluciones basadas en la Naturaleza como herramienta para mitigar el cambio climático" *Revista Ambienta*, núm. 127, 2021, págs. 24-31.

AUKEN, *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*, 2009.

AZNAREZ C.; KUMAR. S.; MARQUEZ-TORRES, A. y PASCUAL, U. "Ecosystem service mismatches evidence inequalities in urban heat vulnerability", *Science of the Total Environment*, núm. 17, 2024, págs. 30-40.

BALLESTER, J.; QUIJAL-ZAMORANO, M.; MENDEZ, R.; PEGENAUTE, F. HERMANN, F; ROBINE, J.; BESAGAÑA, X. TONNE, C. y ACHEBAK, H. "Heat-related mortality in Europe during the summer of 2022", *Nature Medicine*, núm. 29, 2023, págs. 1857-1866.

BLANCO GONZALEZ, A., "La transferencia de aprovechamientos urbanísticos. Una técnica para la conservación del patrimonio", *Diario la Ley*, núm. 9084, 2017, págs. 1-20.

BLASCO HEDO, E. "Se aprueba la Estrategia Canaria de Acción Climática" *Actualidad Jurídica Ambiental*, 23 de junio de 2023. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/actualidad-al-dia-canarias-cambio-climatico/ (Fecha de último acceso 22/09/2025)

BLASCO-SANCHEZ, C. y MARTÍNEZ-PÉREZ, F.J. Huertos urbanos, infraestructura verde y urbanismo: una relación histórica con capacidad renovadora" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 223, 2025, págs. 127-142.

BREUSTE, J.; ARTMANN, M; LI, J. Y XIE, M. "Introduction (special Issue on Green Infraestructure for Urban Sustainability)". *Journal of Urban Planning and Development*, núm. 141, 2015, págs. 1-5.

CALDERON CORREDOR, Z. "¿Es eficaz la fiscalidad de la inversión en eficiencia energética de la vivienda?: Reflexiones desde un análisis cualitativo de coste-beneficio" *Crónica Tributaria*, núm. 194, 2025, págs. 15-48.

CALZADA, P. *Guía de infraestructura verde. Red de Gobiernos Locales + Biodiversidad*, Federación Española de Municipios y Provincias, Asociación de Empresas de Gestión de Infraestructura Verde, Asociación Española de Parques y Jardines Públicos, 2019.

CANTÓ LÓPEZ, M.T. "La incorporación de medidas de adaptación al cambio climático en la ordenación territorial y urbanística: La prioridad de las soluciones basadas en la naturaleza" *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 140, 2023, págs. 1-30. Disponible en: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00352 (Fecha de último acceso 22/09/2025)

CASAS AGUDO, D. "Eficiencia energética y fiscalidad municipal de la vivienda. Especial consideración de los incentivos a la energía solar". *Revista española de derecho financiero,* núm. 206, 2025

CEBALLOS, M. et al, *La calidad del aire en el Estado español durante 2023. Informe.* Junio, 2024. Edit. Ecologistas en Acción. https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2024/06/calidad-aire-estado-espanol-2023-informe.pdf.

CHANG, L., TAGHIZADEH-HESARY, F., CHEN, H. & MOHSIN, M. "Do green bonds have environmental benefits?", *Energy Economics*, núm. 115,2022, págs, 1-12.

CLIMATE BONDS INTIATIVE (2025) *Bonos y cambio climático, Estado del Mercado.*

COHEN-SHACHAM, E., G. WALTERS, C. JANZEN, S. MAGINNIS. (eds.), *Nature-based Solutions to address global societal challenges*. 2016.

COMISIÓN EUROPEA, *Construir una infraestructura verde para Europa*, 2014.

COMISIÓN EUROPEA, *Evaluating the impact of nature-based solutions*, 2021.

COMISIÓN EUROPEA, *Nature-based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction,* 2021.

COMISIÓN EUROPEA, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, 2021.

COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia y política. Un pacto verde Europeo*, 2023.

COMISIÓN EUROPEA, *Plan estratégico de Horizonte Europa 2025-2027 para la investigación y la innovación a fin de respaldar el camino hacia un futuro ecológico, digital y resiliente*, 2024.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *El Pacto Verde Europeo*, 2019.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, 2020.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES: *Forjar una Europa resiliente al cambio climático — La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE*, 2021.

CORRALES S. Y HERNÁNDEZ J. "El turismo en destinos maduros archipelágicos: condicionantes y estrategias. El caso de los tres grandes. Hawai, Canarias, Baleares", HERNÁNDEZ MARTIN R. Y SANTANA TALAVERA, A. (Coord). *Destinos turísticos maduros ante el cambio. Reflexiones desde Canarias*, San Cristóbal de la Laguna. Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, 2010, págs. 233-254.

CUYAS PALAZÓN, M. "Los retos de la planificación estratégica", en ALONSO IBÁÑEZ, M. (Dir.), *Retos del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*, 2018, págs. 133-159. Edit. Tirant lo Blanch.

DÁVILA-CABANILLAS, N. Y OLCINA-CANTOS, J. "Cambio climático y planificación territorial: análisis y propuesta a partir del estudio comparado entre el País Vasco y la Comunidad Valenciana" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriale*s, núm. 223, 2025, págs. 47-68.

DICTAMEN DEL COMITÉ DE LAS REGIONES — *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa* (2013/C 356/08).

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID, *Plan Especial de Cubiertas Verdes*, marzo, 2025.

DORST, H., VAN DER JAGT, A., RAVEN, R., & RUNHAAR, H. "Urban greening through nature-based solutions – Key characteristics of an emerging concept". *Sustainable Cities and Society*, núm. 49, 2019, 101620. https://doi.org/10.1016/j. scs.2019.101620.

ESCOBEDO, F. J., GIANNICO, V., JIM, C. Y., SANESI, G., & LAFORTEZZA, R. "Urban forests, ecosystem services, green infrastructure and nature-based solutions: Nexus or evolving metaphors?" *Urban Forestry & Urban Greening*, núm. 37, 2019, págs. 3–12. https://doi.org/10.1016/j.ufug.2018.02.011.

ELORIETA-SANZ, B. Y OLCINA CANTOS, J. "Infraestructura verde y Ordenación del Territorio en España" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 207, 2021, págs. 23-46.

EL DIARIO.es "Aprobado el plan para cubrir de verde las azoteas de Madrid, con ayudas a vecinos por un acuerdo entre Urbanismo y PSOE", 19 de mayo 2025.

EL PAÍS, "Los juzgados elevan la cifra de fallecidos por la dana a 227 personas", 29 de marzo, 2025.

EUROPA PRESS, "El TSJM obliga al Gobierno central a pagar 652.000 euros a un municipio de Madrid por los daños de Filomena", 30 de diciembre, 2024.

GARCÍA CARRETERO, B. "Tributación de la vivienda en función de su eficiencia energética como medida de sostenibilidad ambiental." En *Medidas financieras, fiscales, sociales y procedimentales para la sostenibilidad*. Aranzadi, 2024. págs. 349-378

GARCÍA-ESCOBAR, J. y FERNANDEZ-GUADAÑO, J. "Bonos sociales y verdes para financiar proyectos sostenibles en la Unión Europea" *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 113, 2025, págs.331-360.

GIFREU FONT, J. "Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático. Estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 52, 2018, págs. 102-158.

GIFREU FONT, J. "Una breve reflexión sobre la planificación urbana y el medio ambiente" *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 21, págs. 8-10.

GOBIERNO DE CANARIAS, *Guía Metodológica para la Inclusión del Cambio Climático y Transición de Ecológica en el planeamiento urbanístico*, 2024.

GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. "Soluciones basadas en la naturaleza. Desarrollo azul. Circularidad Ecosistémica e instrumentos jurídicos-públicos para la calificación de ciudades como circulares". En *Ciudades circularse y viviendas saludables: régimen Jurídico administrativo y proyección social*. 2022, págs. 259-287.

GRISCOM, B., ADAMS, J., ELLIS, P. y FARGIONE, J. "Natural climate solutions" *Sustainability Science*, núm. 114, 2017, págs. 11645-11650.

GUTIERREZ JEREZ, L.J., "El ejercicio del derecho a edificar inherente al derecho de aprovechamiento urbanístico hipotecado", *Actualidad Civil*, núm. 10, 2019, págs.1-20.

INTERNATIONAL CITY/COUNTY MANAGEMENT ASSOCIATION (ICMA) *The Green Bond Principles (GBP*), June, 2022, Appendix I

HEFTI, M., FLEURY-BAHI, G., y NAVARRO, O. "How does nature in the city make us happy? The role of affect and connectedness to nature" PsyEcology, *Journal of Environmental*, núm. 16, 2025, págs. 33-46.

HERNÁNDEZ RAMOS, E. "Conceptualización y marco jurídico de las soluciones basadas en la naturaleza (SbN): Implicaciones en el nexo WEF (agua-energía-alimentación)" *Revista de Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 56, 2023, págs. 1-28.

JIMENEZ JAEN, A. "Derecho y políticas ambientales en Canarias" *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 1, 2023, págs. 1-10.

JIMENEZ LINARES, M.J., "Del aprovechamiento urbanístico negociable en la normativa nacional y andaluza al urbanismo exigido por el desarrollo sostenible y el medio ambiente. La función ecológica como contenido esencial del derecho de propiedad", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 358, 2022, págs. 157-204.

LEDESMA GONZÁLEZ, O., GARCÍA CRUZ, J. Y HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. "Analysis of the execution of the plans for the renewal of coastal tourist destinations. The case of Puerto de la Cruz (Canary Islands, Spain)" *Investigaciones Turísticas*, 25, 2023, págs. 28-48.

LOPEZ PEREZ, F. "One health y zonas verdes: biodiversidad urbana y su integración en la ciudad" *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XXV, 2024, págs. 363-392.

LOPEZ-SEVILLA, N. y ALBIZUA, A. "Gobernanza, cambio climático y soluciones basadas en la naturaleza en Vitoria-Gasteiz: la naturalización de los patios escolares" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 223, 2025, págs. 103-126.

MARISCAL GONZÁLEZ, A. *El papel de las empresas en la consecución del crecimiento económico y las finanzas sostenibles: la emisión de bonos verdes a la luz de los ODS*. Edit. Tirant Lo Blanch, 2022.

MEDINA GARCIA, J. *Hipoteca del Aprovechamiento Urbanístico*, Editorial Buhaira, 2020.

MÉNDEZ GUTIÉRREZ, R. "Turismo, pandemia y nuevos contrastes territoriales en España" *Ikara. Revista de Geografías Iberoamericanas*, 1. 2022, pág. 1-17.

MENÉNDEZ REXACH, A. "Urbanismo sostenible y clasificación del suelo" *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 38, 2009, págs. 119-146.

MENÉNDEZ REXACH, A. "Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270, 2011, págs.13-50.

MENÉNDEZ REXACH, A. "El desarrollo territorial y urbano sostenible como principio político y jurídico global". En GONZÁLEZ SANFIEL, A. (Dir.) *Nuevo Derecho Urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, 2020, págs. 49-91, Thomsom Reuters Aranzadi y Universidad de La Laguna.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO, *Plan de Modernización y Competitividad del Sector Turístico*, 2022.

MINISTERIO DE SANIDAD, *Ciudades Saludables*, 2021.

MINISTERIO DE VIVIENDA y AGENDA URBANA, *Agenda Urbana Española*, 2019.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, Informe de Inventario Nacional Gases Efecto Invernadero, Comunicación a la Comisión Europea en cumplimiento del Reglamento (UE) 2018/1999 2023, Comunicación al secretariado de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, marzo, 2023.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), 2021-2030*.

MINISTERIO PARA LA TRASNSICION ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Programa LIFE*, 2025.

MINISTERIO PARA LA TRASNSICION ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2023-2030).*

NAHMIAS, P. & LE CARO, Y. "Pour une définition de l'agriculture urbaine: réciprocité fonctionnelle et diversité des formes spatiales", *Environnement Urbain*, núm. 6, 2012.

NESSHÖVER, C., ASSMUTH, T., IRVINE, K. N., RUSCH, G. M., WAYLEN, K. A., DELBAERE, B., HAASE, D., JONES-WALTERS, L., KEUNE, H., KOVACS, E., KRAUZE, K., KÜLVIK, M., REY, F., VAN DIJK, J., VISTAD, O. I., WILKINSON, M. E., & WITTMER, H. (2017). "The science, policy and practice of nature-based solutions: An interdisciplinary perspective". *Science of The Total Environment*, núm. 579, págs. 1215–1227. https://doi. org/10.1016/j.scitotenv.2016.11.106

OLCINA, J. y ELORRIETA, B. "Reducción del riesgo natural y del cambio climático mediante ordenación del territorio. El papel de la infraestructura verde", *Cuaderno de Ordenación del Territorio*, núm. 2, 2021, págs. 61-78.

OLMOS CARBONELL, E. "Soluciones basadas en la Naturaleza para la gestión del agua: potencial, desafíos y política de investigación de la Unión Europea", *Sostenibilidad Económica, social y ambiental*, núm. 7, 2025, págs. 149-167.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA: Soluciones basadas en la naturaleza para ciudades resilientes al cambio climático. Perspectivas y experiencias de América Latina. Panamá*, 2023.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Informe de Contaminación del aire ambiente y salud*, 2024.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Contaminación del aire ambiente (exterior) y salud*, 24 de octubre 2024.

PADRÓN MORALES, J.M. "La Ley de Cambio climático y Transición Energética de Canarias y su incidencia en el ámbito de las Corporaciones Locales", *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 2, 2023, págs. 15-49.

PEDERSEN ZARI, M., KIDDLE, G. L., BLASCHKE, P., GAWLER, S., & LOUBSER, D. "Utilising nature-based solutions to increase resilience in Pacific Ocean Cities" *Ecosystem Services*, núm. 38, 2019, 100968. https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2019.100968.

PERIS-BLANES, J.; CEREZO-PEGO, F. y LOPEZ-RODRIGUEZ, B. "Integrando Agenda Urbana y Misión Climática para acelerar la transición urbana a la sostenibilidad: la Estrategia de la Ciudad de Valencia" *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, núm. 223, 2025, págs. 69-99.

PUYOL ANTOLIN, R. "Más allá de la explosión poblacional. Un decálogo sobre la previsible evolución demográfica mundial" *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, núm. CLXI, 2024, págs. 229-238.

QUIRÓS BADILLA, D.; PANIAGUA MOLINA, j.; SOLORZO THOMPSON, J. y SOLANO PEREIRA, T. "Revisión literaria de valoración económica de soluciones basadas en naturaleza en agricultura" *Perspectivas Rurales, Nueva época*, núm. 44. Diciembre, 2024, págs. 1-30.

RANDO BURGOS, E. "Algunas notas jurídicas sobre la infraestructura Verde a la luz de la estrategia nacional de Infraestructura verde y de la conectividad y Restauración ecológicas" *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021, núm. 112, pág. 1-30. Disponible en: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00169 (Fecha de último acceso 22/09/2025)

REBOREDO, J.C., UGOLINI, A. & OJEA-FERREIRO, J. "Do green bonds de-risk investment in low-carbon stocks?", *Economic Modelling*, núm. 108, 2022, págs. 1-14.

REY MELLADO, R.; DEL POZO SANCHEZ, C. FRANCHINI ALONSO, M.T. "Soluciones basadas en la Naturaleza: estrategias urbanas para la adaptación al cambio climático" *Habitat y Sociedad*, núm. 14, 2021, págs. 243-262.

RIBAS-PALOM. A. y SAURÍ, D. "Las soluciones basadas en la naturaleza como estrategia en gestión de riesgo de inundación." *Cuadernos de Geografía*, núm. 108, 2022, págs. 819-832.

RIVERA, L. y SALAZAR, M. "Envejeciendo y conectando con lo verde: Nuevos paradigmas de los paisajes naturales terapéuticos post covid y su

influencia en las interacciones espaciales en la vejez". *Diseño moviendo al mundo*, 2024, págs. 97-35.

RIZVI, A. R. "Nature Based Solutions for Human Resilience. IUCN International", 2014. *Union for Conservation of Nature*. https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Rep-2014-008.pdf

RONQUILLO MUÑOZM L. y IRIGOYEN HIDALGO, V. "El observatorio de las Soluciones basadas en la Naturaleza" *Revista Ambienta*, núm. 127, 2021, págs. 96-101.

RUEDA, S. "La lucha por la mitigación del cambio climático se ganará o perderá en las ciudades", *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 37, 2017 págs. 10-19.

SANABRIA DIAZ, J. "Las políticas públicas de incentivos urbanísticos como elementos de regeneración de núcleos turísticos maduros: el caso de las Islas Canarias", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 60, 2022, págs. 1-24.

SANTOS CHINEA, M.C., SIMANCAS CRUZ, M., y HERNANDEZ MARTIN, R. "Incentivos económicos a la renovación de alojamientos turísticos: el mercado de derechos materializables en plazas alojativas", *Cuadernos de Estudios Empresariales*, núm. 23, págs. 14-26.

SEDDON, N., SENGUPTA, S., GARCÍA-ESPINOSA, M., HAULER, I., HERR, D., & RIZVI, A. R. *Nature-based Solutions in Nationally Determined Contributions. Synthesis and recommendations for enhancing climate ambition and action by 2020*, 2020. Edit. University of Oxford.

SIMANCAS CRUZ, M. "La regeneración sostenible de las áreas turísticas maduras del litoral" en HERNANDEZ-MARTIN. R. y LEON, C.(Coord.) *Fundamentos para la medición de la sostenibilidad del Turismo.* Observatorio Turístico de Canarias, 2024, págs. 239-268.

SWITZERLAND; RAYMOND, C., N. FRANTZESKAKI, N. KABISCH, P. BERRY, M. BREIL, M. RAZVAN NITA, D. GENELETTI Y C. CALFAPIETRA "A framework for assessing and implementing the co-benefits of nature-based solutions in urban areas". *Environmental Science and Policy*, núm. 77, 2017, págs. 15-24.

TAYLOR, S. y TAYLOR, J.R. (2013) "Supplying urban ecosystem service through multifunctional green infrastructure in the United States". *Landscape Ecology in Review*, núm. 28, 2013, págs. 1447-1463.

TEMES CORDOVEZ, R. "La renovación de las ciudades turísticas en Canarias. Una respuesta meditada para unos destinos maduros", *Ciudades*, 20, 2017, págs. 223-243.

ZAPPERI, P. A., PICONE, N. & DUVAL, V. S. "Soluciones basadas en la naturaleza para ambientes urbanos sustentables y resilientes. Propuesta metodológica para el estudio de ciudades del suroeste bonaerense." *Revista FACENA* núm. 34(2), 2024, págs. 217-228.

ZÁRATE MARTIN, A. "Enverdecimiento urbano contra el cambio climático", *Boletín de la Real Sociedad de Geografía*, núm. CLXII, 2024, págs. 305-332.

ZAMORANO WISNES, J. "El derecho a la ciudad sostenible" *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, núm. 15, 2021, págs. 86-106.

VILLCA POZO, M. "Principales rasgos configuradores de las bonificaciones del IBI por la instalación de sistemas de aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, núm. 2, 2022, págs. 1-29.

WORLD BANK GROUP. *Desarrollo Urbano*, 2025.

WORDL ECONOMIC FORUM, *BiodiverCities by 2030: Transforming Cities' Relationship with Nature*, 2022.

WORDL METEORLOGICAL ORGANIZATION, *State of The Climate2024 Update for COP 2029*.

8. FUENTES NORMATIVAS

Decreto 4/2001 de 12 de enero, por el que se acuerda la elaboración de las Directrices Generales de Ordenación y las de Ordenación Turística de Canarias.

Decreto 80/2023, de 18 de mayo, por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Acción Climática.

Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica.

Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, sobre Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal.

Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, que se promulgó para dar respuesta al deterioro del tejido turístico canario.

Ley 7/1997, de 4 de julio, de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, cuyo principal objetivo es ampliar los plazos establecidos en la anterior ley para poder llevar a cabo el cumplimiento del principio de unidad de explotación.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ley 2/2013, 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias.

Ley 33/2015, se encarga de establecer la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas.

Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias, más conocida como moratoria turística.

Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.

Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Orden 6/2023, de 19 de mayo, de la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de las ayudas correspondientes al plan «Verdea», programa de ayudas para fomentar actuaciones SbN, soluciones basadas en la naturaleza, dirigidas a la renaturalización del entorno construido en el ámbito de la arquitectura, y se aprueba la convocatoria correspondiente al ejercicio 2023

Orden TED/1060/2024, de 25 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, para el impulso de la infraestructura verde, cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

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.

Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad.

Real Decreto 691/2021, de 3 de agosto, por el que se regulan las subvenciones a otorgar a actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes, en ejecución del Programa de rehabilitación energética para edificios existentes en municipios de reto demográfico (Programa PREE 5000), incluido en el Programa de regeneración y reto demográfico del Plan de rehabilitación y regeneración urbana del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como su concesión directa a las comunidades autónomas.

Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 525/2013 y la Decisión n.º 529/2013/UE.

Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999.

Reglamento (UE) 2023/2631 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de noviembre de 2023 sobre los bonos verdes europeos y la divulgación de información opcional para los bonos comercializados como bonos medioambientalmente sostenibles y para los bonos vinculados a la sostenibilidad (Texto pertinente a efectos del EEE).

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

Resolución de 29 de enero de 2024, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de 13 de noviembre de 2023, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, la Secretaría de Estado de Defensa, la Secretaría de Estado de Turismo y la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, por la que se aprueba el primer Programa de Trabajo de la Administración General del Estado de la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (2022-2024).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de octubre de 2025

REGISTROS DE HUELLA DE CARBONO EN ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARATIVO Y DESAFÍOS NORMATIVOS [1]

CARBON FOOTPRINT REGISTRIES IN SPAIN: COMPARATIVE ANALYSIS AND REGULATORY CHALLENGES

Autora: Lorena Melchor Llopis, Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Universitat de València (España). ORCID: 0009-0003-4842-2181

Fecha de recepción: 19/06/2025

Fecha de aceptación: 19/08/2025

Fecha de modificación: 09/09/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00443

Resumen:

Este estudio examina el régimen jurídico de la huella de carbono en España, con especial énfasis en las modificaciones introducidas por el Real Decreto 214/2025. Se analizan los elementos esenciales del sistema estatal de registro, destacando la obligatoriedad del cálculo y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, se aborda la compleja articulación entre las normativas estatal y autonómica, poniendo de relieve las tensiones derivadas del reparto competencial y de la fragmentación regulatoria. A través de un enfoque comparado, se identifican diferencias sustantivas en los niveles de exigencia y en la aplicación de medidas, así como las carencias en materia de

[1] Este trabajo se enmarca en el Proyecto "La planificación administrativa" (PLANAD) (PID2023-152781NB-I00), financiado por el Programa Estatal para Impulsar la Investigación Científico-Técnica y su Transferencia, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023.

interoperabilidad entre los registros autonómicos y el estatal. El trabajo concluye con la propuesta de establecer un marco normativo común mínimo que favorezca la coordinación interadministrativa y garantice la coherencia jurídica necesaria para el cumplimiento efectivo de los compromisos climáticos asumidos por España en los ámbitos nacional y europeo.

Abstract:

This study examines the legal framework governing the carbon footprint in Spain, with particular emphasis on the amendments introduced by Royal Decree 214/2025. It analyses the core elements of the national registry system, highlighting the mandatory calculation and reduction of greenhouse gas emissions. The article also explores the complex interplay between national and regional regulations, underscoring the tensions arising from shared competences and regulatory fragmentation. Through a comparative approach, it identifies substantial differences in regulatory stringency and implementation, as well as existing limitations in the interoperability between regional and national registries. The study concludes by proposing the establishment of a minimum common legal framework to enhance inter-administrative coordination and ensure the legal coherence required for the effective fulfilment of Spain's climate commitments at both national and European levels.

Palabras clave: Huella de carbono. Régimen jurídico. Registro estatal. Reducción de emisiones. Competencias compartidas. Interoperabilidad. Política climática. Real Decreto 214/2025.

Keywords: Carbon footprint. Legal framework. National registry. Emission reduction. Shared competences. Interoperability. Climate policy. Royal Decree 214/2025.

Índice:

1. Introducción
2. La base competencial del Registro de Huella de Carbono: marco estatal y despliegue autonómico
3. El Registro estatal de huella de carbono tras el Real Decreto 214/2025
   3.1. Elementos estructurales
   3.2. Sujetos obligados, objetivos regulatorios y exigencias de reducción de emisiones

4. Análisis comparativo de los registros autonómicos
4.1. Modelos institucionales y su articulación con el sistema estatal
4.2. Disparidades normativas en la exigencia de inscripción y reducción de emisiones
5. Hacia un sistema integrado de registros de huella de carbono: propuestas para una transición cooperativa
6. Conclusiones
7. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. Legal Basis of the Carbon Footprint Register: State Powers and Autonomous Community Regulations
3. The national carbon footprint registry under Royal Decree 214/2025
3.1. Structural elements
3.2. Obligated parties, regulatory objectives, and emission reduction requirements
4. Comparative analysis of regional registries
4.1. Institutional models and their coordination with the national system
4.2. Regulatory disparities in registration requirements and emission reductions
5. Towards an Integrated Carbon Footprint Registry System: Proposals for a Cooperative Transition
6. Conclusions
7. References

1. INTRODUCCIÓN

La reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) constituye una prioridad estratégica en la lucha contra el cambio climático en el derecho de Unión Europea y en el español. Este objetivo adquiere especial relevancia en los denominados sectores difusos, es decir, aquellos que no están incluidos en el régimen europeo de comercio de derechos de emisión[2] y que, en general, se caracterizan por una menor intensidad energética pero que, en

[2] El régimen de comercio de derechos de emisión es un mecanismo de mercado que establece un límite máximo total de emisiones de gases de efecto invernadero para ciertos sectores y permite a las instalaciones comprar o vender derechos de emisión para cumplir sus objetivos de reducción. Así, se incentiva la reducción eficiente de emisiones garantizando el cumplimiento del tope. Sobre la configuración jurídica del régimen de comercio de derechos de emisión, véanse Sanz Rubiales (2007, 2024 y 2025) y Melchor (2018).

conjunto, representan una proporción significativa de las emisiones de GEI[3]. Estas categorías comprenden, entre otros, los sectores residencial, comercial, institucional, de transporte, las actividades agroganaderas, la gestión de residuos, la utilización de gases fluorados y la industria excluida del referido mecanismo de mercado.

Durante el periodo 2013-2020, la Unión Europea se comprometió a reducir un 10 % las emisiones procedentes de estos sectores con respecto a los niveles de 2005, asignando a España ese mismo objetivo[4]. Para el periodo 2021-2030, el Consejo Europeo reforzó los compromisos climáticos, exigiendo una reducción del 40 % en relación con 2005. Posteriormente, el Reglamento (UE) 2018/842, relativo al reparto del esfuerzo entre los Estados miembro, estableció para España un objetivo vinculante de reducción de las emisiones del 37,7 %[5].

Para dar cumplimiento a estos compromisos, se impulsaron diversas iniciativas normativas a escala estatal, entre las que destaca la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Esta norma trató de introducir reformas estructurales para lograr una economía competitiva, productiva e inclusiva, que garantizara el respeto ambiental y el uso eficiente de los recursos, en línea con el principio de sostenibilidad intergeneracional. En este contexto, la Ley no solo estableció principios clave para la sostenibilidad económica, sino que también sentó las bases para la transición hacia una economía baja en carbono, introduciendo instrumentos orientados a la reducción de emisiones GEI. Un ejemplo significativo de ello fue la creación del Fondo de Carbono para una Economía

[3] Los denominados sectores difusos representaron en 2024 aproximadamente el 68 % del total de emisiones de GEI en España, según datos del Observatorio de Sostenibilidad (2024). En el ámbito de la Unión Europea, estos sectores alcanzaron el 62,6 % de las emisiones totales en 2013 (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022), si bien otras fuentes más recientes sitúan este porcentaje en una horquilla comprendida entre el 55 % y el 60 % en ejercicios posteriores (Observatorio Climático, 2025).

[4] Véase la Decisión n. º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020 y sobre el reparto de las asignaciones anuales entre los Estados la Decisión n. º 2013/162/UE de la Comisión, de 26 de marzo de 2013, por la que se determinan las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período de 2013 a 2020, de conformidad con la Decisión n. º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; la Decisión de ejecución n. º 2013/634/UE de la Comisión, de 31 de octubre de 2013, relativa a los ajustes de las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período 2013-2020, de conformidad con la Decisión n. º 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

[5] Vid. la Decisión de ejecución n. º 2020/2126 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2020, por la que se establecen las asignaciones anuales de emisiones de los Estados miembros para el período comprendido entre 2021 y 2030, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Sostenible (FES-CO2), concebido como un mecanismo de financiación climática para promover proyectos que reduzcan las emisiones y fomenten actividades con baja intensidad de carbono.

La huella de carbono (HC) se configura como un indicador ambiental esencial para cuantificar las emisiones de GEI derivadas de la actividad de una organización. Como señalan Hertwich y Peters (2009), su determinación exige no solo la recopilación sistemática de datos relativos a los procesos y consumos específicos –incluyendo emisiones directas e indirectas a lo largo de las cadenas de suministro–, sino también la aplicación de metodologías robustas, como el análisis de ciclo de vida o modelos input-output, para evitar subestimaciones significativas. Para ello, se requiere el uso de factores de emisión reconocidos que integren las dimensiones territoriales y transfronterizas de la producción global[6].

En coherencia con estos avances técnicos y metodológicos, y en línea con los objetivos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la medición y gestión de la HC se consolidó como una herramienta clave en las políticas españolas de reducción de emisiones. Esta evolución normativa encontró un hito destacado en el Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo (actualmente derogado), que estableció el registro oficial de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono[7]. Su finalidad era fomentar tanto la reducción como la compensación de las emisiones de GEI, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por España en materia de cambio climático.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, encargó al Gobierno en su disposición final duodécima determinar reglamentariamente el tipo de empresas que debían calcular y publicar su HC, así como la periodicidad, los plazos iniciales y demás elementos necesarios para configurar esta obligación.

En cumplimiento de este mandato legal, se ha aprobado el Real Decreto 214/2025, de 18 de marzo, que deroga el Real Decreto 163/2014. Esta nueva norma mantiene la vigencia del Registro de Huella de Carbono (RHC) creado

[6] En este contexto, Wiedmann y Minx (2008) aportan una precisión crítica: la HC debe priorizar el CO_2 como unidad central de medición y diferenciarse conceptualmente de la huella climática –que incluye todos los GEI– para evitar ambigüedades en la comunicación de resultados (pp. 4-5).

[7] Para conocer el funcionamiento del registro creado por el Real Decreto 163/2014, puede consultarse Blasco (2014) y Serrano Paredes (2020), que realizan una especial referencia anterior Registro español de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

en 2014, al tiempo que introduce mejoras sustantivas para actualizar su funcionamiento. En concreto, amplía su alcance para incorporar nuevas tipologías de proyectos de absorción y las huellas de carbono de evento; establece requisitos adicionales de participación; introduce mejoras en la tramitación; y refuerza la coordinación con los registros equivalentes de ámbito autonómico.

El sistema estatal se complementa con registros autonómicos, lo que ha dado lugar a marcos regulatorios propios en comunidades como Illes Balears, Comunitat Valenciana, Andalucía, País Vasco, Navarra, Asturias o Canarias.

Según los datos más recientes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (18 de marzo de 2025), el RHC ha inscrito un total de 14.250 huellas, ha promovido la repoblación de 23.348 hectáreas de superficie forestal y ha reconocido compensaciones equivalentes a 154.406 toneladas de CO_2[8].

Este artículo analiza la nueva configuración del RHC estatal establecida por el Real Decreto 214/2025, que reemplaza la normativa anterior. En primer lugar, se estudian las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación de la HC. A continuación, se examinan los aspectos fundamentales del registro estatal, tales como sus objetivos, los sujetos obligados y los mecanismos para la reducción de emisiones. Seguidamente, se realiza una comparación de los sistemas autonómicos, evaluando su estructura institucional, su coordinación con el sistema estatal y las disparidades normativas identificadas. Por último, se abordan los desafíos que esta diversidad regulatoria plantea en cuanto a coherencia, seguridad jurídica y efectividad de las políticas climáticas en el contexto de la gobernanza multinivel propia del derecho ambiental español.

2. LA BASE COMPETENCIAL DEL REGISTRO DE HUELLA DE CARBONO: MARCO ESTATAL Y DESPLIEGUE AUTONÓMICO

El RHC responde a la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la lucha frente al cambio climático, ámbito estrechamente vinculado al Derecho ambiental (Galera, 2018; Alenza, 2021). Como advierte Lozano Cutanda (2023), dicha lucha requiere una gobernanza multinivel, en la

[8] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2025, marzo 18). *Nota de prensa de la vicepresidenta tercera del Gobierno de España*. Recuperado de: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/25_03_18_El_Gobierno_aprueba_el_Real_Decreto_que_crea_el_registro.pdf

que la cooperación entre las distintas instancias de la Administración resulta imprescindible para asegurar tanto la eficacia en la implementación de los acuerdos internacionales como la coherencia de las políticas públicas en materia de protección ambiental y sostenibilidad.

La creación del RHC estatal se fundamenta en los artículos 149.1.23.ª y 149.1.13.ª de la Constitución Española. El primero confiere al Estado competencia exclusiva para dictar la legislación básica en materia ambiental, legitimando así su intervención en la regulación del cálculo, reducción y compensación de emisiones de GEI. Por su parte, el segundo atribuye al Estado la facultad de establecer las directrices esenciales y coordinar la planificación económica general, ámbito también afectado por las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático, dada su repercusión en la unidad de mercado y la ordenación económica nacional.

Estas disposiciones constitucionales facultan al Estado para estructurar un marco jurídico homogéneo orientado a la descarbonización, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas implementen medidas complementarias o de mayor alcance, siempre respetando el régimen básico estatal. En efecto, el artículo 149.1.23 CE reconoce a las Comunidades Autónomas la competencia para desarrollar la normativa básica estatal en materia de medio ambiente, así como la posibilidad de dictar normas adicionales de protección.

En los últimos años, diversas Comunidades Autónomas han optado por crear sus propios registros de HC, bien mediante leyes de cambio climático o a través de normativa específica[9]. A continuación, se presenta una relación de la

[9] La distribución de competencias en materia de HC encuentra paralelismos relevantes en la jurisprudencia constitucional sobre técnicas extractivas no convencionales como la fractura hidráulica. El Tribunal Constitucional ha establecido que, si bien las Comunidades Autónomas pueden adoptar medidas de protección ambiental y de fomento, estas no pueden contravenir la legislación básica estatal ni establecer prohibiciones generales que interfieran con las competencias exclusivas del Estado en materia de ordenación económica y régimen energético. En este sentido, ha declarado inconstitucionales diversas normas autonómicas que proscribían de manera categórica el uso del *fracking*, por entender que menoscaban la unidad de mercado y afectan a títulos competenciales estatales, como los recursos mineros y el sistema energético. Esta doctrina resulta aplicable al régimen jurídico de la HC, en el que las Comunidades pueden desarrollar medidas complementarias, siempre que se respeten los principios de coordinación y coherencia normativa establecidos por los artículos 149.1.13.ª y 149.1.23.ª de la Constitución. Así, se refuerza la exigencia de articular mecanismos de colaboración interadministrativa que aseguren la cohesión normativa, eviten la dispersión regulatoria y garanticen la efectividad de las políticas públicas en materia ambiental. Las principales sentencias del Tribunal Constitucional sobre la regulación del *fracking* en España son: Sentencia 106/2014, de 13 de junio (BOE núm. 151, de 23 de junio de 2014), Sentencia 134/2014, de 18 de septiembre (BOE núm. 243, de 8 de octubre de 2014), Sentencia

normativa autonómica relativa al registro de huella de carbono en España (2025):

Tabla 1
Normativa autonómica sobre el registro de huella de carbono en España (2025)

Comunidad Autónoma	**Normativa**
Islas Baleares	Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética. Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, regulador del Registro balear de huella de Carbono y de otras obligaciones en materia de reducción de emisiones establecidas en la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética
País Vasco	Ley 1/2024, de 8 de febrero, de transición energética y cambio climático.
Andalucía	Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.
Comunidad Valenciana	Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de cambio climático y transición ecológica de la Comunitat Valenciana.
Canarias	Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.
Navarra	Ley 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética.
Resto de CCAA	No existe normativa autonómica específica

Nota. La información ha sido recopilada y organizada por el autor a partir de fuentes oficiales autonómicas y estatales.

Esta pluralidad normativa refleja la autonomía que las Comunidades Autónomas poseen para complementar y desarrollar la legislación básica estatal. Sin embargo, tal diversidad plantea importantes retos para la coherencia y coordinación efectiva del sistema en su conjunto. En este contexto, como advierte Valencia Martín (2018), la heterogeneidad normativa puede

208/2014, de 11 de diciembre (BOE núm. 36, de 11 de febrero de 2015), Sentencia 73/2016, de 14 de abril (BOE núm. 131, de 2 de junio de 2016) y Sentencia 8/2018, de 25 de enero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2018).

comprometer la eficacia del régimen, subrayando la imperiosa necesidad de fortalecer los mecanismos de cooperación interadministrativa que permitan asegurar la efectividad de las políticas públicas ambientales a nivel nacional.

3. EL REGISTRO ESTATAL DE HUELLA DE CARBONO TRAS EL REAL DECRETO 214/2025

3.1. ELEMENTOS ESTRUCTURALES

La estructura del RHC, definida en el artículo 2 del Real Decreto 214/2025, se articula en tres áreas: sección a), relativa a la HC y a los compromisos de reducción de emisiones de GEI; sección b), referida a los proyectos de absorción de dióxido de carbono (CO_2); y sección c), correspondiente a la compensación de la huella de carbono.

La primera de ellas tiene por objeto la inscripción tanto de las HC de organizaciones y de eventos[10] como de los compromisos de reducción asociados a estas. Esta sección se configura como un instrumento clave para fomentar la cuantificación, seguimiento y reducción de las emisiones de GEI en el ámbito estatal.

En cuanto al alcance de las emisiones, las organizaciones están obligadas a declarar tanto las emisiones directas (alcance 1) como las indirectas derivadas del consumo energético (alcance 2), permitiéndose la exclusión de fuentes "no significativas", siempre que el conjunto de estas no exceda el 5 % del total de las emisiones de ambos tipos.

La norma no define qué se entiende por emisiones "no significativa", lo que supone reconocer un amplio margen de apreciación que podría comprometer la seguridad jurídica y favorecer disparidades en la aplicación práctica[11]. Si bien la exclusión de ciertas emisiones puede resultar operativamente razonable, la

[10] El Real Decreto 214/2025 define la HC de un evento como "la totalidad de gases de efecto invernadero emitidos como consecuencia directa o indirecta del conjunto de actividades desarrolladas para la realización de dicho evento" (artículo 3.g). Asimismo, considera grandes eventos aquellos que superen los 1.500 asistentes presenciales (artículo 3.j).

[11] Se admite la verificación de los datos por entidades acreditadas conforme a estándares reconocidos internacionalmente, como la norma ISO 14064, el Greenhouse Gas Protocol, ISAE 3410, EMAS, ISO 50001 u otros que puedan ser reconocidos por la Oficina Española de Cambio Climático, incluyendo los sistemas vinculados a los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto o el mecanismo del artículo 6.4 del Acuerdo de París. Estos estándares deberán ir acompañados de la información complementaria que garantice su equivalencia con los requisitos del registro.

ausencia de criterios técnicos claros afecta negativamente a la comparabilidad y fiabilidad de los datos reportados. Por ello, sería conveniente introducir una definición normativa del umbral de significatividad, acompañada de una guía técnica vinculante y un mecanismo de supervisión que garantice el control efectivo de las emisiones excluidas.

Por último, la inclusión de las emisiones indirectas adicionales (alcance 3) es voluntaria hasta el año 2028[12], salvo en el caso de los eventos, en los cuales deben declararse tanto las emisiones directas como las indirectas[13]. En numerosos sectores, como la alimentación, la moda o la banca, estas emisiones representan la mayor parte del impacto climático empresarial, por lo que su exclusión podría comprometer la fiabilidad de los informes y fomentar prácticas de *greenwashing*[14]. Resultaría más coherente con los principios generales del Derecho ambiental establecer una obligación escalonada, complementada con apoyo técnico e incentivos regulatorios, considerando que se trata de organizaciones ya sometidas a marcos europeos de reporte en materia de sostenibilidad.

Para facilitar el proceso de inscripción en la Sección a), la OECC pone a disposición del público herramientas y documentos de apoyo a través de su portal web. Estos materiales incluyen metodologías para el cálculo de las huellas, guías para la elaboración de los planes de reducción y listas sobre los factores de emisión aplicables.

A partir del 1 de enero de 2026, los compromisos de reducción deberán incorporar, con carácter obligatorio, un objetivo cuantificado respecto de un año base y un horizonte temporal no inferior a cinco años. Estos compromisos deben alinearse con la senda de descarbonización prevista en el Acuerdo de

[12] El artículo 11.3 del Real Decreto 214/2025, prevé que a partir del año 2028 el cálculo de la HC deberá incluir las emisiones de alcance 3.

[13] A título ilustrativo, las emisiones de alcance 1 pueden proceder, entre otras fuentes, del uso de calderas alimentadas por combustibles fósiles o de vehículos pertenecientes a la organización; las de alcance 2, del consumo de electricidad en instalaciones propias; y las de alcance 3, del transporte de mercancías contratado externamente, los desplazamientos laborales del personal, el uso de los productos puestos en el mercado o la gestión de los residuos generados.

[14] El *greenwashing* se refiere a una práctica de comunicación engañosa en la que una organización exagera o falsifica sus credenciales ambientales con el fin de mejorar su reputación, aprovechando la creciente conciencia ecológica de los consumidores. Para un análisis más profundo del concepto, véanse: Iberdrola (2021), que destaca la vinculación de estas prácticas con estrategias de marketing que ocultan impactos reales; Climate Selectra (2023), que lo describe como una "comunicación abusiva" que crea una imagen ilusoria de responsabilidad ecológica; y Hallama (2011), que analizan su impacto en la percepción del consumidor a través de la omisión o amplificación selectiva de información.

París y con los objetivos de neutralidad climática establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021[15]. No obstante, la norma carece de directrices técnicas sobre la determinación del año base, el nivel mínimo de ambición o los métodos de seguimiento, lo que podría dar lugar a compromisos dispares entre organizaciones, comprometiendo la eficacia ambiental y la coherencia del sistema. Desde una perspectiva jurídica y medioambiental, resulta aconsejable establecer, mediante desarrollo reglamentario o guía técnica vinculante, criterios homogéneos para la fijación, validación y verificación de los objetivos de reducción. Tal medida reforzaría la seguridad jurídica, mejoraría la comparabilidad y contribuiría al cumplimiento efectivo de los compromisos climáticos asumidos por el Estado.

El Real Decreto 214/2025 regula los proyectos de absorción y compensación de emisiones mediante su inscripción en las secciones b) y c) del RHC. En particular, la Sección b) incluye los proyectos desarrollados en territorio nacional que generen un aumento neto de carbono almacenado[16], a través de actividades relacionadas con el uso y cambio de uso del suelo, la selvicultura o el denominado "carbono azul" [17]. Como advierten Bumpus y Liverman (2008), los mecanismos de absorción y compensación de emisiones deben ser evaluados cuidadosamente para evitar que sean utilizados como una excusa para

[15] Los compromisos de reducción deben ajustarse al artículo 2.1 del Acuerdo de París, que fija como objetivo limitar el aumento de la temperatura media mundial a menos de 2 °C respecto a los niveles preindustriales, y proseguir esfuerzos para mantenerlo por debajo de 1,5 °C. Asimismo, deben ser coherentes con el artículo 2.1 del Reglamento (UE) 2021/1119, que establece la neutralidad climática en la Unión Europea para 2050. Véase: Acuerdo de París, Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 12 de diciembre de 2015, Decisión 1/CP.21, UNFCCC. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifica el Reglamento (CE) nº 401/2009 y la Decisión (UE) 2015/1814. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 243/1, 9.7.2021. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119

[16] Cada proyecto inscrito debe contener información detallada sobre su titular, las características técnicas y jurídicas del mismo, las cantidades de carbono absorbido, así como las eventuales transacciones realizadas sobre dichas absorciones. El cálculo de estas se basará en directrices del IPCC, datos del inventario nacional de GEI, del inventario forestal nacional u otras fuentes fiables. La OECC ofrece herramientas técnicas obligatorias para la estimación y documentación, que se actualizan conforme se reconocen nuevas metodologías.

[17] El carbono azul se refiere al carbono capturado y almacenado por ecosistemas costeros y marinos, como praderas de fanerógamas marinas, marismas o manglares. Estos ecosistemas actúan como sumideros naturales y desempeñan un papel relevante en la mitigación del cambio climático, al contribuir significativamente al secuestro de dióxido de carbono atmosférico (Herr, Laffoley & McLeod, 2011).

acumular capital sin generar un impacto real en la mitigación del cambio climático.

Para su inscripción, los proyectos deben cumplir requisitos esenciales, como la verificación de beneficios netos en términos de absorción (previniendo la doble contabilidad), la adicionalidad legal y económica, la permanencia del almacenamiento durante al menos 30 años, según la normativa española, y la ausencia de impactos negativos sobre la biodiversidad u otros objetivos ambientales, tales como la adaptación al cambio climático[18]. En este contexto, Edwards y Hannis (2021) subrayan la importancia de garantizar una adicionalidad real, es decir, que las absorciones no se habrían producido sin el proyecto, advirtiendo que una parte significativa de los proyectos evaluados en mercados internacionales no cumple este criterio, lo que afecta gravemente a su efectividad en la mitigación climática[19].

Además, el registro debe garantizar la trazabilidad de las absorciones de carbono, exigiéndose a las personas titulares la actualización continua de la información y la notificación de cualquier desviación significativa respecto del plan de gestión, en particular cuando esta se deba a eventos bióticos o abióticos, tales como plagas, incendios o sequías. La omisión de dicha comunicación podrá dar lugar a la baja del proyecto en el registro correspondiente.

Asimismo, se incorpora una herramienta de aseguramiento mediante una bolsa de garantía constituida por absorciones generadas por los proyectos inscritos,

[18] La adicionalidad es un principio esencial para asegurar la integridad ambiental de los proyectos de absorción. Supone que las reducciones o absorciones de CO_2 no habrían ocurrido en ausencia del proyecto. La adicionalidad legal exige que las actuaciones superen las obligaciones normativas existentes, mientras que la económica requiere que los beneficios derivados del registro y comercialización del proyecto sean determinantes para su viabilidad financiera (Comisión Europea, 2022).

[19] Edwards y Hannis (2021) ofrecen una revisión crítica sobre los mercados de compensación de carbono, destacando problemas clave como la falta de adicionalidad real en muchos proyectos, lo que compromete su efectividad en la reducción de emisiones. Los autores identifican que hasta el 52% de los proyectos en mercados como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que es un instrumento del Protocolo de Kioto diseñado para fomentar proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo, no generan reducciones adicionales, ya que financian actividades que ya estaban planificadas. Aunque los proyectos de absorción y compensación en el ámbito nacional no son iguales a los proyectos del MDL, este análisis es relevante por analogía, ya que destaca la necesidad de garantizar que las absorciones no se habrían producido sin la intervención del proyecto, lo que se conoce como adicionalidad. Además, los autores señalan otros riesgos como la sobreatribución de créditos y la falta de permanencia en el almacenamiento de carbono, lo que subraya la importancia de mejorar los estándares metodológicos y la transparencia en la verificación de los proyectos.

destinada a cubrir pérdidas no atribuibles a la voluntad del promotor[20]. No obstante, la regulación vigente no define con precisión los supuestos de activación, los criterios de cálculo ni el procedimiento de utilización de dicha bolsa, remitiéndose de forma genérica a documentos técnicos de apoyo. Esta indeterminación puede generar incertidumbre jurídica y limitar la eficacia del mecanismo. A fin de reforzar su fiabilidad, transparencia y seguridad jurídica, resultaría necesario desarrollar una normativa complementaria que detalle expresamente los casos de aplicación, el método de cuantificación y las condiciones para su compensación efectiva.

La norma reconoce la facultad de la OECC para realizar inspecciones, tanto presenciales como telemáticas, y se establece que, al final del periodo de inscripción, las absorciones no verificadas se considerarán liberadas a la atmósfera, salvo que se haya acreditado su continuidad conforme a los requisitos exigidos.

Aunque el nuevo reglamento supone un avance en la regulación de los proyectos de absorción, la ausencia de desarrollo normativo respecto a la activación y gestión de la bolsa de garantía compromete la seguridad jurídica de los promotores. Gillis (2021) advierte que los vacíos regulatorios en mercados sin supervisión adecuada pueden generar créditos de baja calidad y riesgos financieros no cuantificados. Wara y Victor (2008) resaltan que, sin políticas claras y verificaciones rigurosas, los proyectos pueden resultar ineficaces. Por lo tanto, se hace esencial establecer directrices precisas para la activación de la bolsa de garantía y mejorar la transparencia en la verificación, con el fin de garantizar la fiabilidad del sistema y consolidar su credibilidad en la mitigación del cambio climático.

Finalmente, el artículo 8 del Real Decreto 214/2025 desarrolla la Sección c) del Registro en la que se inscriben las compensaciones de HC provenientes de proyectos de absorción de CO_2, registrados en la Sección b), y de proyectos de reducción de emisiones de GEI realizados por terceros, siempre que sean reconocidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este mecanismo tiene como objetivo asegurar la trazabilidad de las compensaciones vinculadas a las acciones de mitigación del cambio climático[21].

[20] La bolsa de garantía tiene por objeto asegurar la permanencia del carbono almacenado frente a riesgos no imputables al promotor del proyecto, como incendios forestales, plagas o fenómenos meteorológicos extremos. Funciona mediante un mecanismo colectivo, integrado por absorciones aportadas por los propios proyectos registrados, que serán utilizadas para compensar pérdidas debidamente acreditadas.

[21] Es relevante señalar que las compensaciones registradas en esta sección no podrán ser utilizadas para cumplir con la obligación anual de entrega de derechos de emisión de gases

Este mecanismo tiene como objetivo garantizar la trazabilidad de las compensaciones asociadas a las acciones de mitigación del cambio climático, proporcionando transparencia y seguridad jurídica tanto a los actores que implementan los proyectos como a aquellos que se benefician de las compensaciones. A través de este sistema de registro, se busca asegurar que las compensaciones de HC sean auténticas, verificables y eficaces en su contribución a la reducción de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, alineándose con los compromisos nacionales e internacionales en materia de cambio climático.

3.2. SUJETOS OBLIGADOS, OBJETIVOS REGULATORIOS Y EXIGENCIAS DE REDUCCIÓN DE EMISIONES

El Real Decreto 214/2025 mantiene inalterado el ámbito subjetivo de aplicación del Registro en lo relativo a las entidades privadas, sin extender la obligación de calcular la HC ni de elaborar un plan de reducción de emisiones más allá de los supuestos ya previstos. Así, la exigencia continúa circunscrita a las organizaciones recogidas en el artículo 49.5 de la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, y en el artículo 262.5 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital. Estas normas exigen, en efecto, a determinadas sociedades incluir en su estado de información no financiera, datos relativos, entre otros, a las emisiones de GEI generadas como consecuencia de sus actividades; las medidas adoptadas para afrontar los riesgos derivados del cambio climático; los objetivos voluntarios de reducción de emisiones establecidos a medio y largo plazo; y los medios implementados para alcanzar dichos objetivos.

Esta obligación recae sobre las sociedades que formulen cuentas consolidadas o sobre aquellas que, por su tamaño o características, se consideren entidades de interés público o grandes empresas; entendiendo por tales a aquellas que cuentan con más de 500 trabajadores, entre otros criterios.

Por otra parte, el deber de calcular la HC y elaborar el correspondiente plan de reducción alcanza al sector público estatal, incluyendo los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, así como las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que deberán cumplir este mandato a partir del año 2026. Esta previsión

---

de efecto invernadero, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que regula el comercio de derechos de emisión. Por lo tanto, las compensaciones no podrán sustituir la entrega de los derechos de emisión requeridos por dicho régimen.

normativa refuerza la coherencia de la política climática, exigiendo que las administraciones públicas también asuman un rol activo en la reducción de su impacto ambiental, convirtiéndose en un ejemplo de compromiso y responsabilidad para las empresas privadas.

La selección de las entidades obligadas a calcular y reducir su HC se justifica por el impacto significativo de estas entidades en la emisión de GEI. Al enfocarse en las grandes empresas, la norma obedece al principio de proporcionalidad, priorizando a los actores económicos con mayor volumen de actividad, los cuales, en consecuencia, tienen una mayor responsabilidad en la contribución al calentamiento global. La inclusión del sector público estatal en el cumplimiento de estas obligaciones refuerza la coherencia y el alcance de la política climática nacional, en línea con su papel ejemplificativo, al exigir que las administraciones públicas participen activamente en el proceso de descarbonización.

Sin embargo, esta delimitación presenta algunas carencias que podrían limitar la eficacia del marco normativo. En primer lugar, la exclusión de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) constituye una omisión relevante, dado que, aunque su huella individual es menor, en conjunto representan una parte significativa de las emisiones difusas nacionales, especialmente en sectores como la agricultura, el transporte y la gestión de residuos. La exclusión de estas entidades podría generar un vacío en la estrategia nacional de descarbonización y limitar el alcance de la misma.

A fin de solventar estas limitaciones, se propone la inclusión gradual de las PYMEs en el sistema de cálculo y reducción de la huella de carbono, a través de un marco regulador adaptado a su estructura y capacidad operativa. A tal efecto, podrían implementarse mecanismos simplificados de reporte, acompañados de un calendario transitorio que facilite su implementación progresiva. Igualmente, la introducción de medidas de apoyo económico, como incentivos fiscales o subvenciones finalistas, permitiría estimular su participación sin generar cargas desproporcionadas.

Aunque el Real Decreto 214/2025 establece la obligación de calcular anualmente la huella de carbono y elaborar un plan de reducción para determinadas empresas, la inscripción en el RHC sigue siendo voluntaria. El cumplimiento de la normativa se garantiza, en cambio, mediante la obligación de publicar la información relativa a la huella de carbono y al plan de reducción a través de los canales previstos en el artículo 11.4 del Real Decreto. Esta obligación puede cumplirse, en el caso de las empresas privadas, mediante su inclusión en los informes de sostenibilidad legalmente exigidos, y en el caso de

las entidades del sector público, en los informes contemplados en el Plan General de Contabilidad Pública.

Esta configuración da lugar a un marco operativo heterogéneo, en el que concurren diversos supuestos. Entre los principales comportamientos identificados, cabe distinguir los siguientes: (i) entidades obligadas a calcular su HC y elaborar un plan de reducción que no se inscriben en el Registro estatal, aunque cumplen con su deber de publicidad; (ii) entidades sujetas a dicha obligación que optan por inscribirse voluntariamente; (iii) organizaciones no obligadas que se registran de forma voluntaria por razones reputacionales, de responsabilidad social o en previsión de futuras exigencias normativas; (iv) entidades que, en lugar del registro estatal, deciden inscribirse en registros autonómicos existentes; y (v) supuestos en los que no se realiza inscripción alguna, ni se calcula la HC ni se elaboran planes de reducción de emisiones de GEI.

En definitiva, aunque el Real Decreto 214/2025 representa un avance normativo relevante al imponer obligaciones de cálculo y reducción de la HC a determinados sujetos públicos y privados, persisten carencias que limitan la eficacia y coherencia del sistema. Reforzar el carácter obligatorio del registro, al menos para las entidades ya comprendidas en su ámbito de aplicación -esto es, aquellas previstas en la normativa vigente sobre información no financiera-, contribuiría a dotar de mayor seguridad jurídica, trazabilidad y control a las obligaciones impuestas, fortaleciendo así la credibilidad institucional del instrumento y su capacidad para incidir efectivamente en los objetivos de descarbonización.

4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REGISTROS AUTONÓMICOS

En este apartado se va a examinar el régimen jurídico aplicable a los registros autonómicos, atendiendo tanto a su naturaleza como a sus efectos jurídicos potenciales. Esta revisión permite valorar el grado de coordinación normativa entre los distintos niveles territoriales y detectar posibles disfunciones que comprometan la coherencia del sistema general de información y seguimiento de las emisiones difusas.

4.1. MODELOS INSTITUCIONALES Y SU ARTICULACIÓN CON EL SISTEMA ESTATAL

El análisis se inicia con el estudio del marco jurídico de las Illes Balears en materia de HC. La Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y

transición energética, prevé la creación de un registro propio de HC, desarrollado reglamentariamente mediante el Decreto 48/2021, de 13 de diciembre. Dicho registro se articula en tres secciones que reproducen las categorías establecidas por el RHC estatal, lo que pone de manifiesto una voluntad expresa de armonización institucional y coherencia normativa entre ambos niveles de gobierno[22].

No obstante, la normativa balear incluye las emisiones no difusas -habitualmente vinculadas a grandes instalaciones sometidas al régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea-, lo que plantea cuestiones jurídicas y ambientales de especial relevancia. Este supuesto constituye una excepción dentro del marco normativo español, dado que los registros autonómicos se circunscriben exclusivamente a las emisiones difusas, precisamente para evitar solapamientos competenciales y duplicidades con el régimen europeo de comercio de derechos de emisión[23].

Desde un enfoque técnico-administrativo, la inclusión de información ya integrada en otros inventarios nacionales merma su valor añadido, salvo que se destine a políticas autonómicas concretas y se garantice la interoperabilidad de los datos. Asimismo, la falta de armonización entre Comunidades Autónomas en lo relativo a las emisiones no difusas podría traducirse en desequilibrios regulatorios, afectando al principio de igualdad en el acceso al mercado y generando cargas administrativas diferenciadas para los operadores según el territorio donde actúen.

En el caso del Principado de Asturias, el Decreto 40/2021, de 6 de julio, regula la organización y el funcionamiento del registro autonómico de huella de carbono. En lo que respecta a su diseño estructural, el artículo 4 establece una configuración equivalente a la del registro nacional, replicando la división en tres secciones diferenciadas, lo que permite una coherencia técnica y operativa con los mecanismos estatales de seguimiento y gestión de emisiones. Esta alineación estructural favorece la interoperabilidad institucional y evita duplicidades normativas.

La Comunidad Valenciana creó su propio registro mediante el artículo 30 de la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del Cambio Climático y la Transición Ecológica, bajo la denominación de Registro Valenciano de Iniciativas de Cambio

[22] Para una exposición más detallada sobre el Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, regulador del Registro balear de huella de carbono, puede consultarse Blasco (2022).
[23] Véase al respecto la STC 69/2018, de 21 de junio de 2018.

Climático. A diferencia de otros registros autonómicos que se centran exclusivamente en la HC, este instrumento tiene por objeto fomentar y reconocer iniciativas orientadas tanto a la mitigación como a la adaptación al cambio climático. En cuanto a su estructura, el apartado 4 del artículo 30 introduce una particularidad relevante: se prevé una sección adicional, no contemplada en el registro estatal, destinada específicamente a la inscripción de acciones y proyectos vinculados a la adaptación a los efectos del cambio climático. Estas medidas son fundamentales para disminuir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos frente a los impactos presentes y futuros del calentamiento global. En este marco, se incluyen actuaciones como el desarrollo de infraestructuras resilientes, las prácticas agrícolas sostenibles, la gestión eficiente del agua o la protección de los ecosistemas.

La denominación misma, Registro Valenciano de Iniciativas de Cambio Climático, y su estructura -que incorpora una sección adicional dedicada a la adaptación al cambio climático- introducen una diferencia conceptual y operativa respecto al registro nacional y a los demás registros autonómicos.

El enfoque amplio y transversal del registro valenciano -que abarca tanto la mitigación como la adaptación- plantea interrogantes sobre su naturaleza jurídica. La doctrina especializada acepta que estos registros pueden presentar una naturaleza mixta, combinando funciones de fomento, planificación y control en atención a su futuro desarrollo reglamentario. En consecuencia, según la concreción de sus objetivos, metas cuantificadas y procedimientos de verificación, el registro puede ser considerado tanto un instrumento para la promoción y ordenación de la política climática, como una herramienta técnica destinada a la medición y supervisión de emisiones[24].

Asimismo, la sección adicional de adaptación del Registro Valenciano complementa el registro estatal, sin duplicar ni contradecir sus contenidos esenciales. Es fundamental establecer mecanismos formales de cooperación que aseguren la adecuada integración de las políticas autonómicas de adaptación al cambio climático con los marcos de planificación estatal y europeo, garantizando así la coherencia y eficacia en la acción pública[25].

[24] En la doctrina especializada se admite que los registros de huella de carbono pueden presentar una naturaleza mixta, combinando funciones de fomento, planificación y control, según el grado en que se definan sus objetivos incentivadores, los plazos y metas cuantificadas, y los procedimientos de verificación y sanción (IPCC, 2007; EPA, 2021; OECD, 2011; Sterner, 2003).

[25] La coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno permite alinear las estrategias autonómicas con los objetivos y directrices establecidos en el Plan Nacional de

Desde una perspectiva ambiental, la inclusión de la adaptación en el registro constituye un avance en la integración de estrategias climáticas a nivel autonómico. No obstante, su eficacia dependerá de la definición de criterios claros, verificables y medibles para la inscripción de iniciativas, a fin de evitar que el registro se limite a un instrumento meramente declarativo y asegurar que impulse proyectos con impacto real y tangible. Asimismo, la incorporación en el registro de proyectos de adaptación a los efectos del cambio climático, al tener un enfoque más diverso y complejo, puede generar desafíos técnicos para su seguimiento y evaluación, especialmente si se trata de iniciativas muy heterogéneas que requieren diferentes tipos de indicadores y mecanismos de verificación.

En síntesis, la creación del Registro Valenciano de Iniciativas de Cambio Climático constituye un avance normativo relevante, al incorporar una concepción amplia y ambiciosa de la acción climática. No obstante, su desarrollo reglamentario resulta imprescindible para garantizar la coherencia con el resto de los instrumentos normativos, así como su compatibilidad con las políticas climáticas estatal y europea.

De forma similar, la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de transición energética y cambio climático, configura el Registro Vasco de Iniciativas de Transición Energética y Cambio Climático (artículo 55). Aunque aún está pendiente de desarrollo reglamentario, se prevé que el registro incluya secciones tanto obligatorias como voluntarias para la inscripción de la HC de las organizaciones, en sus modalidades general y digital, junto con información referente a la reducción de emisiones. Asimismo, se permite la inscripción de proyectos energéticos, industriales y de infraestructuras que contribuyan a la mitigación de emisiones, así como proyectos de absorción de CO_2 y la compensación de la HC. Este registro también incluirá acciones orientadas a la adaptación al cambio climático.

En suma, tanto la Ley 6/2022, de la Comunidad Valenciana, como la Ley 1/2024, del País Vasco, incorporan la adaptación al cambio climático como una dimensión relevante de sus políticas públicas. No obstante, la configuración normativa de sus respectivos registros de HC presenta diferencias sustanciales.

Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 y en la Estrategia Europea de Adaptación al Cambio Climático, reforzando la gobernanza multinivel y la eficacia de las medidas adoptadas (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico [MITECO], 2021; Comisión Europea, 2021).

La norma valenciana prevé una sección específica para las acciones de adaptación, lo que evidencia una voluntad de seguimiento técnico diferenciado y permite una visibilidad reforzada de estas iniciativas, así como una eventual asignación más eficiente de los recursos destinados a fortalecer la resiliencia territorial. En contraste, la regulación vasca opta por un modelo integrado, en el que las actuaciones de mitigación y adaptación se registran conjuntamente, sin una delimitación estructural que permita distinguir su peso estratégico. Esta opción podría dificultar la proyección específica de la adaptación y reducir su prioridad en un contexto de creciente exposición a riesgos climáticos. En definitiva, mientras la Comunidad Valenciana adopta un enfoque especializado y orientado a la resiliencia, el modelo vasco responde a una lógica generalista en la que ambas dimensiones coexisten sin diferenciación funcional.

En Andalucía, la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético, articula dos instrumentos diferenciados para la mitigación de emisiones difusas: el Sistema Andaluz de Emisiones Registradas (SAER) y el Sistema Andaluz de Compensación de Emisiones (SACE), aunque no han sido objeto de desarrollo reglamentario.

El SAER, regulado en el artículo 52, constituye un mecanismo obligatorio de reducción de GEI, estructurado en dos modalidades: seguimiento y notificación; y reducción de emisiones. Por su parte, el SACE, previsto en el artículo 51, se configura como un registro específico destinado a la compensación de aquellas emisiones que no puedan evitarse ni reducirse directamente.

La existencia de ambos sistemas obedece a la finalidad de diferenciar funcionalmente la medición y la compensación de emisiones, favoreciendo una gestión más técnica y especializada. No obstante, resulta imprescindible articular mecanismos de interoperabilidad entre el SAER y el SACE que garanticen una implementación eficaz y alineada con los objetivos climáticos tanto autonómicos como estatales. Este modelo dual se aparta del enfoque integrado que han adoptado otras Comunidades Autónomas.

Desde una perspectiva jurídica, la coexistencia de dos registros diferenciados puede dar lugar, debido a su complejidad, a disfunciones tanto operativas como normativas. La ausencia de una regulación clara que articule su interacción genera inseguridad jurídica y dificulta la delimitación de las obligaciones exigibles a los sujetos responsables. En este contexto, resulta aconsejable la

aprobación de un desarrollo reglamentario específico que aporte certidumbre y coherencia al sistema.

La Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, modificada por el Decreto Ley 5/2024, de 24 de junio, establece en su artículo 33 la creación del Registro Canario de la Huella de Carbono. Dicha norma impone la obligación de inscripción a las administraciones públicas, a su sector público institucional, a las medianas y grandes empresas, así como a los titulares de explotaciones turísticas alojativas, y encomienda al desarrollo reglamentario la determinación precisa de sus funciones, estructura y régimen de funcionamiento. A la fecha, no se ha aprobado la normativa reglamentaria correspondiente, si bien la inscripción en el registro se prevé gratuita y su organización debe coordinarse con la normativa estatal vigente[26].

De forma similar, la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética, contempla en su artículo 59 la implantación de un Registro de Huella de Carbono de Productos y Servicios en Navarra, cuya entrada en funcionamiento queda condicionada a la aprobación de la normativa de desarrollo correspondiente. Todavía no se ha producido dicho desarrollo normativo por lo que también en este caso el registro no se ha puesto en marca.

La falta de desarrollo reglamentario de ambas normativas genera incertidumbre respecto a la propia puesta en marcha de estos instrumentos y, con ello, a su capacidad para contribuir eficazmente a los objetivos climáticos autonómicos.

La situación es aún más preocupante, no obstante, en aquellas Comunidades Autónomas que no han aprobado normativa propia en materia de HC, lo que genera un vacío normativo que podría frenar el avance hacia una transición energética y una economía más sostenible.

4.2. DISPARIDADES NORMATIVAS EN LA EXIGENCIA DE INSCRIPCIÓN Y REDUCCIÓN DE EMISIONES

Antes de abordar el análisis del régimen autonómico, resulta imprescindible diferenciar dos obligaciones de distinta naturaleza: la inscripción en el correspondiente registro de huella de carbono y el deber de publicidad de la información relativa a dicha huella, así como del plan de reducción asociado. Al

[26] Para un estudio detallado del Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, véase Blasco Hedo (2024).

respecto, debe recordarse que, con independencia del carácter voluntario u obligatorio que las disposiciones autonómicas atribuyan a la inscripción registral, el Real Decreto 214/2025 impone a determinados sujetos obligados la publicación de estos datos, sin condicionar dicho cumplimiento a la inscripción en el registro estatal.

En Illes Balears, el Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, impone a las grandes y medianas empresas que operan, total o parcialmente, en el territorio, así como a la Administración autonómica y su sector público instrumental, la obligación de inscribirse en el registro autonómico de HC. Para el resto del tejido empresarial, las entidades locales y la ciudadanía, la inscripción tiene carácter voluntario. Esta obligación está en vigor desde el 1 de enero de 2022, fecha en la que entró en vigor el citado Decreto, en desarrollo de la Ley 10/2019, de 22 de febrero. El marco normativo exige a las entidades sujetas calcular, verificar y registrar anualmente sus emisiones difusas de GEI, declarando los datos correspondientes a dos años anteriores. Desde el 1 de enero de 2025, además del registro, deben acreditar una reducción efectiva de emisiones, mediante la presentación de planes de mitigación y el seguimiento de su cumplimiento, conforme a los objetivos establecidos en la normativa autonómica[27].

En términos similares, el artículo 28 de la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, impone a las empresas grandes y medianas que operen total o parcialmente en la Comunitat Valenciana -siempre que no estén sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero- la obligación de reducir progresivamente sus emisiones. La disposición final segunda equipara temporalmente las obligaciones de cálculo, registro y reducción, fijando su exigibilidad a partir del 1 de enero de 2025. No obstante, el Decreto ley 17/2024 dejó sin efecto las previsiones relativas al cálculo y registro autonómico antes de su entrada en vigor, lo que ha supuesto la suspensión del funcionamiento del registro valenciano. En consecuencia, las empresas afectadas deben continuar utilizando el Registro estatal de huella de carbono gestionado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

[27] Vid. Conselleria de Medi Ambient, Agricultura i Pesca. *Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, por el que se regula el Registro de Huella de Carbono, Compensación y Proyectos de Absorción de Gases de Efecto Invernadero de las Illes Balears*. *Boletín Oficial de las Illes Balears*, núm. 173, 14 de diciembre de 2021y Parlament de les Illes Balears. *Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears*. *Boletín Oficial de las Illes Balears*, núm. 25, 25 de febrero de 2019.

En Canarias, la Ley 6/2022 y la Estrategia Canaria de Acción Climática -aprobada mediante el Decreto 80/2023- contemplan la creación del Registro Canario de Huella de Carbono, así como la futura obligación de inscripción para determinadas entidades que desarrollen actividades con impacto climático o superen ciertos umbrales económicos o de plantilla. Estas entidades deberán calcular y registrar anualmente su huella de carbono, adoptar medidas de reducción y, cuando resulte técnica y económicamente viable, compensar sus emisiones, con el objetivo de alcanzar una huella neutra o negativa. La norma prevé asimismo la posibilidad de inscripción voluntaria para cualquier persona física o jurídica. No obstante, la concreción de las obligaciones, los procedimientos y los sujetos afectados queda supeditada a la aprobación del correspondiente reglamento autonómico, aún no publicado, por lo que el régimen de inscripción obligatoria no se encuentra plenamente operativo[28].

Por su parte, otras Comunidades Autónomas han optado por regímenes de registro más flexibles o aún pendientes de desarrollo normativo. En Andalucía, los registros SAER y SACE tienen carácter voluntario y están abiertos a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que desarrollen actividades económicas en el ámbito territorial andaluz. No obstante, su operatividad efectiva permanece supeditada a la aprobación del correspondiente desarrollo reglamentario, aún no adoptado[29]. De forma análoga, el artículo 5 del Decreto 40/2021, de 29 de julio, permite en el Principado de Asturias la inscripción voluntaria en el registro autonómico de huella de carbono por parte de organizaciones con centros de actividad en el territorio, promoviendo así la medición, reducción y compensación de emisiones. Sin embargo, la norma presenta un grado relevante de indeterminación en cuanto a su alcance, sujetos destinatarios y mecanismos de aplicación. En el caso de Navarra, el artículo 58 de la Ley Foral 4/2022 impone a determinadas empresas -incluidas explotaciones agrícolas y ganaderas- la obligación de calcular y publicar su huella de carbono, como complemento al marco normativo estatal; sin embargo, dicha obligación queda condicionada a la aprobación del reglamento de desarrollo, aún pendiente. Por último, la Ley 1/2024, de 8 de febrero, de sostenibilidad energética del País Vasco, establece la obligación de cálculo de la huella de carbono para múltiples sectores -industrial, comercial, turístico, de servicios,

[28] El reglamento autonómico para el desarrollo del Registro Canario de Huella de Carbono se encuentra en fase de tramitación desde que concluyó la consulta pública previa el 23 de marzo de 2023. A pesar del tiempo transcurrido, el texto definitivo del reglamento aún no ha sido aprobado ni publicado, lo que ha retrasado la puesta en marcha efectiva del registro y la exigibilidad de la inscripción obligatoria para las entidades afectadas.

[29] Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, artículo 52.

agrícola, ganadero, forestal y pesquero-, si bien su aplicación práctica y alcance técnico dependen de la adopción del reglamento autonómico que determine los sujetos obligados y los requisitos específicos del cálculo.

Las disparidades normativas en la inscripción y reducción de la HC entre las Comunidades Autónomas generan inseguridad jurídica y dificultan la coordinación interterritorial. La falta de reglamentación en varias regiones y los plazos heterogéneos para su implementación pueden retrasar el cumplimiento de los compromisos climáticos. Para garantizar la eficacia y coherencia de la política climática, es esencial establecer directrices comunes y plazos unificados a nivel estatal, así como agilizar la aprobación de los desarrollos reglamentarios pendientes.

5. HACIA UN SISTEMA INTEGRADO DE REGISTROS DE HUELLA DE CARBONO: PROPUESTAS PARA UNA TRANSICIÓN COOPERATIVA

La coexistencia del registro estatal y los registros autonómicos plantea retos técnicos, jurídicos y competenciales de especial relevancia, que deben abordarse para configurar un sistema coherente y eficiente de gestión de la HC. El RHC estatal debería articularse con los sistemas autonómicos, garantizando su compatibilidad y contribuyendo al cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado. En este marco, resulta esencial conjugar el principio de colaboración interadministrativa con el respeto a la autonomía territorial.

No obstante, la diversidad normativa autonómica puede generar disfunciones jurídicas y económicas significativas, derivadas de la fragmentación y disparidad de requisitos. La existencia de múltiples registros con criterios no armonizados puede provocar inseguridad jurídica para los operadores económicos multirregionales, elevar los costes de cumplimiento y dificultar la implementación uniforme de políticas climáticas. Desde una perspectiva ambiental, esta heterogeneidad compromete los principios de eficacia, coherencia y equidad en la aplicación de los instrumentos regulatorios.

De acuerdo con el artículo 5 del Real Decreto 214/2025, las secciones a) —relativa a la inscripción de la HC y los compromisos de reducción— y b) —referida a los proyectos de absorción— serán interoperables con los registros autonómicos, siempre que estos resulten compatibles con los requisitos estatales. Para facilitar dicha interoperabilidad, la OECC desarrollará un sistema informático que permita el intercambio de datos entre niveles. Sin embargo, el

acceso de los registros autonómicos está condicionado a una solicitud formal, lo que requiere una verificación previa antes de autorizar la conexión, conforme al apartado 3 del mismo precepto.

Este esquema presenta dos limitaciones principales. En primer lugar, la exigencia de solicitud formal podría retrasar la adhesión de Comunidades Autónomas con sistemas divergentes. En segundo lugar, el procedimiento de verificación puede dar lugar a duplicidades administrativas y desfases en la actualización de información, afectando a la eficiencia del sistema y generando desigualdades en el acceso al registro estatal.

Para superar estos obstáculos, se recomienda: (1) establecer plazos vinculantes para la presentación y resolución de solicitudes ante la OECC; (2) implementar un sistema automatizado de prevalidación técnica, que permita detectar posibles incompatibilidades antes del inicio del procedimiento; y (3) articular un mecanismo de asistencia técnica específica para las comunidades con registros en fase de desarrollo, fomentando así un acceso equitativo al sistema común.

Asimismo, el artículo 5.4 del Real Decreto nacional dispone que la interoperabilidad de la sección relativa a las absorciones de CO_2 solo será viable cuando la contabilidad de las mismas se lleve a cabo exclusivamente a través del registro gestionado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Esta opción centralizadora pretende evitar registros paralelos y asegurar una contabilidad uniforme, fortaleciendo así la coherencia normativa del sistema. No obstante, puede generar tensiones competenciales con aquellas Comunidades que ya disponen de mecanismos propios, así como dificultades técnicas asociadas a la migración e integración de datos en la plataforma estatal.

Para favorecer una transición ordenada y mitigar posibles conflictos institucionales, se propone la elaboración de un protocolo de integración progresiva, instrumentado mediante convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Dicho protocolo debería incluir, al menos: (1) el diseño de una plataforma técnica común que garantice un intercambio bidireccional, seguro y estandarizado de información; (2) la definición de procedimientos para la migración, validación y homologación de proyectos previamente inscritos, asegurando la trazabilidad y conservación de datos históricos; (3) la formación conjunta del personal técnico y administrativo, promoviendo criterios uniformes de gestión e interpretación; y (4) la constitución de un órgano de seguimiento mixto, con representantes de ambas administraciones, encargado de evaluar el proceso, resolver incidencias y proponer mejoras.

La adopción de estas medidas permitiría reforzar la interoperabilidad y consolidar un sistema estatal robusto de registro de absorciones de CO_2, articulado sobre la base de la coordinación institucional y el respeto al marco competencial autonómico.

6. CONCLUSIÓN

La medición de la HC, junto con los planes de reducción y los mecanismos de compensación, se configura como una herramienta clave para abordar la lucha contra las emisiones difusas de GEI. Estas emisiones representan una parte sustancial del total nacional y no están sometidas al régimen obligatorio de comercio de derechos de emisión. El instrumento estatal para calcular, reducir y compensar la HC ha sido concebido como un mecanismo voluntario, pero está llamado a desempeñar un papel cada vez más relevante y estratégico dentro de la política climática. Permite evaluar el impacto ambiental de las actividades, impulsar mejoras progresivas en el desempeño climático y facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en el marco internacional y europeo. Además, ofrece una base técnica y jurídica para integrar la variable climática en la planificación pública y privada, en coherencia con los principios de sostenibilidad, responsabilidad ambiental y cooperación interadministrativa.

No obstante, el nuevo Real Decreto 214/2025, por el que se regula el registro estatal, carece de mecanismos eficaces de supervisión y de ejecución, lo que limita notablemente la eficacia material de las obligaciones vinculadas al cálculo de la HC y a la elaboración de planes de reducción. La ausencia de procedimientos de verificación independientes, así como la falta de consecuencias jurídicas claras ante el incumplimiento, otorgan al marco reglamentario un carácter predominantemente declarativo, insuficiente para garantizar la ejecución real de los compromisos climáticos asumidos.

En este contexto, resulta necesario completar el desarrollo normativo mediante una norma con rango de ley que prevea un régimen sancionador específico, respetando los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad. Dicha regulación debería incluir, además, mecanismos de seguimiento y verificación técnica independientes, con el fin de reforzar la seguridad jurídica y asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones derivadas del sistema de registro.

Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio legítimo de sus competencias medioambientales, desempeñan un papel fundamental al poder establecer

regulaciones más rigurosas y adaptadas a las particularidades socioeconómicas y territoriales de sus respectivos ámbitos. Esta facultad resulta imprescindible para articular políticas ambientales efectivas y territorialmente equilibradas, favoreciendo una mayor ambición en la reducción de la huella de carbono.

No obstante, la diversidad normativa autonómica, caracterizada por diferencias sustanciales en cuanto a sujetos obligados, requisitos, plazos y desarrollo reglamentario, requiere de mecanismos sólidos de coordinación y armonización para evitar la fragmentación del sistema. Sin una adecuada coordinación interadministrativa, esta diversidad normativa compromete la coherencia del ordenamiento jurídico ambiental, afectando a principios constitucionales esenciales como la seguridad jurídica y la eficacia de la actuación administrativa. Asimismo, dificulta el cumplimiento coordinado de los compromisos internacionales en materia de descarbonización, debilitando la capacidad del Estado español para responder eficazmente a los retos globales del cambio climático.

Por tanto, es esencial avanzar hacia un marco normativo común que respete el reparto competencial en materia de medio ambiente. Las Comunidades Autónomas deben poder establecer estándares más exigentes, en ejercicio legítimo de sus competencias; sin embargo, debe garantizarse una base mínima homogénea de obligaciones esenciales y articularse mecanismos efectivos de coordinación interadministrativa.

Entre las medidas prioritarias que deben contemplarse se encuentran:
(i) la previsión legal de una obligación de inscripción en el registro estatal para determinados sujetos, conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica;
(ii) la previsión, mediante norma con rango de ley, de un régimen sancionador claro, graduado y adecuado a la naturaleza y gravedad de los incumplimientos;
(iii) el establecimiento de un sistema técnico de interoperabilidad entre registros autonómicos, con estándares comunes de trazabilidad, verificación y acceso público a la información, coordinado por la Administración General del Estado en respeto al reparto competencial; y
(iv) la creación de un órgano de cooperación institucional, compuesto por representantes de las administraciones estatal y autonómicas, encargado de armonizar criterios, supervisar la aplicación normativa y resolver eventuales discrepancias, en ejercicio de la colaboración y lealtad institucional.

Asimismo, resulta necesario instaurar mecanismos de verificación externa a cargo de entidades acreditadas, impulsar la transparencia mediante la publicidad activa y periódica de los resultados, y establecer incentivos positivos —como beneficios fiscales o la valorización prioritaria de la HC en los procedimientos

de contratación pública, conforme al artículo 10 del Real Decreto 214/2025— dirigidos a los sujetos que acrediten el cumplimiento efectivo de sus planes de reducción. Estas reformas, enmarcadas en un enfoque de gobernanza multinivel, permitirían consolidar un sistema jurídico coherente, robusto y eficaz, apto para garantizar el cumplimiento coordinado de los compromisos internacionales asumidos por el Estado español y para fortalecer la capacidad institucional destinada a afrontar, de modo conjunto y armonizado, los desafíos globales derivados del cambio climático.

El margen de configuración normativa que reconoce el Derecho europeo en materia de emisiones difusas debe entenderse como una oportunidad para consolidar un modelo nacional propio, articulado en torno a las singularidades institucionales, territoriales y socioeconómicas del ordenamiento español. Un modelo que resulte eficaz en la consecución de sus fines, proporcionado en sus medios y equitativo en sus efectos, alineado con los principios rectores de una transición ecológica justa, inclusiva y basada en la responsabilidad intergeneracional.

Este instrumento, lejos de constituir una singularidad nacional, se inserta en una tendencia regulatoria de alcance global, lo que refuerza la necesidad de dotarlo de las garantías jurídicas y técnicas necesarias para su consolidación como herramienta estructural del régimen jurídico ambiental. En coherencia con lo previsto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, el objetivo último debe ser la incorporación efectiva de la acción climática en el diseño económico y en la planificación estratégica del modelo de desarrollo, mediante reformas estructurales que garanticen, de forma integrada, la sostenibilidad ambiental, la competitividad económica y la cohesión social.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENZA GARCÍA, José Francisco. Una nueva ley para una nueva era (sobre la Ley española de Cambio Climático y Transición Energética). *Medio Ambiente & Derecho: Revista Electrónica de Derecho Ambiental,* 2021, pp. 38-39. Recuperado de https://huespedes.cica.es/gimadus/

BLASCO HEDO, Eva. Decreto 48/2021, de 13 de diciembre, regulador del Registro balear de huella de carbono. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2022, n. 119, pp. 105-107.

- Decreto ley 5/2024, de 24 de junio, por el que se modifica la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2024, n. 147, pp. 105-108.

BUMPUS, Adam & LIVERMAN, Diana. M. Accumulation by decarbonization and the governance of carbon offsets. *Economic Geography,* 2008, n. *84*(2), pp. 127-155.

CABALLERO, Ana. Greenwashing: Definición y ejemplos. 2023. Disponible en https://climate.selectra.com/es/que-es/greenwashing (Fecha último acceso 01-06-2025).

COMISIÓN EUROPEA. *El Pacto Verde Europeo*. COM (2019) 640 final. 2019. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640. (Fecha último acceso 01-06-2025).

- Forjar una Europa resiliente al cambio climático- La nueva estrategia de adaptación al cambio climático de la UE. COM (2021) 82 final. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN (Fecha último acceso 01-06-2025).

- Commission staff working document on a policy framework for the certification of carbon removals. COM (2022) 672 final. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022SC0377 (Fecha último acceso 01-06-2025).

EDWARDS, Gareth A., & HANNIS, Michael. Carbon offsetting: A review for environmental professionals. *Journal of Environmental Management,* 2021, 287, 112339. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2021.112339. (Fecha último acceso 01-06-2025).

GALERA RODRIGO, Susana. Las competencias en materia de clima: La complejidad jurídica del gobierno multinivel. En *Políticas locales de clima y energía: Teoría y práctica*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018, pp. 215-254.

GILLIS, N. *The carbon offset market: A guide for investors*. CFA Institute Research Foundation, 2021.

HALLAMA, Marta, MONTLLÓ RIBO, Marta, ROFAS TUDELA, Sergio, & CIUTAT VENDRELL, Gemma. El fenómeno del greenwashing y su impacto sobre los consumidores. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales,* 2011, n. 50, pp. 1-38. Recuperado de

https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246004.pdf (Fecha último acceso 01-06-2025).

HERR, Dorotheé., LAFFOLEY, Dan, & MCLEOD, Emily. *Blue carbon policy framework: Based on the first workshop of the international blue carbon policy working group*. 2011, Gland, Switzerland: IUCN. Arlington, USA: Conservation International.

HERTWICH, EDGAR. G., & PETERS, GLEN. P. Carbon footprinting and its relevance for climate change policy. En: *Energy Policy,* 2009, 37(12), pp. 4733-4741.

IBERDROLA. *Greenwashing: Qué es, cómo identificarlo y ejemplos*. 2021. Disponible en https://www.iberdrola.com/sostenibilidad/greenwashing (Fecha último acceso 01-06-2025).

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2007: Working group III: Mitigation of climate change* (Chapter 13). 2007 Cambridge University Press.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho ambiental y cambio climático*. 2023. 2nd ed. Dykinson.

MELCHOR LLOPIS, Lorena. "El comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero como instrumento clave en la política climática de la Unión Europea", En REVUELTA PÉREZ, Inmaculada y ALONSO MAS, María José (Dir.), *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática,* Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 481–501.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (MITECO). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*. 2021. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/plan-adaptacion-cambio-climatico-2021-2030.html (Fecha último acceso: 01-06-2025).

- *Quinto Informe Bienal de España Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2022*. Disponible en: *https://unfccc.int/sites/default/files/resource/5BR_Espa%C3%B1a_2022_12_13.pdf* (Fecha último acceso: 01-06-2025).

NACIONES UNIDAS. *Acuerdo de París: Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 21ª sesión, París, 30 de*

noviembre–12 de diciembre de 2015. 2015. Recuperado de https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf (Fecha último acceso: 01-06-2025).

OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD. *Descarbonización 2024*. https://www.observatoriosostenibilidad.org/informes/descarbonizacion-2024/ (Fecha último acceso: 01-06-2025).

OBSERVATORIO CLIMÁTICO SEO/BIRDLIFE. *Sectores difusos ESR (adscrito al Reglamento de Reparto del Esfuerzo de la UE)*. 2025. https://observatorioclima.seo.org/sectores-esd-ascritos-al-reglamento-de-reparto-del-esfuerzo-de-la-ue-mt-co2-eq/ (Fecha último acceso: 01-06-2025).

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Instrument mixes for environmental policy,* OECD Publishing, 2011, pp. 45-47.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. *El control integrado de la contaminación en el Derecho español.* Marcial Pons, 2003.

SERRANO PAREDES, Olga. "Huella de carbono como herramienta de lucha contra el cambio climático: Especial referencia al Registro español de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono", MOLINA DEL POZO MARTÍN, Pablo Cristóbal (Coord.), *Derecho de la Unión Europea e integración regional: liber amicorum al profesor Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo,* Universidad Autónoma de Madrid, 2020, pp. 1529-1549.

SANZ RUBIALES, Íñigo. *El mercado de derechos a contaminar.* Lex Nova, 2007.

- Breve comentario sobre el Real Decreto 203/2024, relativo a la asignación gratuita y a las exclusiones en el mercado de derechos de emisión (2026-2030). *Actualidad Jurídica Ambiental,* 2024, n. 144, pp. 60–73.

- ¿Reducir emisiones? ¡Ampliar mercado! (la propuesta de la UE). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental,* 2025, n. 60.

SERRANO PAREDES, Olga. "Contratación pública estratégica y huella de carbono: Estado de la cuestión y propuestas para su inclusión en los pliegos". En J. ROSA MORENO, Juan y VALENCIA MARTÍN,

Germán (Dir.), *Derecho y energías renovables*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 681–712.

STERNER, Thomas. *Policy instruments for environmental and natural resource management*. 2003. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781936331833 (Fecha último acceso: 01-06-2025).

UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999*. 2021. Diario Oficial de la Unión Europea, L 243/1. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119 (Fecha último acceso: 01-06-2025).

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Regulatory and non-regulatory approaches to environmental policy: Chapter 4. Hybrid policy instruments. 2021. ,

VALERA OLALDE, Ramón. "La compleja distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco". Jado: Boletín de la Academia Vasca de Derecho, Zuzenbidearen Euskal Akademiaren Aldizkaria, 2023, n. 18(31), pp. 341-388.

WARA, Michael Wara & VICTOR, David G. (2008). A realistic policy on international carbon offsets (Working Paper No. 74). En: Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University. Disponible en: https://pesd.fsi.stanford.edu/publications/a_realistic_policy_on_international_carbon_offsets (Fecha último acceso: 01-06-2025).

WIEDMANN, Thomas, & MINX, Jan. A definition of carbon footprint. Research & Consulting, Research Report 07-01, 2008, pp. 1-11.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 28 de octubre de 2025

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA CRISIS DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN ECUADOR (2023-2024): FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y DESAFÍOS PARA UNA TRANSICIÓN ENERGÉTICA SOSTENIBLE

STATE RESPONSIBILITY IN THE ELECTRIC SERVICE CRISIS IN ECUADOR (2023–2024): LEGAL FOUNDATIONS AND CHALLENGES FOR A SUSTAINABLE ENERGY TRANSITION

Autor: Alex Gustavo Morales Guerrero, Estudiante de Derecho, Universidad Tecnológica Indoamérica (Ecuador). amorales21@indoamerica.edu.ec. ORCID: 0009-0004-8059-8651

Autor: William Enrique Redroban Barreto, Docente de la Universidad Tecnológica Indoamérica. (Ecuador) de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas. wredroban@indoamerica.edu.ec. ORCID: 0000-0003-3331-7429

Fecha de recepción: 11/07/2025

Fecha de aceptación: 22/09/2025

Fecha de modificación: 01/10/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00444

Resumen:

El servicio eléctrico constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo económico, social y tecnológico de cualquier nación. En Ecuador, su carácter de servicio público esencial lo posiciona como una herramienta clave para garantizar derechos constitucionales como la salud, la educación y la seguridad. Sin embargo, la provisión de energía eléctrica en el país ha enfrentado históricamente desafíos significativos, procedentes de la dependencia en la

generación hidroeléctrica, la vulnerabilidad climática y la ausencia de políticas energéticas coherentes y sostenibles. La crisis del servicio eléctrico ocurrida entre 2023 y 2024 ha demostrado la fragilidad estructural del sistema, así como el impacto directo de su interrupción en la calidad de vida de la población y en la vigencia de derechos fundamentales. Este estudio tuvo como objetivo analizar los fundamentos jurídicos que configuran la responsabilidad del Estado frente a dicha crisis y proponer alternativas normativas hacia una transición energética sostenible. Se realizó una investigación cualitativa, de carácter dogmático y analítico, basada en el estudio de normativa constitucional, administrativa y ambiental, así como en la revisión de doctrina especializada y jurisprudencia nacional. El análisis evidenció que el Estado no adoptó medidas estructurales suficientes para prevenir la crisis ni garantizar la continuidad del servicio, configurando responsabilidad objetiva y extracontractual por omisión.

Se concluye que el Estado tiene el deber jurídico de garantizar la provisión sostenible del servicio eléctrico como parte de su obligación de proteger derechos fundamentales. La transición energética debe estar guiada por principios de sostenibilidad, justicia ambiental y responsabilidad estatal efectiva.

Abstract:

The electric power service represents a fundamental pillar for the economic, social, and technological development of any nation. In Ecuador, its classification as an essential public service positions it as a key instrument for ensuring constitutional rights such as health, education, and public safety. However, the provision of electricity in the country has historically faced significant challenges, stemming from a strong dependence on hydroelectric generation, climate vulnerability, and the absence of coherent and sustainable energy policies. The electricity service crisis that occurred between 2023 and 2024 exposed the structural fragility of the system and the direct impact of service disruptions on both the population's quality of life and the effective enjoyment of fundamental rights.

This study aimed to analyze the legal foundations that underpin State responsibility in the face of this crisis and to propose normative alternatives toward a sustainable energy transition. A qualitative, dogmatic, and analytical legal methodology was employed, based on the examination of constitutional, administrative, and environmental regulations, as well as a review of relevant jurisprudence and specialized legal doctrine. The analysis revealed that the State failed to adopt sufficient structural measures to prevent the crisis or ensure the continuity of service, thereby incurring objective and non-contractual liability for omission.

It is concluded that the State bears a legal duty to ensure the sustainable provision of electric service as part of its broader obligation to safeguard fundamental rights. The energy transition must be guided by the principles of sustainability, environmental justice, and effective State accountability.

Palabras clave: Sector Estratégico. Servicio Público. Crisis Energética. Ecuador.

Keywords: Strategic Sector. Public Service. Energy Crisis. Ecuador.

Índice:

1. Introducción
2. Contexto del servicio eléctrico en Ecuador
   2.1. Historia y evolución del sistema eléctrico en Ecuador
   2.2. Dependencia hidroeléctrica, crisis cíclicas y vulnerabilidad climática
3. Marco normativo y conceptual
   3.1. El servicio eléctrico como servicio público esencial
   3.2. Obligaciones del Estado según la Constitución del Ecuador
   3.3. Principios aplicables: continuidad, igualdad, precaución, sostenibilidad
   3.4. El caso fortuito y fuerza mayor en la interrupción del servicio
   3.5. Normativa aplicable: Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica, Código Orgánico Administrativo, Ley de Competitividad Energética
4. Análisis jurídico de la responsabilidad estatal en la crisis 2023–2024
   4.1. Contexto jurídico de la crisis: causas previsibles y fallas estatales
   4.2. Responsabilidad objetiva y extracontractual del Estado
   4.3. Límites de las eximentes (fuerza mayor / caso fortuito)
   4.4. Plan Nacional de Respuesta ante Desastres: omisiones en su implementación
5. Transición energética y justicia Ambiental
   5.1. Impacto ambiental de la actual matriz energética
   5.2. Gestión del recurso hídrico y vulnerabilidad del modelo hidroeléctrico
   5.3. Cambio climático y riesgos estructurales del Sistema
   5.4. Oportunidades para energías renovables y diversificación
   5.5. Responsabilidad ambiental del Estado y deber de reparación ecológica
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Table of Contents:

1. Introduction
2. Context of the Electric Power Service in Ecuador
   2.1. History and Evolution of the Electric Power System in Ecuador
   2.2. Hydroelectric Dependence, Cyclical Crises, and Climate Vulnerability
3. Regulatory and Conceptual Framework
   3.1. Electricity as an Essential Public Service
   3.2. State Obligations under the Constitution of Ecuador
   3.3. Applicable Principles: Continuity, Equality, Precaution, Sustainability
   3.4. Force Majeure and Acts of God in Service Interruptions
   3.5. Applicable Legislation: Organic Law of the Public Electric Power Service, Organic Administrative Code, Energy Competitiveness Law
4. Legal Analysis of State Responsibility in the 2023–2024 Crisis
   4.1. Legal Context of the Crisis: Foreseeable Causes and State Failures
   4.2. Objective and Non-Contractual Liability of the State
   4.3. Limits of Exemptions (Force Majeure / Acts of God)
   4.4. National Disaster Response Plan: Omissions in Its Implementation
5. Energy Transition and Environmental Justice
   5.1. Environmental Impact of the Current Energy Matrix
   5.2. Water Resource Management and Vulnerability of the Hydroelectric Model
   5.3. Climate Change and Structural Risks of the System
   5.4. Opportunities for Renewable Energy and Diversification
   5.5. State Environmental Responsibility and the Duty of Ecological Reparation
6. Conclusions
7. References

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo adopta un enfoque cualitativo, basado en la revisión de normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables al servicio eléctrico en el Ecuador. Se utiliza un método analítico–jurídico para identificar las obligaciones estatales en materia de continuidad del servicio público, así como un enfoque comparado para examinar la jurisprudencia y doctrina relevante en

Chile, Uruguay y Colombia. La recolección de datos incluyó el análisis de informes técnicos del CENACE, ARCONEL y MEER, en particular la cronología oficial de la crisis energética de 2023–2024. Se aplica el método hermenéutico para interpretar sentencias constitucionales y contencioso-administrativas sobre omisiones estatales, con énfasis en los estándares probatorios exigidos para establecer la responsabilidad extracontractual del Estado.

La energía eléctrica es un componente esencial para el funcionamiento de las sociedades modernas. Su provisión continua, eficiente y sostenible es indispensable para garantizar el desarrollo económico, la cohesión social y la protección de derechos fundamentales como la salud, la educación, el trabajo y la seguridad. En el contexto actual, marcado por la aceleración del cambio climático y la creciente demanda energética, los Estados enfrentan el reto de asegurar el acceso universal a este servicio público esencial, al tiempo que promueven una transición energética justa y ambientalmente sostenible. La matriz energética global evoluciona hacia modelos descentralizados y diversificados, que combinan fuentes renovables con mecanismos regulatorios robustos y políticas públicas inclusivas. En este escenario, la gobernanza energética se convierte en una dimensión crítica del derecho público, en tanto exige al Estado actuar como garante del interés general y responsable frente a las posibles afectaciones derivadas de fallas o interrupciones en el servicio. Esta situación cobra especial relevancia en países en desarrollo, donde las vulnerabilidades estructurales de los sistemas eléctricos, la inestabilidad institucional y la escasa planificación a largo plazo tienden a exacerbar los riesgos de desabastecimiento y exclusión. La responsabilidad jurídica del Estado en la provisión del servicio eléctrico, por tanto, debe analizarse no solo desde la perspectiva del cumplimiento técnico, sino también desde un enfoque normativo, constitucional y ambiental, que permita determinar en qué condiciones el incumplimiento de este deber estatal configura una violación de derechos y activa mecanismos de reparación, compensación y reforma estructural.

Ecuador ha enfrentado históricamente una alta dependencia de la generación hidroeléctrica, lo cual ha condicionado la estabilidad de su sistema eléctrico. A lo largo de las últimas décadas, el país ha experimentado crisis energéticas recurrentes, originadas principalmente por fenómenos climáticos como sequías prolongadas, así como por la falta de planificación y mantenimiento adecuado de la infraestructura. Durante los años 2023 y 2024, el país ha atravesado una de las crisis más severas de suministro eléctrico desde 2009. Esta crisis ha sido

provocada por la reducción crítica del caudal de los embalses hidroeléctricos, la desinversión en sistemas alternativos de generación y la ausencia de planes de contingencia eficaces. El Gobierno ha declarado estados de emergencia, ha implementado cortes programados en varias provincias y ha reconocido la imposibilidad de cubrir la demanda nacional de energía. Las interrupciones prolongadas del servicio han afectado hospitales, escuelas, industrias y hogares, generando pérdidas económicas sustanciales y vulneraciones de derechos fundamentales. Pese a los antecedentes de crisis similares en 1992 y 2009, el Estado no ha fortalecido de forma sostenible la resiliencia del sistema eléctrico, ni ha promovido una diversificación real de la matriz energética. Además, la gestión pública del sector se ha caracterizado por una falta de coordinación entre las instituciones rectoras, cambios constantes en la normativa, y una débil implementación de los principios de precaución, planificación y justicia ambiental. Esta situación ha activado el debate sobre los límites de la responsabilidad del Estado frente a sus omisiones y sobre el marco legal aplicable para exigir reparación.

El estudio ha contribuido a visibilizar cómo la crisis energética ecuatoriana no puede explicarse únicamente desde factores técnicos o naturales, sino desde un enfoque jurídico que examine las obligaciones estatales en la provisión de servicios públicos esenciales. Asimismo, ha demostrado que la responsabilidad estatal en contextos de vulnerabilidad energética está directamente relacionada con la garantía de derechos fundamentales y con la obligación de promover un desarrollo sostenible. La investigación ha ofrecido una base conceptual y normativa para repensar el rol del Estado en la transición energética, especialmente en países que enfrentan escenarios de alta fragilidad institucional y climática.

La literatura académica ecuatoriana ha abordado de forma fragmentada la problemática de la crisis energética, enfocándose en análisis técnicos, históricos o económicos. Sin embargo, no se ha desarrollado un enfoque jurídico integral que vincule la responsabilidad del Estado con el impacto directo sobre los derechos constitucionales, ni se ha sistematizado el marco normativo aplicable a la gestión del servicio eléctrico en situaciones de crisis. Tampoco se ha explorado de forma suficiente la articulación entre la responsabilidad estatal y los principios de justicia ambiental y transición energética sostenible. Este vacío ha dificultado la formulación de criterios jurídicos coherentes para exigir obligaciones al Estado.

La crisis energética de 2023–2024 ha evidenciado una responsabilidad jurídica del Estado derivada de su inacción frente a riesgos previsibles; dicha responsabilidad se configura cuando el Estado incumple su obligación constitucional de garantizar la continuidad de servicios públicos esenciales y adopta medidas insuficientes para prevenir daños a la población y al ambiente.

Este estudio ha tenido como objetivo analizar los fundamentos jurídicos de la responsabilidad estatal durante la crisis energética ecuatoriana y proponer alternativas para una transición sostenible.

Desde la década de 1990, el Ecuador apostó por un modelo hidroeléctrico como eje de su política energética. Sin embargo, la falta de diversificación de fuentes, la insuficiente inversión en mantenimiento y la ausencia de políticas preventivas frente a variaciones climáticas como el fenómeno de El Niño, han generado una estructura vulnerable. La crisis de 2023–2024, documentada por el CENACE y el MEER, evidenció cortes prolongados y una falta de gestión anticipatoria. Este panorama revela que el problema no se limita a coyunturas recientes, sino a una omisión prolongada en la planificación de la transición energética.

Sintetiza la mitad con este texto

2. CONTEXTO DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN ECUADOR

2.1. HISTORIA, DEPENDENCIA ESTRUCTURAL Y VULNERABILIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO

La historia del sistema eléctrico en Ecuador se ha caracterizado por un desarrollo gradual, influenciado por factores económicos, tecnológicos y políticos. A finales del siglo XIX, se instalaron las primeras plantas hidroeléctricas en Quito y Guayaquil, marcando el inicio de la electrificación urbana. Durante el siglo XX, la expansión eléctrica priorizó las zonas urbanas e industriales, relegando a las áreas rurales y profundizando la desigualdad en el acceso (Rodríguez, 2012).

La década de 1970 significó un punto de inflexión con la construcción de grandes represas como Paute y Agoyán. Estos proyectos ampliaron significativamente la capacidad instalada y permitieron una mayor integración regional del sistema. Posteriormente, se fortaleció el rol de instituciones

públicas como CNEL EP, encargadas de la planificación y distribución eléctrica.

En el siglo XXI, sin embargo, el modelo energético ecuatoriano ha mostrado graves limitaciones. La matriz energética continúa altamente dependiente de la hidroelectricidad, con más del 70 % de la generación basada en recursos hídricos (Ministerio de Energía y Minas, 2024). Esta dependencia ha expuesto al país a una alta vulnerabilidad frente a sequías prolongadas, intensificadas por el cambio climático. La falta de diversificación, inversión sostenida y planificación a largo plazo ha derivado en crisis cíclicas, como las registradas en 1992, 2009 y recientemente en 2023–2024 (Manzano, 2022; Tapia, 2024).

Aunque se han impulsado proyectos de generación solar y eólica, estos siguen siendo marginales. La resiliencia del sistema sigue comprometida, y su debilidad estructural evidencia la necesidad urgente de una transición energética planificada, diversificada y jurídicamente respaldada (Naranjo, 2024).

2.2. IMPACTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CONSTITUCIONALES DE LOS CORTES ELÉCTRICOS

Los cortes eléctricos en Ecuador generan impactos transversales que afectan de forma directa la calidad de vida, la productividad nacional y el ejercicio de derechos fundamentales. A nivel social, las interrupciones prolongadas deterioran las condiciones de vida en los hogares, limitando el acceso a servicios básicos como la iluminación, la refrigeración de alimentos, el uso de tecnologías y la conectividad digital (Beltrán, 2024). En el ámbito educativo, las fallas energéticas obstaculizan el funcionamiento de instituciones y vulneran el derecho a una educación continua y de calidad, especialmente en zonas rurales.

En el sector salud, los apagones comprometen el funcionamiento de hospitales y centros médicos, afectando la operación de equipos críticos, la conservación de medicamentos y la atención de emergencias. Esta situación vulnera el derecho a la salud, protegido constitucionalmente y reforzado por estándares internacionales.

Desde una perspectiva económica, la falta de suministro eléctrico incide negativamente en sectores clave como la industria, el comercio, la agricultura y los servicios. Las pequeñas y medianas empresas, sin sistemas de respaldo, enfrentan pérdidas severas y riesgos de cierre. Además, el sector agrícola sufre

retrasos en el procesamiento y almacenamiento de productos, afectando la cadena alimentaria y generando pérdidas postcosecha (Cipagauta, 2022).

En términos de seguridad pública, la falta de iluminación ha incrementado los niveles de inseguridad, mientras que la interrupción de las telecomunicaciones ha limitado la respuesta ante emergencias. A esto se suman efectos psicológicos como ansiedad, estrés y frustración colectiva, que reflejan el impacto de la crisis energética en el bienestar emocional de la población (Beltrán, 2024).

A pesar de la adopción de medidas adaptativas como generadores domésticos o sistemas solares individuales, estas soluciones son costosas y no accesibles para todos, profundizando la desigualdad energética. La reiteración de estos impactos justifica el análisis de la responsabilidad estatal, especialmente cuando las fallas se derivan de una gestión pública ineficiente, previsiblemente evitable y lesiva de derechos constitucionales como el acceso a servicios públicos esenciales, la salud, la educación y el buen vivir.

3. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

3.1. EL SERVICIO ELÉCTRICO COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL

El servicio eléctrico constituye una de las infraestructuras básicas más críticas dentro del sistema de servicios públicos de un Estado moderno. Su carácter esencial se deriva del rol que desempeña en el funcionamiento continuo de actividades humanas fundamentales como la salud, la educación, el trabajo, la comunicación, el transporte y la seguridad. En los términos del derecho administrativo, se entiende por servicio público esencial aquel cuya interrupción pone en peligro el ejercicio de derechos fundamentales y afecta directamente a la convivencia social y al orden público. En consecuencia, su regulación, provisión y control no solo adquieren un carácter técnico, sino eminentemente jurídico, dado que su garantía está constitucionalmente vinculada al cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República reconoce de manera expresa a la energía eléctrica como parte de los sectores estratégicos cuya titularidad, planificación, gestión y regulación corresponde de forma exclusiva al Estado (art. 313 CRE). Esta clasificación no es meramente nominal, sino que impone un régimen jurídico especial de responsabilidad y vigilancia, dada su

función instrumental para garantizar el acceso efectivo a derechos. En este marco, el suministro eléctrico no puede ser considerado como un bien comercial ordinario ni sujeto exclusivamente a reglas de mercado. Por el contrario, su carácter estratégico exige la adopción de principios de servicio público, como la continuidad, la regularidad, la generalidad y la eficiencia, sin que sea admisible su interrupción prolongada sin justificación suficiente.

Además del reconocimiento constitucional, el carácter esencial del servicio eléctrico se justifica por su impacto directo sobre la vida digna y el desarrollo humano. En contextos rurales, por ejemplo, el acceso a electricidad permite mejorar la productividad agrícola, conservar alimentos, acceder a educación digital, y tener condiciones mínimas de habitabilidad. En zonas urbanas, su ausencia paraliza servicios básicos como el alumbrado, el transporte, la comunicación o la seguridad ciudadana. La Corte Constitucional del Ecuador ha reiterado que el acceso a servicios públicos constituye una condición necesaria para la efectividad del "buen vivir" garantizado en el artículo 14 de la Constitución. De allí que su interrupción afecta no solo derechos individuales, sino también derechos colectivos y ambientales.

La noción de servicio público esencial ha sido desarrollada en el derecho comparado y en los estándares internacionales de derechos humanos. La Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas sostiene que los Estados deben garantizar servicios básicos esenciales como parte del derecho al nivel de vida adecuado. Asimismo, el sistema interamericano ha señalado que la provisión de servicios públicos tiene un vínculo directo con la obligación estatal de garantizar derechos económicos, sociales y culturales. En el caso ecuatoriano, esta visión ha sido incorporada en decisiones jurisprudenciales que reconocen que los servicios esenciales no solo deben estar disponibles, sino ser accesibles, seguros y sostenibles.

La determinación de que el servicio eléctrico es un servicio público esencial implica, además, que el Estado no puede justificar su ineficiencia con argumentos presupuestarios o logísticos. La obligación de garantía impone un deber de diligencia reforzada, lo que significa que debe prever, mantener y responder ante cualquier amenaza a la continuidad del servicio. Esta interpretación ha sido acogida por la doctrina latinoamericana del derecho administrativo, que considera que la esencialidad de un servicio incrementa el estándar de responsabilidad estatal, sobre todo frente a fallas estructurales o reiteradas. La omisión en el cumplimiento de estos deberes, especialmente si se

trata de una crisis previsible, genera responsabilidad objetiva del Estado, incluso en ausencia de dolo o culpa directa.

Para una visión más clara de las normas y principios aplicables, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ecuador	Chile	Uruguay	Colombia
Constitución de la República del Ecuador, arts. 313 y 314 (servicios públicos como responsabilidad estatal)	Constitución Política, art. 19 N 21 y Ley General de Servicios Eléctricos	Ley N 16.832 (marco institucional de UTE, monopolio estatal de energía)	Constitución Política, art. 365 (servicios públicos inherentes a la finalidad social del Estado)
Código Orgánico del Ambiente, arts. 5 y 6 (principio de sostenibilidad y precaución)	Jurisprudencia Corte Suprema sobre continuidad del servicio eléctrico	Jurisprudencia Tribunal de lo Contencioso Administrativo sobre responsabilidad estatal	Jurisprudencia Corte Constitucional T-058/09 y T-270/17 sobre continuidad del servicio público
Principio de sostenibilidad y justicia ambiental como orientadores de la transición energética	Principio de continuidad del servicio como limite a la fuerza mayor	Principio de eficiencia y universalidad	Principio de solidaridad y protección de derechos fundamentales

Morales Guerrero, A. G. (2025). Cuadro de derecho comparado [Cuadro]. En La responsabilidad del Estado en la crisis del servicio eléctrico en Ecuador (2023-2024): fundamentos jurídicos y desafíos para una transición energética sostenible (artículo científico). Universidad Tecnológica Indoamérica.

El reconocimiento del servicio eléctrico como un derecho indirecto, indispensable para ejercer otros derechos, fortalece su estatus jurídico. En la práctica, una interrupción del suministro eléctrico prolongada no solo afecta la comodidad de los usuarios, sino que puede vulnerar derechos a la salud (si afecta hospitales), a la educación (si interrumpe clases virtuales o físicas), al trabajo (si paraliza actividades económicas), e incluso a la seguridad y la vida. La doctrina de la interdependencia de los derechos, ampliamente reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obliga a los Estados a adoptar medidas integrales para garantizar servicios esenciales. En el contexto

ecuatoriano, la crisis eléctrica de 2023–2024 pone en evidencia la necesidad de repensar la gestión de este servicio desde una perspectiva jurídica integral, centrada en la dignidad humana y la sostenibilidad.

3.2. OBLIGACIONES DEL ESTADO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 establece un marco normativo robusto que impone al Estado obligaciones directas, positivas e inmediatas respecto a la provisión de servicios públicos, entre ellos la energía eléctrica. Desde el artículo 1, que define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, se desprende que la administración pública debe estar orientada por principios de legalidad, eficacia y responsabilidad. Este modelo de Estado exige que los órganos estatales actúen no solo como proveedores, sino como garantes del ejercicio pleno de los derechos fundamentales, lo cual implica una conducta activa, preventiva y reparadora frente a eventuales fallas en la prestación de servicios esenciales.

El artículo 3, numeral 1, dispone como deber primordial del Estado garantizar, sin discriminación alguna, el goce efectivo de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Esta disposición obliga al Estado a implementar políticas, infraestructura, financiamiento y planificación que aseguren el acceso universal a servicios públicos básicos. En el caso del servicio eléctrico, esto implica la existencia de un sistema capaz de operar de forma continua, con cobertura nacional, atención técnica especializada y capacidad de respuesta frente a eventos extraordinarios. La simple existencia de una infraestructura no basta para cumplir con este mandato; el Estado debe asegurar que el servicio sea prestado de manera eficiente, equitativa y previsible, incluso en contextos de emergencia.

El artículo 11, numeral 9, refuerza la exigibilidad de las obligaciones estatales al señalar que los derechos constitucionales son de aplicación directa e inmediata. Este principio tiene efectos procesales y sustantivos: por un lado, permite a los ciudadanos exigir judicialmente su cumplimiento sin necesidad de normas reglamentarias; por otro, impone al Estado la carga de justificar cualquier medida que limite o afecte su ejercicio. En contextos de crisis como los apagones eléctricos ocurridos entre 2023 y 2024, esta norma adquiere relevancia porque la omisión estatal en la previsión, mitigación o corrección de la interrupción puede configurarse como una vulneración directa de derechos, generando responsabilidad jurídica y deber de reparación integral.

La Constitución también reconoce al servicio eléctrico como parte del régimen de sectores estratégicos. El artículo 313 establece que la energía, en todas sus formas, es de titularidad estatal y que su gestión debe realizarse bajo principios de sostenibilidad, precaución, eficiencia y universalidad. Esto significa que el Estado no puede desvincularse de la planificación energética, ni delegar completamente sus funciones a terceros sin mecanismos de control y garantía. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que la titularidad estatal implica una responsabilidad indelegable de diseñar políticas públicas que aseguren la cobertura, continuidad y calidad del servicio. En el contexto actual, la falta de previsión climática, la ausencia de inversión oportuna y la carencia de un plan de contingencia evidencian un incumplimiento de este mandato.

El artículo 85 de la Constitución establece que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas deben garantizar la vigencia de los derechos reconocidos en el texto constitucional. Esto refuerza la obligación de que toda política energética, ya sea de planificación, inversión o regulación, se oriente hacia la garantía del derecho al acceso a servicios esenciales. La crisis eléctrica no puede analizarse únicamente como una falla técnica o económica, sino como una omisión estructural del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. El deber de adoptar medidas adecuadas, oportunas y eficaces para prevenir afectaciones al servicio eléctrico forma parte del contenido esencial de los derechos a la salud, la educación, el trabajo y el buen vivir.

En conjunto, las normas constitucionales del Ecuador configuran una red de obligaciones positivas para el Estado en materia de servicios públicos. Estas obligaciones no solo exigen una conducta diligente, sino también un estándar elevado de responsabilidad cuando el Estado falla en su rol de garante. En contextos de crisis energética, el incumplimiento de estos mandatos constitucionales puede dar lugar a responsabilidad objetiva por omisión, así como a reparaciones individuales y colectivas. La Constitución no concibe al Estado como un mero administrador, sino como un sujeto activo en la realización efectiva de derechos. Por tanto, toda política pública que incida en el acceso o calidad del servicio eléctrico debe ser evaluada desde una perspectiva de derechos y no solo de eficiencia económica.

La jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha señalado que la fuerza mayor no exonera automáticamente al Estado cuando este incumple deberes de gestión preventiva. En la Sentencia No. 166-17-SEP-CC, la Corte Constitucional precisó que el Estado responde por omisión cuando existía la posibilidad de adoptar medidas razonables para evitar el daño. Asimismo, la

Corte Nacional de Justicia, en procesos contencioso-administrativos, ha establecido que el estándar probatorio en casos de omisión estatal se fundamenta en la demostración de la inacción frente a riesgos previsibles.

En perspectiva comparada, la Corte Constitucional colombiana (T-270/17) sostuvo que la continuidad del servicio eléctrico es un derecho ligado a la dignidad humana, y que las omisiones estatales generan responsabilidad incluso en escenarios de eventualidad climática. De igual modo, la jurisprudencia uruguaya ha enfatizado que la previsión y mantenimiento constituyen obligaciones indelegables del Estado.

3.3. PRINCIPIOS APLICABLES: CONTINUIDAD, IGUALDAD, PRECAUCIÓN, SOSTENIBILIDAD

El principio de continuidad es uno de los pilares esenciales del régimen jurídico de los servicios públicos. En el caso del servicio eléctrico, su aplicación exige que el suministro sea constante y no se interrumpa arbitrariamente. La doctrina administrativista sostiene que la continuidad no solo alude a la inexistencia de cortes injustificados, sino también a la previsión, mantenimiento e inversión adecuada en infraestructura para asegurar la prestación del servicio en el tiempo. En Ecuador, este principio ha sido acogido en normas como la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE), que establece la obligación de prestar el servicio de forma regular, eficiente y confiable. La interrupción del servicio sin causas objetivamente justificadas puede configurar un incumplimiento constitucional que genera responsabilidad estatal.

El principio de igualdad en la prestación de servicios públicos se manifiesta en la obligación del Estado de asegurar que todos los ciudadanos, sin distinción de condición económica, ubicación geográfica o pertenencia cultural, tengan acceso al suministro eléctrico en condiciones equivalentes de calidad y oportunidad. En el contexto ecuatoriano, esta obligación es especialmente relevante dado que aún persisten brechas significativas entre zonas urbanas y rurales, así como entre regiones con diferentes niveles de desarrollo. La Corte Constitucional ha sostenido en múltiples sentencias que la igualdad sustantiva implica adoptar medidas específicas para compensar desigualdades estructurales. Por tanto, un esquema tarifario inequitativo, la ausencia de infraestructura en zonas rurales o la concentración de inversiones en ciertas provincias puede constituir una vulneración de este principio.

El principio de precaución, ampliamente desarrollado en el derecho ambiental, ha sido incorporado al marco constitucional ecuatoriano en virtud del

reconocimiento de los derechos de la naturaleza (art. 73 CRE). Su relevancia en el contexto energético es doble: por un lado, exige al Estado adoptar medidas anticipadas frente a posibles daños al ambiente derivados de la generación eléctrica; por otro, impone la obligación de prever los riesgos de desabastecimiento o interrupción del servicio. La precaución implica actuar incluso en ausencia de certeza científica, ante indicios razonables de riesgo. En el caso de la crisis energética 2023–2024, el desconocimiento o desatención del fenómeno de El Niño, la reducción de los caudales hídricos o el retraso en la transición energética constituyen omisiones estatales que contravienen este principio.

El principio de sostenibilidad exige que el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de energía se orienten hacia el equilibrio entre las necesidades presentes y las de las generaciones futuras. Este principio, consagrado en el artículo 395 de la Constitución, implica adoptar decisiones responsables sobre el uso de los recursos naturales, promover la eficiencia energética y priorizar fuentes renovables. En términos prácticos, implica también incorporar criterios de justicia intergeneracional, participación social y equilibrio ecológico en la planificación energética. La dependencia casi exclusiva de la generación hidroeléctrica, sin mecanismos adecuados de diversificación, evidencia una falta de sostenibilidad estructural en el modelo energético ecuatoriano, que quedó expuesta durante la crisis reciente.

Estos principios no son simplemente orientaciones políticas; poseen fuerza jurídica vinculante. Su violación, en el contexto de la prestación de servicios públicos, puede generar responsabilidad administrativa, civil e incluso constitucional por parte del Estado. En el caso del apagón eléctrico 2023–2024, los indicios de falta de planificación, ausencia de inversión oportuna, y negligencia institucional en la gestión del recurso hídrico constituyen incumplimientos concretos de estos principios. El análisis de responsabilidad no puede limitarse a los efectos técnicos del corte, sino que debe valorar si el Estado actuó conforme a los estándares normativos y principios aplicables en el marco constitucional.

La Corte Constitucional ha establecido que los principios no son normas abstractas, sino mandatos de optimización que orientan y determinan la conducta de las instituciones públicas. Su aplicación concreta permite evaluar si una política pública, como la energética, respeta el contenido esencial de los derechos y cumple los fines del Estado constitucional. Así, en lugar de ver los principios como declaraciones programáticas, deben asumirse como parámetros exigibles para calificar la legalidad y constitucionalidad de la

actuación estatal. En consecuencia, cuando el Estado omite cumplir estos principios, está incumpliendo su deber de garante, lo que activa la posibilidad de exigir responsabilidad jurídica.

3.4. EL CASO FORTUITO Y LA FUERZA MAYOR EN LA INTERRUPCIÓN DEL SERVICIO

La figura del caso fortuito y la fuerza mayor ha sido tradicionalmente utilizada como eximente de responsabilidad en el derecho civil y administrativo. En el contexto de la prestación de servicios públicos esenciales, su aplicación es particularmente delicada, ya que implica evaluar si el Estado puede ser exonerado de responsabilidad frente a la interrupción de un servicio cuya continuidad constituye una obligación jurídica. El Código Civil ecuatoriano, en su artículo 30, define el caso fortuito como un evento imprevisto o que no es posible resistir. Esta definición ha sido interpretada por la jurisprudencia como un suceso que escapa del control humano y que imposibilita el cumplimiento de una obligación, incluso actuando con diligencia razonable.

En el marco del servicio eléctrico, el caso fortuito puede presentarse, por ejemplo, ante un fallo técnico súbito e imprevisible que imposibilite temporalmente la generación o distribución de energía. Sin embargo, la mera existencia de un incidente no basta para exonerar al Estado. Es indispensable probar que el evento no pudo ser previsto ni evitado, incluso aplicando los más altos estándares de diligencia. En este sentido, la doctrina administrativa advierte que los servicios públicos, por su naturaleza esencial, imponen al Estado un deber reforzado de previsión y contingencia. La existencia de planes de mantenimiento, monitoreo de infraestructuras, protocolos de emergencia y sistemas de alerta temprana es clave para determinar si un evento es realmente fortuito o si, por el contrario, deriva de una omisión estatal evitable.

Por su parte, la fuerza mayor se refiere a un hecho externo, irresistible e inevitable que imposibilita el cumplimiento de una obligación. En el contexto energético, ejemplos típicos de fuerza mayor incluyen fenómenos naturales extremos como terremotos, sequías prolongadas, erupciones volcánicas o inundaciones. En el caso ecuatoriano, la crisis energética de 2023–2024 estuvo asociada a una intensa sequía que afectó el nivel de las represas hidroeléctricas, lo que fue utilizado por las autoridades como argumento para justificar los cortes de energía. No obstante, la jurisprudencia y la doctrina coinciden en que para que la fuerza mayor sea una causa válida de exoneración, se debe probar que el evento fue absolutamente imprevisible y que el Estado adoptó todas las medidas razonables para mitigar sus efectos.

La Corte Constitucional del Ecuador ha abordado con cautela la aplicación de estas figuras. En sentencias como la 1149-19-JP/21 (caso Río Monjas), ha sostenido que la existencia de eventos externos no exime automáticamente al Estado de responsabilidad, especialmente cuando existen antecedentes que advertían sobre la posibilidad de afectación. En este sentido, la Corte ha desarrollado el principio de "deber reforzado de garantía" para servicios esenciales, según el cual el Estado debe actuar con previsión estratégica, anticipación técnica y capacidad de respuesta ante cualquier amenaza a la continuidad del servicio. Así, cuando se configura una afectación derivada de fenómenos parcialmente previsibles (como las sequías), el Estado no puede invocar fuerza mayor si omitió adoptar acciones preventivas razonables.

La distinción entre evento irresistible e imprevisible es crucial. Una sequía puede ser irresistible, pero no necesariamente imprevisible, especialmente si los informes meteorológicos o hidrológicos ofrecían señales de alerta. La doctrina administrativista ha reiterado que la existencia de antecedentes, estudios técnicos y datos históricos obliga al Estado a adoptar medidas preventivas proporcionales al riesgo identificado. En el caso de la crisis energética 2023–2024, distintos informes del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) y de la Secretaría de Gestión de Riesgos habían alertado sobre una posible reducción de los caudales desde inicios de año. La omisión de una respuesta estatal proporcional y oportuna podría configurar responsabilidad jurídica, al no cumplirse el estándar exigido para alegar fuerza mayor.

Finalmente, la invocación de caso fortuito o fuerza mayor en la prestación de servicios públicos no puede desligarse del análisis de la conducta estatal previa, durante y posterior al evento. El Código Orgánico Administrativo (COA) establece que los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad rigen la actuación de la administración pública. En este sentido, incluso si se demuestra que el fenómeno natural fue de magnitud extraordinaria, el Estado debe probar que actuó conforme al principio de diligencia debida. La ausencia de planes de contingencia, la falta de mantenimiento de las centrales eléctricas, la no diversificación de la matriz energética y la descoordinación institucional constituyen indicios de negligencia. Por tanto, la aplicación de las eximentes debe ser restrictiva y condicionada a una evaluación jurídica rigurosa.

3.5. NORMATIVA APLICABLE: LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO, LEY DE COMPETITIVIDAD ENERGÉTICA

La Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE), vigente desde 2015, constituye el marco legal específico que regula la planificación,

generación, distribución, comercialización y consumo del servicio eléctrico en Ecuador. Esta norma reconoce expresamente a la energía eléctrica como un servicio público esencial y de interés general, de carácter estratégico, cuya administración y control corresponde de forma indelegable al Estado. En su artículo 4, la LOSPEE establece que el servicio debe prestarse con criterios de regularidad, continuidad, eficiencia y calidad. Así, cualquier interrupción del servicio que no esté debidamente justificada conforme a los principios jurídicos aplicables puede derivar en responsabilidad administrativa, civil o constitucional de las entidades involucradas.

La LOSPEE asigna competencias específicas a distintos niveles del Estado. La Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (ARCERNNR) es responsable del control técnico y económico del servicio; el Ministerio de Energía y Minas, de la formulación de políticas; y las empresas públicas como CNEL EP, de la ejecución operativa. Esta estructura de gobernanza establece una cadena de responsabilidades que permite identificar con claridad los deberes incumplidos en contextos de fallas graves del servicio. Además, la ley incorpora la noción de responsabilidad por omisión, al establecer que las entidades prestadoras deben responder por fallos derivados de deficiencias técnicas, negligencia operativa o falta de previsión. Este marco refuerza la naturaleza jurídica del servicio eléctrico como un derecho correlativo a la obligación estatal de garantizarlo.

El Código Orgánico Administrativo (COA), como norma transversal de la administración pública, complementa a la LOSPEE al establecer principios y reglas para la actuación del Estado frente a los administrados. El artículo 8 del COA consagra el principio de responsabilidad de la administración pública, según el cual toda actuación u omisión que cause un daño antijurídico genera la obligación de reparar. Asimismo, el artículo 153 establece que el incumplimiento de deberes jurídicos por parte de las entidades públicas, cuando conlleve la lesión de derechos, activa la responsabilidad extracontractual del Estado. En el contexto de una crisis energética, este marco permite exigir la reparación de daños ocasionados por interrupciones injustificadas del servicio, así como la adopción de medidas institucionales para evitar su repetición.

El COA también establece mecanismos procesales para que los ciudadanos reclamen sus derechos ante la administración pública. Las figuras del recurso administrativo, la acción extraordinaria de revisión, o incluso la responsabilidad subjetiva de servidores públicos (art. 168), pueden ser activadas en escenarios donde se demuestre negligencia institucional. En este sentido, el COA no solo tipifica las obligaciones de la administración, sino que habilita el control ciudadano y judicial frente a fallas sistemáticas. La crisis energética 2023–2024 representa un ejemplo paradigmático de cómo una omisión sostenida en el

tiempo por ausencia de mantenimiento, inversión y planificación puede dar lugar a una vulneración masiva de derechos y al consecuente deber estatal de responder jurídicamente.

La reciente Ley Orgánica de Competitividad Energética (LOCE), promulgada en 2023, representa un nuevo hito normativo orientado a fortalecer la resiliencia y sostenibilidad del sistema energético nacional. Esta ley incorpora el principio de transición energética justa y reconoce el deber del Estado de diversificar la matriz energética mediante el fomento de fuentes renovables. En su articulado, establece también mecanismos de participación ciudadana, fiscalización y evaluación de impacto ambiental, lo que amplía el espectro de obligaciones estatales en la materia. De manera significativa, la LOCE introduce cláusulas específicas sobre la gestión de riesgos energéticos, lo que constituye un nuevo estándar para evaluar la diligencia estatal frente a amenazas climáticas, técnicas o económicas que puedan afectar el suministro eléctrico.

La articulación entre estas tres normas LOSPEE, COA y LOCE configura un bloque normativo aplicable al análisis de la responsabilidad estatal en la crisis energética. Mientras la LOSPEE establece los deberes operativos en la prestación del servicio, el COA define el régimen de responsabilidad administrativa y extracontractual, y la LOCE incorpora estándares de planificación y sostenibilidad. Este entramado normativo permite concluir que la omisión del Estado frente a la crisis de 2023–2024 no puede evaluarse únicamente desde parámetros técnicos, sino también desde su falta de cumplimiento normativo. En consecuencia, se configura un escenario de responsabilidad jurídica múltiple, en el que el Estado debe responder por su incumplimiento de deberes constitucionales, legales y administrativos en la provisión de un servicio público esencial.

4. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD ESTATAL EN LA CRISIS 2023–2024

4.1. CONTEXTO JURÍDICO DE LA CRISIS: CAUSAS PREVISIBLES Y FALLAS ESTATALES

La provisión de energía eléctrica en Ecuador constituye una obligación fundamental del Estado en su rol de garante de derechos. De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador (2008), los sectores estratégicos, entre ellos la energía, son de titularidad estatal y deben gestionarse conforme a criterios de sostenibilidad, calidad, eficiencia, responsabilidad ambiental, continuidad y universalidad (arts. 313–316). El artículo 3 de la misma norma

impone al Estado el deber de garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación, entre ellos el acceso a servicios públicos esenciales. Asimismo, el artículo 11.9 establece que los derechos son de aplicación directa e inmediata, y que toda omisión estatal que impida su ejercicio genera responsabilidad jurídica. Desde esta perspectiva, la interrupción prolongada o cíclica del servicio eléctrico constituye una vulneración del deber estatal de garantizar el acceso regular a bienes esenciales para una vida digna.

Entre las principales causas que han provocado crisis energéticas en el país como la vivida entre 2023 y 2024 destacan la alta dependencia del país de la generación hidroeléctrica, la escasa diversificación de fuentes energéticas, el retraso en la ejecución de proyectos renovables y la débil planificación estratégica. Según datos de la ARCONEL (2021), más del 80 % de la energía generada en el país proviene de hidroeléctricas, lo que expone al sistema a riesgos en épocas de sequía, como las causadas por el fenómeno de El Niño. A pesar de que el Plan Maestro de Electricidad 2022–2031 ya advertía la necesidad de mitigar la vulnerabilidad climática y diversificar la matriz, el Estado no implementó medidas adecuadas para enfrentar escenarios críticos (Ministerio de Energía y Minas, 2022).

Desde el punto de vista normativo, el Estado incurre en responsabilidad por el incumplimiento de sus deberes legales en la provisión continua y eficiente del servicio público. Tanto el Código Orgánico Administrativo (COA) como la Constitución establecen que la administración pública debe actuar con diligencia, previsibilidad y en garantía de los derechos fundamentales (Constitución, 2008, art. 11.9; COA, arts. 3, 10, 154). Cuando se omiten acciones preventivas, se incurre en una falla del servicio, constituyendo un supuesto de responsabilidad objetiva o extracontractual, dependiendo de la naturaleza del acto u omisión. La doctrina latinoamericana ha sido clara al sostener que la vulneración de derechos fundamentales a causa del mal funcionamiento del sistema eléctrico genera un deber de reparación por parte del Estado, aun sin prueba de dolo o culpa (Gordillo, 2019; Vergara Blanco, 2017).

El marco normativo ordinario, como la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE), exige que el servicio se preste de forma continua, eficiente y bajo control estatal riguroso (LOSPEE, art. 4). Esta norma también impone al Estado la obligación de asegurar la confiabilidad del sistema y de responder por los daños causados a los usuarios en caso de fallas graves. El incumplimiento de estas disposiciones, evidenciado en la crisis de 2023–2024, no solo representa una omisión administrativa, sino un incumplimiento legal

que compromete la responsabilidad estatal. Además, la Ley Orgánica de Competitividad Energética, promulgada en enero de 2024, incorporó principios de resiliencia, participación ciudadana y transición energética, que tampoco fueron oportunamente aplicados para contener la crisis (Contraloría General del Estado, 2024).

Otro aspecto crítico es la falta de activación efectiva del Plan Nacional de Respuesta ante Desastres (PNRD), instrumento vigente desde 2020, que establece protocolos de actuación interinstitucional frente a riesgos previsibles como sequías o fenómenos climáticos extremos (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2020). La Contraloría General del Estado (2024) ha señalado omisiones sistemáticas en la implementación del PNRD en el contexto energético, desde la falta de monitoreo de embalses hasta la ausencia de alertas tempranas e inversión en infraestructura de respaldo. Esta inobservancia agrava la responsabilidad estatal por incumplimiento de deberes de prevención, alerta y reacción ante riesgos conocidos.

Tanto el marco constitucional como el doctrinario establecen que el Estado debe responder no solo por los daños ocasionados por acciones irregulares, sino también por omisiones estructurales que impiden la garantía de derechos. La Corte Constitucional del Ecuador ha sostenido, en sentencias como la 1149-19-JP/21 (2021), que la omisión estatal frente a una amenaza conocida puede implicar vulneración de derechos colectivos y generar responsabilidad constitucional. En el caso de los servicios públicos esenciales, esta responsabilidad adquiere una dimensión reforzada, dado que los ciudadanos se encuentran en situación de dependencia y vulnerabilidad frente a la prestación continua de servicios que habilitan otros derechos, como la salud, la educación y la seguridad.

4.2. RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO

La responsabilidad del Estado por fallas en la provisión del servicio público eléctrico en Ecuador puede configurarse bajo dos formas principales: la responsabilidad objetiva y la responsabilidad extracontractual. Ambas son aplicables en contextos donde el Estado incurre en acciones u omisiones que afectan el acceso a servicios públicos esenciales y, con ello, vulneran derechos constitucionales fundamentales. El marco constitucional ecuatoriano es claro al respecto: el artículo 11, numeral 9, establece que toda acción u omisión de una autoridad pública que impida el ejercicio de los derechos constituye un acto

generador de responsabilidad estatal, sin requerir prueba de dolo o culpa (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La responsabilidad objetiva del Estado, ampliamente desarrollada por la doctrina latinoamericana, implica que el Estado responde por los daños causados por el funcionamiento anormal del servicio público, sin necesidad de acreditar negligencia. Gordillo (2019) y Vergara Blanco (2017) coinciden en que esta forma de responsabilidad protege al administrado frente a riesgos derivados de la prestación del servicio, reconociendo su posición estructuralmente desventajosa. Es suficiente demostrar la existencia de un daño, su carácter antijurídico y la relación causal con el actuar estatal. En el contexto de la crisis eléctrica 2023–2024, la interrupción prolongada del servicio, la afectación al derecho a la salud (por fallos en hospitales), a la educación (por falta de conectividad), y a la seguridad (por apagones urbanos) constituyen escenarios típicos de configuración de responsabilidad objetiva.

La responsabilidad extracontractual, por su parte, encuentra fundamento en el derecho civil y administrativo ecuatoriano, y se aplica cuando una persona sufre un daño sin existir un vínculo jurídico previo con el Estado. En estos casos, el deber de reparar surge cuando se demuestra que el daño fue causado por una acción u omisión ilícita de la administración pública. El COA en su artículo 154 establece la obligación de indemnizar a los particulares cuando se les causa daño ilegítimo por parte de la Administración. Además, la doctrina de la falta de servicio reconocida por autores como Barona y Terán (2020) permite establecer esta responsabilidad cuando la prestación no se ajusta a los estándares mínimos de continuidad, calidad y eficiencia exigidos por la normativa vigente.

La LOSPEE, en su artículo 4, refuerza esta postura al señalar que el servicio debe prestarse de forma continua y eficiente, y que las entidades responsables serán sancionadas y deberán indemnizar a los usuarios en caso de afectaciones graves. Esta norma crea un régimen especial de responsabilidad que no solo aplica a operadores, sino también al Estado como titular del sector eléctrico. En la crisis analizada, las fallas estructurales, la falta de mantenimiento de la infraestructura, y la ausencia de medidas de contingencia activas son indicios de una omisión ilegítima del deber estatal.

Desde la perspectiva jurisprudencial, la Corte Constitucional del Ecuador ha reiterado que el Estado debe reparar de manera integral los daños cuando incumple con sus deberes positivos de protección de derechos. En el caso No. 1149-19-JP/21 (Corte Constitucional, 2021), la Corte sostuvo que la omisión estatal en la gestión de un recurso ambiental generó afectaciones a derechos

colectivos, lo que justifica la activación de mecanismos de responsabilidad. Este criterio puede extrapolarse a la prestación del servicio eléctrico como condición habilitante para el ejercicio de derechos. El incumplimiento del deber de previsión frente a una amenaza conocida como el riesgo de sequía y colapso de represas ya advertido en planes nacionales activa la responsabilidad extracontractual del Estado.

Un elemento adicional es el principio de reparación integral, recogido en el artículo 290 de la Constitución y en el sistema interamericano de derechos humanos. La reparación no debe limitarse a la compensación económica, sino que debe incluir medidas de restitución, garantías de no repetición, acciones correctivas y participación ciudadana. En este sentido, el impacto de los apagones sobre la población ecuatoriana especialmente en sectores vulnerables demanda no solo una respuesta financiera, sino la reestructuración del sistema eléctrico bajo principios de resiliencia, equidad y sostenibilidad.

Tanto la responsabilidad objetiva como la extracontractual constituyen herramientas jurídicas eficaces para exigir al Estado la reparación de los daños derivados de la crisis eléctrica. Su aplicación refuerza el rol garantista del Estado y establece precedentes importantes para la consolidación de un sistema energético alineado con los derechos fundamentales y los principios del Estado constitucional de derechos y justicia.

4.3. LÍMITES DE LAS EXIMENTES (FUERZA MAYOR / CASO FORTUITO)

En el ámbito del derecho administrativo y de la responsabilidad estatal, las figuras del caso fortuito y la fuerza mayor constituyen eximentes clásicas para excluir la responsabilidad del Estado por la interrupción de servicios públicos esenciales. No obstante, su aplicación no es automática ni irrestricta. En contextos donde la afectación ha sido generalizada, como ocurrió durante la crisis eléctrica en Ecuador en 2023–2024, es necesario un análisis riguroso sobre la previsibilidad, inevitabilidad y diligencia estatal frente a tales eventos.

El Código Civil ecuatoriano en su artículo 30, define al caso fortuito como "el imprevisto al que no es posible resistir", y la fuerza mayor como un evento externo, irresistible e inevitable. Sin embargo, en la prestación de servicios públicos, la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en que la aplicación de estas figuras requiere que el prestador (en este caso, el Estado) demuestre haber adoptado todas las medidas preventivas razonables. De lo contrario, la alegación de caso fortuito o fuerza mayor pierde validez (Vergara Blanco, 2017).

En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado una doctrina restrictiva. En la sentencia No. 1149-19-JP/21, señaló que las eximentes no pueden aplicarse cuando la Administración ha sido negligente o ha omitido acciones de previsión. Es decir, si el evento que provocó la afectación era evitable con una planificación adecuada como ocurre con fenómenos climáticos anunciados o problemas estructurales diagnosticados la responsabilidad del Estado subsiste. Este criterio es congruente con el principio de debida diligencia, según el cual los órganos públicos están obligados a anticiparse y reaccionar de forma oportuna ante riesgos previsibles.

En el contexto de la crisis eléctrica de 2023–2024, el fenómeno climático de El Niño, la disminución de los caudales de los ríos y la sequía en la Amazonía fueron factores anunciados por entidades oficiales y organismos internacionales desde 2022. El propio Ministerio de Energía y Minas había identificado estos riesgos en el Plan Maestro de Electricidad 2022–2031, recomendando medidas de contingencia e inversión en mantenimiento de represas y líneas de transmisión (Ministerio de Energía y Minas, 2022). La falta de ejecución efectiva de estas recomendaciones constituye una omisión grave, que desvirtúa cualquier intento de aplicar caso fortuito o fuerza mayor como causas eximentes.

La Contraloría General del Estado, en su informe especial de 2024, evidenció que varias instituciones del sector energético no habían cumplido con el mantenimiento programado de infraestructuras críticas ni con las recomendaciones del Plan Nacional de Respuesta ante Desastres. Estas omisiones, documentadas en auditorías oficiales, demuestran que los apagones fueron resultado de una gestión ineficiente y no exclusivamente de factores imprevisibles, lo que refuerza la tesis de responsabilidad estatal (Contraloría General del Estado, 2024).

Desde la perspectiva doctrinaria, Dromi (2015) sostiene que "la fuerza mayor no exonera al Estado cuando media falta de servicio o previsión", y que en el ámbito de servicios públicos esenciales, las autoridades deben probar una actuación diligente, continua y preventiva. Esto implica que, aun ante eventos climáticos extremos, el Estado debe demostrar que había un plan de contingencia debidamente implementado, así como una comunicación efectiva con la ciudadanía y acciones para mitigar el impacto.

El uso de las eximentes de fuerza mayor y caso fortuito debe ser limitado y condicionado por el principio de responsabilidad proactiva del Estado. No basta con señalar que hubo sequía o fenómenos naturales extremos; es

indispensable probar que dichos eventos no podían preverse ni evitarse, y que, aun así, se adoptaron todas las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio. En la medida en que el Estado no pueda demostrar esto, las eximentes no tienen aplicación y persiste su responsabilidad jurídica por los daños causados durante la crisis energética.

4.4. PLAN NACIONAL DE RESPUESTA ANTE DESASTRES: OMISIONES EN SU IMPLEMENTACIÓN

El Plan Nacional de Respuesta ante Desastres (PNRD) es un instrumento jurídico y técnico de planificación que establece los procedimientos y responsabilidades del Estado ecuatoriano ante situaciones de emergencia o crisis. Este plan fue reformado y actualizado por la Secretaría de Gestión de Riesgos mediante Acuerdo Ministerial publicado en el Registro Oficial en 2020. Su objetivo es garantizar una respuesta rápida, coordinada y eficaz ante eventos que amenacen la seguridad, la vida y el bienestar de la población, así como la continuidad de los servicios públicos esenciales, entre ellos la energía eléctrica.

En el caso de la crisis energética 2023–2024, la implementación efectiva del PNRD era crucial. El documento establece lineamientos precisos para la evaluación de riesgos, la activación de protocolos de emergencia, el aseguramiento de recursos logísticos y humanos, y la articulación interinstitucional. No obstante, múltiples evidencias sugieren que las instituciones responsables del sector eléctrico no activaron oportunamente estos mecanismos. Según el informe especial de la Contraloría General del Estado (2024), entidades como el Operador Nacional de Electricidad (CENACE), la Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP) y el propio Ministerio de Energía y Minas incumplieron con las fases de preparación, alerta temprana y respuesta, previstas en el plan.

Uno de los elementos más críticos omitidos fue la identificación y priorización de zonas de mayor vulnerabilidad ante cortes eléctricos prolongados, así como la coordinación con sectores estratégicos como salud, educación y seguridad. Esta omisión generó efectos colaterales severos, como la suspensión de cirugías, el cierre temporal de escuelas y fallos en sistemas de transporte. La falta de un mapeo de riesgos actualizado y de simulacros interinstitucionales contribuyó a la improvisación en la toma de decisiones, agravando el impacto de la crisis.

Desde una perspectiva jurídica, el artículo 3 de la Constitución del Ecuador establece como deber esencial del Estado "garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos constitucionales". Al no aplicar las medidas del PNRD, se produjo una omisión que vulneró derechos fundamentales como el

acceso a la salud, a la educación y a la seguridad ciudadana. Tal omisión puede encuadrarse dentro de la responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio, según lo desarrollado en el artículo 11, numeral 9 de la Constitución y por la doctrina especializada (Barona & Terán, 2020; Gordillo, 2019).

La Ley Orgánica de Competitividad Energética (2024) establece que uno de los principios rectores del sector eléctrico es la resiliencia. Esto implica la obligación estatal de diseñar e implementar estrategias para mitigar el impacto de eventos adversos. Al no activar los protocolos del PNRD, el Estado incumplió con este principio legal, incurriendo en responsabilidad administrativa y civil por los daños generados. Las consecuencias no solo fueron materiales, sino también sociales y emocionales, al aumentar la incertidumbre y el malestar entre la población, especialmente en sectores rurales y periféricos.

Debe señalarse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha establecido que el incumplimiento de los deberes positivos del Estado en contextos de riesgo constituye una violación de derechos y puede generar responsabilidad internacional. La omisión de implementar un plan que ya estaba normativamente aprobado, y que debía aplicarse con carácter preventivo, agrava la situación, pues se trata de una negligencia institucional frente a un riesgo conocido.

El análisis del PNRD revela una falla estructural del Estado ecuatoriano en el cumplimiento de sus obligaciones de previsión, coordinación y respuesta ante desastres. La inobservancia del plan no solo agudizó los efectos de la crisis energética, sino que constituye un elemento probatorio clave para establecer la responsabilidad jurídica del Estado por los daños ocasionados durante los apagones masivos del período 2023–2024.

5. TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y JUSTICIA AMBIENTAL

5.1. IMPACTO AMBIENTAL DE LA ACTUAL MATRIZ ENERGÉTICA

La matriz energética de Ecuador está dominada por la generación hidroeléctrica, que representa más del 80% de la energía producida a nivel nacional. Aunque esta fuente es considerada renovable, no está exenta de impactos ambientales significativos. La construcción de grandes represas, como Coca Codo Sinclair, Paute y Agoyán, ha generado alteraciones sustanciales en los ecosistemas fluviales, incluyendo la fragmentación de cauces, modificación de caudales ecológicos, pérdida de biodiversidad acuática y desplazamiento de

comunidades locales. Estos proyectos también han afectado el régimen sedimentario de los ríos y provocada erosión en zonas aguas abajo, como en el caso del río Coca, donde el colapso del cauce se ha atribuido en parte a las alteraciones provocadas por la represa (Ministerio de Energía y Minas, 2023).

Durante épocas de sequía, como ocurrió en 2023–2024, la dependencia casi exclusiva de la generación hidroeléctrica ha forzado el uso intensivo de plantas térmicas, que funcionan a base de combustibles fósiles. Esto ha incrementado las emisiones de gases de efecto invernadero, en contradicción con los compromisos asumidos por Ecuador en el Acuerdo de París y el Plan Nacional de Transición Energética. Así, se evidencia una paradoja: la matriz "limpia" ecuatoriana tiene un alto nivel de vulnerabilidad climática y, en momentos de crisis, recurre a fuentes contaminantes.

La falta de diversificación energética no solo compromete la sostenibilidad ambiental, sino que también debilita la resiliencia del sistema frente al cambio climático. Este modelo energético, dependiente de condiciones hidrológicas favorables, debe ser reconfigurado desde una perspectiva ecocéntrica, que integre principios de justicia ambiental y sostenibilidad, tal como lo exige el artículo 395 de la Constitución ecuatoriana, que impone al Estado el deber de precautelar el equilibrio ecológico y la restauración de la naturaleza.

5.2. GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO Y VULNERABILIDAD DEL MODELO HIDROELÉCTRICO

El modelo energético ecuatoriano se sustenta principalmente en el uso intensivo de fuentes hidroeléctricas, lo que hace que la gestión del recurso hídrico sea un pilar crítico para garantizar la estabilidad del servicio eléctrico. No obstante, esta dependencia estructural de los caudales fluviales ha evidenciado una alta vulnerabilidad frente a fenómenos climáticos extremos, como las sequías prolongadas que afectaron al país durante los años 2009 y 2023–2024. En ambos casos, la baja disponibilidad hídrica redujo significativamente la capacidad de generación de las principales centrales, forzando al Estado a implementar apagones programados y a recurrir al uso de termoeléctricas contaminantes (Ministerio de Energía y Minas, 2024).

La gestión actual de las cuencas hidrográficas ha mostrado ser insuficiente frente a los desafíos de sostenibilidad y adaptación climática. El modelo dominante prioriza la producción energética sin una visión de uso integral y sostenible del agua. Se han descuidado las necesidades de otros sectores estratégicos como el consumo humano, la agricultura y la conservación de ecosistemas, generando conflictos socioambientales en zonas como Napo, Pastaza y Zamora Chinchipe. La falta de mantenimiento y monitoreo de

embalses, así como la ausencia de planes efectivos de restauración de cuencas degradadas, profundizan estos riesgos.

El artículo 318 de la Constitución del Ecuador establece que el agua es un patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y su gestión debe ser integrada, participativa y sustentable. No obstante, la implementación de esta disposición en el sector energético ha sido limitada, y la planificación estatal ha ignorado, en ocasiones, los caudales ecológicos mínimos necesarios para garantizar la regeneración de los ecosistemas hídricos.

La Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (LORHUyA) establece que la gestión del agua debe garantizar la calidad, cantidad y oportunidad del recurso, priorizando el consumo humano. Sin embargo, durante las crisis eléctricas se ha privilegiado la generación energética incluso por encima de estos usos vitales, lo que podría interpretarse como una vulneración del principio de equidad intergeneracional y del derecho humano al agua, reconocido por la ONU y ratificado por Ecuador.

Para fortalecer la resiliencia del sistema hidroeléctrico, es urgente implementar una gestión integrada de recursos hídricos, que contemple mecanismos de conservación de fuentes, control de la deforestación en cuencas altas, reforestación con especies nativas y fortalecimiento de los sistemas comunitarios de vigilancia ambiental. Solo una visión sistémica que articule la política energética con la ambiental e hídrica permitirá reducir la vulnerabilidad estructural del modelo hidroeléctrico ecuatoriano y avanzar hacia una transición energética verdaderamente sostenible.

5.3. CAMBIO CLIMÁTICO Y RIESGOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA

El cambio climático constituye uno de los principales factores de riesgo para la sostenibilidad del sistema energético ecuatoriano, especialmente debido a la alta dependencia de la hidroelectricidad. Las alteraciones en los patrones climáticos, como la disminución de lluvias y el incremento de eventos extremos como sequías prolongadas, afectan directamente la disponibilidad de agua en los embalses, lo que compromete la capacidad de generación eléctrica. Esta situación se evidenció con especial gravedad en la crisis energética de 2023–2024, cuando la disminución del caudal de los ríos Paute y Coca generó una reducción sustancial en la producción eléctrica, forzando cortes programados a nivel nacional (Ministerio de Energía y Minas, 2024).

A nivel jurídico, el artículo 414 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para mitigar el cambio climático, mediante la limitación de emisiones de gases de efecto invernadero, la deforestación y la contaminación. En este sentido, el modelo energético actual, al depender excesivamente de la hidroelectricidad y recurrir a fuentes fósiles durante las crisis, contraviene este mandato constitucional. También se evidencia la ausencia de políticas efectivas de adaptación que garanticen la continuidad del servicio eléctrico bajo escenarios climáticos adversos.

Desde la perspectiva técnica, el sistema eléctrico ecuatoriano adolece de rigidez estructural. Las infraestructuras de generación y transmisión fueron diseñadas para operar bajo condiciones climáticas estables, sin contemplar escenarios de estrés hídrico prolongado ni la integración suficiente de tecnologías flexibles como el almacenamiento energético o la generación distribuida. Esta falta de capacidad adaptativa limita la respuesta del sistema ante contingencias y genera una alta exposición al riesgo sistémico. Según la Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA, 2023), los países que dependen de grandes centrales hidroeléctricas deben diversificar urgentemente sus fuentes energéticas y fortalecer su capacidad de respuesta frente al cambio climático.

Las proyecciones climáticas para Ecuador anticipan un aumento de la temperatura media, cambios en el régimen de lluvias y una mayor frecuencia de fenómenos como el Fenómeno de El Niño. Estos cambios no solo afectan el caudal de los ríos, sino que también impactan la integridad de las infraestructuras energéticas, como represas y líneas de transmisión, que no fueron diseñadas para soportar estos niveles de variabilidad climática. Esta situación incrementa los riesgos de fallas técnicas, pérdidas energéticas y costos de mantenimiento, poniendo en entredicho la viabilidad del actual modelo energético.

La Ley Orgánica de Competitividad Energética (2024) incorpora el principio de transición energética justa y promueve medidas para diversificar la matriz energética. Sin embargo, su implementación efectiva aún es limitada, y no se ha traducido en una transformación estructural del sistema. Para reducir los riesgos derivados del cambio climático, es fundamental que el Estado fortalezca la planificación energética de largo plazo, incorpore criterios de resiliencia climática en el diseño de nuevos proyectos y actualice los marcos regulatorios para facilitar la integración de fuentes renovables no convencionales como la solar, eólica y geotérmica.

El cambio climático impone un desafío estructural para el sistema energético ecuatoriano. Superarlo requiere no solo medidas reactivas ante las crisis, sino una reforma profunda del modelo de planificación y gestión energética, basada en principios de sostenibilidad, diversificación y equidad intergeneracional. El Estado, como garante de derechos y responsable del sector energético, tiene la obligación jurídica, ambiental y ética de liderar esta transición en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

5.4. OPORTUNIDADES PARA ENERGÍAS RENOVABLES Y DIVERSIFICACIÓN

La transición hacia una matriz energética diversificada representa una oportunidad estratégica para Ecuador frente a los desafíos estructurales del modelo actual. El país posee un potencial significativo en energías renovables no convencionales —particularmente solar, eólica, geotérmica y de biomasa— que permitirían reducir la dependencia del sistema hidroeléctrico y fortalecer la resiliencia energética frente al cambio climático. De acuerdo con el Atlas de Energía Renovable del Ministerio de Energía y Minas (2023), Ecuador cuenta con una radiación solar promedio de 4,5 kWh/m²/día en regiones como la Sierra y la Amazonía, lo que lo convierte en un territorio apto para el desarrollo de proyectos fotovoltaicos a gran y pequeña escala.

Las zonas costeras de Manabí, Santa Elena y Esmeraldas presentan velocidades de viento superiores a los 6 m/s, lo que las hace ideales para la instalación de parques eólicos. En paralelo, la ubicación del país en el Cinturón de Fuego del Pacífico ofrece un potencial destacado para la energía geotérmica, especialmente en áreas como Chachimbiro, Tufiño y Baños, donde existen reservas subterráneas de calor susceptibles de ser aprovechadas. La energía de biomasa, derivada de residuos agrícolas, forestales y orgánicos, también representa una opción prometedora, con ventajas adicionales como el cierre de ciclos productivos y el impulso a la economía circular.

Desde el punto de vista jurídico, la Ley Orgánica de Competitividad Energética (2024) establece un marco legal favorable para el desarrollo de energías renovables. Esta ley introduce incentivos fiscales para inversiones en tecnologías limpias, habilita alianzas público-privadas y fortalece las competencias de planificación energética. Además, contempla mecanismos de participación ciudadana y evaluación ambiental estratégica, alineándose con los principios de desarrollo sostenible establecidos en la Constitución (art. 395 y 413) y en instrumentos internacionales como el Acuerdo de París.

La diversificación de la matriz energética también tiene implicaciones positivas para la equidad social. Las fuentes renovables descentralizadas permiten ampliar el acceso a la energía en comunidades rurales o aisladas, donde la expansión de la red eléctrica convencional es costosa o inviable. En este contexto, los sistemas fotovoltaicos comunitarios o los microproyectos eólicos pueden contribuir a cerrar brechas históricas en el acceso a servicios básicos, garantizando el derecho constitucional a la energía (art. 3 y 15 de la CRE).

La integración de nuevas tecnologías de almacenamiento energético, redes inteligentes (smart grids) y eficiencia energética incrementa la flexibilidad del sistema y mejora la calidad del servicio. Esto reduce las pérdidas, optimiza el uso de recursos y disminuye la huella ecológica del sector. Según la Agencia Internacional de Energía (IEA, 2023), cada dólar invertido en tecnologías limpias genera entre dos y cinco veces más empleos que las inversiones en energía fósil, lo que evidencia también el potencial económico de la transición.

Ecuador se encuentra en una posición privilegiada para liderar un proceso de transición energética justo y sostenible. Sin embargo, esta transformación exige voluntad política, inversión pública y privada, fortalecimiento institucional y coherencia normativa. El papel del Estado es clave no solo como regulador, sino como promotor activo de un cambio estructural que garantice el acceso equitativo, la protección ambiental y la soberanía energética del país.

5.5. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DEL ESTADO Y DEBER DE REPARACIÓN ECOLÓGICA

La Constitución del Ecuador de 2008 consagra un paradigma jurídico pionero al reconocer los derechos de la naturaleza como sujetos de protección, estableciendo un vínculo directo entre la gestión ambiental y la responsabilidad estatal. El artículo 71 señala que "la naturaleza o Pacha Mama, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia", mientras que el artículo 395 impone al Estado la obligación de garantizar la sostenibilidad ecológica en todas sus políticas públicas, incluyendo la energética. Esta normativa convierte al Estado en garante de la conservación ambiental, y su omisión o inadecuada gestión puede generar responsabilidad constitucional, administrativa e incluso internacional.

En ese sentido el deber de reparación ecológica no solo implica restaurar el daño causado, sino también prevenir afectaciones futuras a los ecosistemas. Según el artículo 397 de la CRE, la responsabilidad es objetiva, lo que significa que el Estado debe responder por los daños ambientales ocasionados por

acción u omisión, incluso sin necesidad de probar dolo o culpa. Esta disposición se ve reforzada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sostenido en sentencias como la 1149-19-JP/21 (Caso Río Monjas), que la reparación integral comprende no solo la restitución del ecosistema afectado, sino también medidas de no repetición y garantías de cumplimiento.

La provisión de energía eléctrica, al ser un servicio público esencial y estratégico, debe guiarse por principios de precaución, sostenibilidad, responsabilidad intergeneracional y justicia ambiental. Proyectos como Coca Codo Sinclair han evidenciado que las decisiones estatales en el ámbito energético pueden tener consecuencias irreversibles sobre ecosistemas frágiles y comunidades vulnerables. En este sentido, la planificación energética debe incorporar evaluaciones de impacto ambiental rigurosas y mecanismos de participación ciudadana, especialmente en territorios indígenas o de alta biodiversidad, conforme a los artículos 57 y 398 de la CRE y al Convenio 169 de la OIT.

Desde el derecho internacional ambiental, el principio de "quien contamina paga" y el principio de "precaución" refuerzan el deber del Estado de prevenir y reparar daños ecológicos derivados de sus políticas energéticas. La Ley Orgánica de Competitividad Energética (2024), si bien establece compromisos con la sostenibilidad, aún presenta vacíos operativos en la implementación de criterios vinculantes de evaluación ambiental estratégica o en la exigibilidad de estándares internacionales. Este desfase normativo representa una debilidad institucional que puede comprometer los derechos de la naturaleza y de las comunidades afectadas.

El concepto de justicia ambiental exige además que la transición energética no reproduzca desigualdades históricas, sino que garantice un acceso equitativo a los beneficios de la energía limpia, minimizando los impactos sociales y ecológicos de la infraestructura energética. La reparación ecológica debe abarcar no solo la restauración física de los ecosistemas dañados, sino también el reconocimiento del daño espiritual y cultural en comunidades indígenas que mantienen una cosmovisión íntimamente ligada a sus territorios.

El Estado ecuatoriano tiene un doble mandato: garantizar el acceso a la energía como un derecho fundamental y, simultáneamente, preservar la integridad de la naturaleza como sujeto de derechos. Esta doble dimensión impone altos estándares de diligencia, transparencia y participación para evitar que la transición energética se convierta en una nueva fuente de conflictividad socioambiental. La reparación ecológica, por tanto, no puede limitarse a una

compensación económica o técnica, sino que debe constituir un mecanismo estructural de transformación hacia una gobernanza ambiental democrática, responsable y sostenible.

6. CONCLUSIÓN

El análisis desarrollado en este estudio ha permitido evidenciar que la crisis del servicio eléctrico en Ecuador, especialmente durante el periodo 2023–2024, no fue un fenómeno imprevisible o inevitable, sino la manifestación de fallas estructurales acumuladas por décadas. La excesiva dependencia de la generación hidroeléctrica, en un contexto de creciente variabilidad climática, ha expuesto la fragilidad del sistema. La ausencia de planificación estratégica, la descoordinación interinstitucional, el retraso en inversiones clave y la falta de mantenimiento de infraestructura crítica han agravado la vulnerabilidad del país ante eventos como las sequías. Estos factores, lejos de constituir causas eximentes, constituyen omisiones atribuibles a una gestión estatal deficiente, con efectos tangibles sobre derechos fundamentales como la salud, la educación y la seguridad.

Desde una perspectiva jurídica, se ha demostrado que la prestación del servicio eléctrico, al tratarse de un servicio público esencial y un sector estratégico, conlleva obligaciones específicas para el Estado conforme a la Constitución de la República del Ecuador. La responsabilidad objetiva y extracontractual del Estado se configura cuando se interrumpen servicios esenciales sin haber agotado los mecanismos de prevención, mitigación o compensación. Asimismo, la aplicación de eximentes como el caso fortuito o la fuerza mayor exige una evaluación rigurosa, que considere si el evento fue realmente imprevisible y si el Estado actuó con la debida diligencia. En el caso de la crisis energética 2023–2024, la evidencia apunta a omisiones en la implementación del Plan Nacional de Respuesta ante Desastres, falta de mantenimiento adecuado en centrales hidroeléctricas y decisiones tardías frente a alertas tempranas, configurando responsabilidad estatal por omisión.

En el plano ambiental, se constata que la actual matriz energética ha generado impactos considerables sobre los ecosistemas hídricos y la biodiversidad, a pesar de estar basada en una fuente renovable como la hidroeléctrica. La construcción de megaproyectos sin consulta previa efectiva ni planificación ecológica ha provocado fragmentación fluvial, desplazamientos de comunidades y tensiones en el uso del agua. La dependencia estructural de los ríos, en ausencia de diversificación energética y manejo integral de cuencas, no solo agrava el estrés hídrico, sino que perpetúa un modelo insostenible.

Además, el cambio climático ha intensificado la recurrencia e intensidad de eventos extremos, como sequías e inundaciones, aumentando el riesgo de colapso del sistema energético si no se adapta con urgencia.

Frente a este panorama, el Estado ecuatoriano debe asumir un rol transformador en la transición energética, orientado no solo a resolver déficits técnicos, sino a garantizar justicia ambiental, equidad territorial y sostenibilidad ecológica. Esto implica diseñar e implementar políticas públicas integrales que promuevan energías renovables no convencionales como la solar, eólica, geotérmica y biomasa, fortalezcan la resiliencia del sistema, fomenten la participación social y aseguren el respeto de los derechos de la naturaleza. La Ley Orgánica de Competitividad Energética puede ser un instrumento útil, pero solo si se la articula con una visión de Estado comprometida con el bien común, la justicia intergeneracional y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Ecuador en materia de derechos humanos y cambio climático. En definitiva, sin una política energética integral, inclusiva y basada en derechos, las crisis como la vivida en 2023–2024 seguirán repitiéndose, afectando el desarrollo sostenible del país.

Es prioritario que el Estado ecuatoriano diseñe e implemente un Plan Nacional de Energía que contemple escenarios climáticos extremos, riesgos operativos y crecimiento de la demanda energética. Este plan debe ser transversal e integrador, articulando a los ministerios de Energía, Ambiente, Finanzas, y a las empresas públicas y privadas del sector. Asimismo, se recomienda robustecer la capacidad técnica y presupuestaria de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables (ARCERNNR) para garantizar una fiscalización efectiva de los operadores y evitar situaciones de negligencia o ineficiencia prolongada.

El país debe avanzar hacia la diversificación de su matriz energética mediante la inversión pública y privada en fuentes renovables no convencionales, como la solar, eólica, geotérmica y biomasa. Esta transición debe estar alineada con los principios de sostenibilidad, equidad y justicia ambiental, priorizando proyectos en zonas rurales y comunidades históricamente excluidas. Es fundamental impulsar incentivos fiscales, esquemas de compra de energía limpia y alianzas público-comunitarias para democratizar el acceso a tecnologías energéticas descentralizadas y de bajo impacto ambiental.

Se recomienda revisar y actualizar la legislación secundaria, en particular la Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica (LOSPEE) y el Código Orgánico Administrativo, para incluir con mayor precisión estándares de diligencia, obligaciones de continuidad del servicio y mecanismos de reparación integral frente a fallas sistemáticas. Además, debe incorporarse de forma

explícita la responsabilidad estatal por omisión en el marco de las emergencias energéticas, estableciendo rutas claras para demandas ciudadanas y acciones constitucionales que permitan exigir la reparación de derechos vulnerados.

El sistema energético nacional debe incorporar protocolos obligatorios de gestión de riesgos climáticos, basados en información científica y proyecciones actualizadas. Esto incluye planes de contingencia, almacenamiento energético, mejoras en infraestructura crítica y sistemas de alerta temprana. Se requiere además una gestión integral de cuencas hidrográficas, que priorice la conservación de fuentes de agua, el monitoreo ambiental y la reforestación de zonas estratégicas, en coordinación con gobiernos locales, comunidades y organizaciones ambientales.

La transformación del modelo energético requiere un enfoque participativo y transparente. Se recomienda institucionalizar mecanismos de consulta previa, libre e informada para todos los proyectos energéticos que puedan afectar derechos colectivos o territorios indígenas. Asimismo, es necesario implementar plataformas públicas de monitoreo del sistema eléctrico, presupuestos y avances de la transición energética. La educación ambiental y energética también debe fortalecerse desde el sistema educativo, para fomentar una ciudadanía crítica, informada y comprometida con el desarrollo sostenible del país.

En consecuencia, la responsabilidad estatal por la crisis del servicio eléctrico de 2023–2024 se configura no solo por el deber de continuidad, sino también por la inobservancia de estándares probatorios que demuestran omisiones previsibles y evitables. Las cronologías oficiales de CENACE, ARCONEL y MEER confirman que existía conocimiento anticipado de los riesgos, lo que refuerza el nexo causal entre omisión y daño. Esta conclusión es consistente con la jurisprudencia ecuatoriana y comparada, que rechaza la invocación genérica de fuerza mayor cuando el Estado no adopta medidas preventivas suficientes.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALBUJA, F. (2021). *Servicios públicos en Ecuador: tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional.* Revista de políticas y problemas públicos, 2(13), 10. https://www.redalyc.org/journal/6842/684272392004/html/

ASAMBLEA Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Quito: Lexis. https://www.defensa.gob.ec/wp-

content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

BARONA, N., & TERÁN, M. (2020). La no consideración del elemento daño dentro de la responsabilidad estatal en materia de derechos humanos. *USFQ Law Review*. https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/lawreview/article/view/1736/2089

BELTRÁN, J. (2024, noviembre 12). Cortes de luz y salud mental: ansiedad y estrés aumentan en Ecuador. *Primicias*. https://www.primicias.ec/sociedad/cortes-luz-apagones-ecuador-salud-mental-ansiedad-estres-83127/

CABALLERO, A. (2024). *Principios que sustentan los cambios tecnológicos en el mercado minorista de energía*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/cad7186b-d8e2-4c15-9947-228e5329e785

CENTRO de Cooperación al Desarrollo. (2022). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, claves para una universidad en constante cambio*. Valencia: Calmo Agency. https://riunet.upv.es/handle/10251/159792

CIPAGAUTA, M. (2022). *Complementariedad en isla con integración de energías renovables para la capacidad de energías renovables*. Manizales: Universidad Nacional de Colombia. https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/83533/1053864113.2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y

CORPORACIÓN Eléctrica del Ecuador CELEC EP. (2023, octubre 13). Lucha contra la corrupción y contratación pública transparente son compromiso del sector eléctrico. *CELEC*. https://www.celec.gob.ec/hidroagoyan/noticias-noticias/lucha-contra-la-corrupcion-y-contratacion-publica-transparente-son-compromiso-del-sector-electrico/

CORTE Constitucional del Ecuador. (2022, junio 22). Sentencia Nro. 964-17-EP/22: Declaratoria jurisdiccional de error inexcusable y manifiesta negligencia por desnaturalización de medidas cautelares constitucionales. *Corte Constitucional*. https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-nro-964-17-ep-22-declaratoria-jurisdiccional-de-error-inexcusable-y-manifiesta-negligencia-por-desnaturalizacion-de-medidas-cautelares-constitucionales/

DEFENSORÍA del Pueblo. (2023, octubre 15). Los derechos sobre servicios públicos domiciliarios. *Unidad 1 - Servicios públicos domiciliarios*. https://servicios.dpe.gob.ec/unidad-1-los-servicios-publicos-domiciliarios-y-sus-mecanismos-de-medicion/capitulo-1-marco-normativo/los-derechos-sobre-servicios-publicos-domiciliarios/

GOBERNA. (2024, noviembre 4). Crisis energética en Ecuador y la necesidad de una inteligencia estratégica y prospectiva eficaz. *Goberna*. https://grupogoberna.com/crisis-energetica-en-ecuador-y-la-necesidad-de-una-inteligencia-estrategica-y-prospectiva-eficaz/

MANZANO, M. (2022). *Situación actual del sector eléctrico ecuatoriano y sus desafíos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9043/1/T3958-MRI-Manzano-Situacion.pdf

MINISTERIO de Energía y Minas. (2022, enero 14). En 2021 el sector eléctrico dinamizó la economía nacional con un 93,2 % de generación renovable y la exportación de más de 500 GWh. *El Nuevo Ecuador*. https://www.recursosyenergia.gob.ec/en-2021-el-sector-electrico-dinamizo-la-economia-nacional-con-un-93-2-de-generacion-renovable-y-la-exportacion-de-mas-de-500-gwh/

MINISTERIO de Energía y Minas. (2024, septiembre 23). La matriz energética del Ecuador depende en un 72 % del agua. *El Nuevo Ecuador*. https://www.recursosyenergia.gob.ec/la-matriz-energetica-del-ecuador-depende-en-un-72-del-agua-el-ministro-de-energia-y-minas-detallo-algunas-de-las-medidas-implementadas-para-evitar-un-impacto-mayor-en-el-sistema-energetico/

MINISTERIO de Energía y Minas. (2024, septiembre 24). El Gobierno apuesta por nuevas fuentes de generación eléctrica en respuesta a la peor sequía y la dependencia energética del agua. *El Nuevo Ecuador*. https://www.recursosyenergia.gob.ec/el-gobierno-apuesta-por-nuevas-fuentes-de-generacion-electrica-en-respuesta-a-la-peor-sequia-y-la-dependencia-energetica-del-agua/

MORALES, A. (2024). Determinación de existencia de responsabilidad por cortes del servicio de energía eléctrica por parte de la empresa pública representada por el Estado. *Revista El Cosmopolita*, 2(1). https://elcosmopolita.1800mitienda.com/ciberdelitos-de-naturaleza-sexual/

NARANJO, S. (2024). Una perspectiva del desarrollo hidroeléctrico en Ecuador: pasado, presente y futuro. *Revista de Ciencias de la Vida*, 39(1), 63–67. https://www.redalyc.org/journal/4760/476077146005/html/

PROCEL, D. (2024). *Derecho al ambiente sano y la contaminación auditiva: Estudio del derecho comparado de la legislación de Ecuador, México y España*. La Libertad: UNIVERSIDAD Estatal Península de Santa Elena. https://repositorio.upse.edu.ec/bitstream/46000/11197/1/UPSE-TDR-2024-0022.pdf

REINOSO, G. (2023). *Obstáculos a la transición energética en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9311/1/T4076-MCCSD-Reinoso-Obstaculos.pdf

TAPIA, E. (2024, octubre 24). CENACE advierte que la crisis eléctrica es consecuencia de una sequía histórica. *Primicias*. https://www.primicias.ec/economia/cenace-sequia-crisis-electrica-cortes-luz-informes-81910/

COMENTARIOS

Carlos Javier Durá Alemañ, José Vicente López-Bao, Javier Talegón. Llobu, María G. Granados, Lara Naves-Alegre, Juan Delibes-De Castro, José Antonio Sánchez-Zapata

José Luis García de Cal

Viviane Passos Gomes

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de octubre de 2025

COMENTARIO SOBRE LA OPINIÓN CONSULTIVA- OC-32/25 - DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS QUE RECONOCE EL DERECHO A UN CLIMA SANO COMO UN DERECHO HUMANO

COMMENTARY ON ADVISORY OPINION OC-32/25 OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS RECOGNIZING THE RIGHT TO A HEALTHY CLIMATE AS A HUMAN RIGHT

Autora: Viviane Passos Gomes, Doctora en Derecho - Universidad de Sevilla; Investigadora, Universidad de Castilla-La Mancha [*]

Fecha de recepción: 28/07/2025

Fecha de aceptación: 14/08/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00438

Resumen:

El presente estudio tiene como objetivo analizar la Opinión Consultiva 32/25 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual es la pionera al reconocer el derecho al clima sano como un derecho humano. Para ello, se abordará brevemente el sistema normativo en el que se inserta esta Corte, así como el contexto jurisprudencial previo al desarrollo de esta Opinión. A continuación, se presentarán de manera general los trámites procesales, las principales cuestiones planteadas a la Corte y un resumen de las respuestas emitidas. Este trabajo se detendrá con mayor detalle en los apartados relativos

[*] "Acciones jurídicas para la Descarbonización", SBPLY/24/180225/000073 - Proyecto de Investigación Científica y Transferencia de Tecnología, Cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), de la Consejería de Educación, Cultura Y Deportes De Castilla-La Mancha.

al reconocimiento del derecho al clima sano y de la naturaleza como sujeto de derecho, así como las obligaciones que se derivan. Se reconoce como novedoso el énfasis dado por este Tribunal a las obligaciones de los Estados de establecer medidas concretas de mitigación y adaptación que también alcancen las actividades empresariales y protejan los ecosistemas compartidos. Se destaca la obligación de prevención proactiva mediante la debida diligencia reforzada basada en criterios científicos, así como la obligación de progresividad, ambas ancladas en principios como la equidad intra e intergeneracional, la responsabilidad común pero diferenciada y la justicia climática. Se concluye que, aunque esta Opinión tenga carácter consultivo y no sea jurídicamente vinculante, establece una interpretación sólida del derecho internacional que puede orientar futuras acciones y decisiones judiciales, no solo en los países del continente americano, sino también con repercusiones a nivel global en el ámbito de la justicia climática.

Abstract:

This study aims to analyze Advisory Opinion 32/25 of the Inter-American Court of Human Rights, which is the pioneer in recognizing the right to a healthy climate as a human right.. To this end, it will briefly address the normative system within which this Court is embedded, as well as the jurisprudential context prior to the development of this Opinion. The following section will provide an overview of the procedural steps, the main questions posed to the Court, and a summary of the responses issued. This paper will focus in greater detail on the sections relating to the recognition of the right to a healthy climate and of nature as a subject of law, as well as the obligations arising from it. The Court's emphasis on the obligations of States to establish concrete mitigation and adaptation measures that also extend to business activities and protect shared ecosystems is recognized as innovative. The obligation of proactive prevention through enhanced due diligence based on scientific criteria is highlighted, as is the obligation of progressiveness, both anchored in principles such as intra- and intergenerational equity, common but differentiated responsibility, and climate justice. It is concluded that, although this Opinion is advisory and not legally binding, it establishes a solid interpretation of international law that can guide future judicial actions and decisions, not only in the countries of the American continent but also with global repercussions in the field of climate justice.

Palabras clave: Derecho al clima sano. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinião Consultiva 32/25.

Keywords: Right to a healthy climate. Inter-American Court of Human Rights. Advisory Opinion 32/25.

Índice:

1. Introducción
2. La Corte IDH y los antecedentes a la OC 32/25
3. El proceso y las principales discusiones de la OC 32/15
4. El derecho al clima sano
   4.1. Principios rectores fundamentales
   4.2. Reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derecho
5. Las obligaciones derivadas del derecho al ambiente sano en emergencia climática
   5.1. La mitigación de emisiones GEI
      5.1.1. Regulación relativa a la mitigación climática.
      5.1.2. Supervisión y fiscalización en materia de mitigación
      5.1.3. Evaluación del impacto climático
   5.2. La protección de la Naturaleza y sus componentes
   5.3. El avance progresivo hasta el desarrollo sostenible
   5.4. La protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tribales y comunidades y las obligaciones del Estado con los grupos vulnerables
6. Avances y desafíos de la Corte IDH en materia climática
7. Conclusión
8. Referencias

Index:

1. Introduction
2. The IACHR and the Background to OC 32/25
3. The Process and Main Discussions of OC 32/15
4. The Right to a Healthy Climate
   4.1. Fundamental Guiding Principles
   4.2. Recognition of Nature as a Subject of Law
5. Obligations Deriving from the Right to a Healthy Environment in a Climate Emergency
   5.1. Mitigation of GHG Emissions
      5.1.1. Regulations Related to Climate Mitigation
      5.1.2. Oversight and Supervision of Mitigation
      5.1.3. Climate Impact Assessment
   5.2. Protection of Nature and Its Components
   5.3. Progressive Advancement Toward Sustainable Development

5.4. Protection of the Collective Rights of Indigenous, Tribal, and Community Peoples and the State's Obligations to Vulnerable Groups
6. Advances and Challenges of the IACHR in Climate Matters
7. Conclusion
8. References

1. INTRODUCCIÓN

La protección de los recursos ambientales es fundamental para la garantía de los derechos humanos. A su vez, no es posible hablar de un ambiente sano sin abordar el problema del cambio climático, ya que la crisis climática está generando graves impactos sobre la vida humana, y así, afecta de manera significativa a una amplia gama de derechos humanos reconocidos internacionalmente. Entre ellos se incluyen el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud, al acceso al agua, a la alimentación, a la vivienda, a la igualdad, al saneamiento básico y, por supuesto, al medio ambiente sano.

De acuerdo con los informes del IPCC (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático), estos impactos tienden a agravarse progresivamente, especialmente si no se cumplen los objetivos establecidos en el Acuerdo de París.

En este contexto, la Opinión Consultiva 32/25 - en adelante, sólo OC 32/25 - publicada en el 3 de julio de 2025, posiciona al Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la vanguardia de la lucha contra el cambio climático. Esto se debe a que dicha Opinión, entre muchas otras consideraciones relevantes, establece que el derecho a un medio ambiente sano está intrínsecamente ligado al derecho a un clima sano, y subraya la importancia de proteger el sistema climático en beneficio de lo que denomina la "humanidad en su conjunto".

En consecuencia, la OC 32/25 incluye entre los titulares de derechos a personas en situación de vulnerabilidad, ya sea por razones económicas, sociales, etarias o de exclusión estructural, como es el caso de las comunidades tradicionales e indígenas. Además, reconoce también a las generaciones futuras y a la naturaleza misma como sujetos de derecho, lo que representa un avance significativo en la evolución del derecho ambiental y de los derechos humanos.

El presente Comentario tiene como propósito destacar estos y otros aspectos centrales de esta OC, sin pretender reproducir la totalidad de su contenido, sino más bien analizar aquellos puntos que, por su carácter innovador o por su

relevancia jurídica, podrían servir de fundamentos en las futuras demandas jurídicas internacionales y nacionales.[1]

2. LA CORTE IDH Y LOS ANTECEDENTES A LA OC 32/25

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) es el mecanismo regional encargado de la protección de los derechos humanos en el continente americano, lo cual fue creado en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA**)** y se compone de una estructura jurídica, política e institucional.

Los órganos principales del SIDH son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La Comisión IDH tiene como función principal promover y defender los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA. Por su parte, la Corte IDH es el órgano jurisdiccional encargado de juzgar casos contenciosos en los que se denuncie la violación de derechos por parte de los Estados, siempre que estos hayan reconocido su jurisdicción. La Corte también puede pronunciarse sobre la interpretación y aplicación de otros instrumentos internacionales del sistema interamericano, siempre en el marco de su competencia.

En cuanto a su base normativa, el SIDH se sustenta por varios tratados interamericanos que amplían su marco legal, siendo los siguientes los principales instrumentos legales:

- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH): adoptada en 1948 y representa el primer documento regional sobre derechos humanos.

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)[2]: también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, adoptada en 1969 y en vigor desde 1978.

[1] Este comentario tiene como objetivo analizar brevemente la OC 32/25 como respuesta a las principales preguntas planteadas por Colombia y Chile, obviamente, sin pretender abordar en detalle las 234 páginas de este documento. Por ello, el enfoque estará puesto en examinar más detenidamente las principales consideraciones desarrolladas en los apartados B.1.5. "El derecho a un clima sano (Equidad y protección de la humanidad presente y futura y la Protección de la Naturaleza)", y B.1.6. "Las obligaciones derivadas del derecho a un ambiente sano en el contexto de la emergencia climática".

[2] El Pacto de San José es el principal instrumento legal utilizado por la Corte IDH. Hasta julio de 2025, 24 Estados ya habían ratificado la CADH, reafirmando su compromiso con el

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: también conocido como Pacto de San Salvador, es un tratado internacional que busca garantizar la protección de estos derechos en el ámbito americano, adoptado en 1988 y en vigor desde 1999.

Además de las declaraciones y los protocolos, la base normativa de SIDH cuenta con las Opiniones Consultivas. Previstas en el Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), las Opiniones Consultivas – o OC, en adelante- son pronunciamientos autorizados de la Corte sobre el contenido, alcance y aplicación de normas de derechos humanos del sistema interamericano. En la propia Corte Interamericana, las opiniones consultivas sirven como precedente interpretativo para la resolución de casos contenciosos futuros. Ya en tribunales nacionales, las cortes y jueces nacionales usan para fortalecer argumentos jurídicos, armonizar legislación interna o interpretar derechos constitucionales, o sea , una OC sirve como guía no vinculativa, pero interpretativa de los derechos humanos, principalmente en contextos donde se alegan violaciones de derechos relacionados con temas aún poco desarrollados en derecho interno (como el cambio climático, el derecho a la naturaleza, o la justicia intergeneracional).

Aquí merece la consideración de Perotti Pinciroli (2024, p. 118) de que la trayectoria de los derechos humanos en los países americanos, ha ganado protagonismo porque nos invita a reflexionar sobre nuevos horizontes, más abiertos e inclusivos, y en este sentido explica:

> *Por casi doscientos años, la academia, la diplomacia, el activismo y otras comunidades de práctica de la región han demostrado que el conocimiento teórico y práctico de América Latina no solo sirve para enfrentar sus problemas más urgentes, sino que también tiene un papel destacado en las conversaciones sobre la eficacia y el futuro del derecho internacional y de los derechos humanos a nivel global.*

Por lo tanto, veremos en este artículo que la vanguardia del SIDH se repite continuamente también en asuntos medioambientales (entre ellos la cuestión climática). Cabe destacar que desde el Protocolo de San Salvador (1999) las cuestiones ambientales fueron abordadas de forma explícita, más

sistema. Cabe destacar que a penas 2 países de las Américas no participan de este pacto: los Estados Unidos firmaron la Convención el 1 de junio de 1977, pero nunca la ratificaron ni depositaron el instrumento, mientras que Canadá no la ha firmado ni ratificado.

específicamente en su artículo 11, que establece: "*1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.*"

A partir de entonces, en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la protección ambiental empezó a ser garantizada en la medida en que estuviera vinculada a otros derechos humanos. Sin embargo, fue a través de la Opinión Consultiva 23/17 que la Corte adoptó una visión innovadora, al reconocer al medio ambiente como un derecho autónomo, independiente de su relación con otros derechos humanos[3]. En este sentido, Ferreira Mendez, Araldi Diniz y Gonzalez Filho (2025, p. 31) explican:

> *Outro avanço importante da OC-23/17 consiste no reconhecimento de que o direito ao meio ambiente saudável possui conteúdo próprio e autônomo em relação a outros direitos humanos, ao proteger elementos ambientais em si — como florestas, rios e a atmosfera — independentemente de uma afetação direta a pessoas. Isso permite sua justiciabilidade mesmo na ausência de prejuízo individual identificável (....) Ao admitir que violações ambientais sem impacto direto em pessoas podem configurar ofensa a um direito humano, a Corte adota uma perspectiva ecocêntrica inovadora dentro de um sistema tradicionalmente antropocêntrico.*

Asimismo, la Corte Interamericana reitera la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, incluido el derecho a un medio ambiente sano, sin establecer jerarquías entre ellos. Además, reconoce este derecho como simultáneamente individual y colectivo, y por lo tanto como un interés universal, que debe garantizarse tanto a las generaciones presentes como a las futuras. [4]

En efecto, este derecho ya se encuentra expresamente reconocido en las legislaciones internas de varios Estados del continente americano[5] y también

---

[3] El párrafo 62 de la OC 23/17 puntúa: *"Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos."*

[4] Véase los Párrafos 57 a 60 de la OC 23/17.

[5] Los países del continente americano que poseen dispositivos constitucionales que hacen referencia al derecho al medio ambiente sano son: México – art. 4 (1917, reforma ambiental en 2012), Costa Rica – art. 50 (1949, reforma en 1994), Chile – art. 19 (1980), El Salvador – art. 117 (1983), Brasil – art. 225 (1988), Nicaragua – art. 60 (1987), Guatemala – art. 97 (1985), Colombia – art. 79 (1991), Argentina – art. 41 (1994), Panamá – arts. 118 y 119 (1972, reformas en 1983, 1994 y 2004), Paraguay – art. 7 (1992), Perú – art. 2 (1993), Venezuela –

está consagrado en otros instrumentos internacionales[6], Asimismo, la Corte entiende —como lo expresa esta Opinión Consultiva— que el derecho al medio ambiente sano está incluido en el artículo 26 del Protocolo de San Salvador (1988).

Además, la Opinión Consultiva 23/17 también reforzó las obligaciones de los Estados en materia de protección ambiental, exigiéndoles que garanticen los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. Asimismo, estableció una serie de deberes específicos frente a la posibilidad de daños ambientales con efectos transfronterizos, en línea con los principios consagrados desde la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 (Río 92). [7]

En términos de jurisprudencia interamericana, el caso Lhaka Honhat vs. Argentina es pionero en la aplicación de la Opinión Consultiva 23/17, ampliando la protección ambiental al reconocer a la naturaleza no sólo como un recurso para los seres humanos, sino como un sujeto de derecho con valor intrínseco.

Tras el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano en la Opinión Consultiva 23/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos da un nuevo paso adelante con su más reciente Opinión Consultiva 32/25, al convertirse en el primer tribunal internacional en reconocer expresamente el derecho a un clima sano, junto con una serie de obligaciones derivadas de dicho derecho. Entre ellas, se destaca la exigencia de una regulación empresarial basada en una debida diligencia reforzada, como se analizará a continuación.

En el marco de lo que la Corte Interamericana denomina la "triple crisis planetaria" —compuesta por el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad— las obligaciones generales derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Protocolo de San Salvador se concretan en deberes específicos vinculados al derecho a un ambiente sano. Así

art. 127 (1999), República Dominicana – arts. 66 y 67 (2010), Bolivia – art. 33 (2009), Ecuador – art. 14 (2008)

[6] A este respecto, la Corte cita en su párrafo 58 como documentos internacionales: La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016), La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), La Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (2012) y La Carta Árabe de Derechos Humanos (2004).

[7] El Principio 2 de la la Declaración de Río (1992) establece que: *"De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional."*

que en esta OC 32/25 aunque la Corte centra su análisis en la emergencia climática, de acuerdo con los términos de la consulta, no pierde de vista que esta se desarrolla en el contexto más amplio de dicha triple crisis, considerando así la interconexión entre los distintos elementos del ambiente, ya que sus afectaciones suelen ser conjuntas.

En este contexto, resulta relevante mencionar brevemente algunos estándares internacionales anteriores a la OC 32/25 para resaltar su carácter pionero. Una primera observación importante es que a nivel del sistema de las Naciones Unidas aún no existe jurisprudencia climática equivalente, lo que posiciona a la Corte IDH como una institución a frente de las demás en la protección del derecho a un clima sano y en la imposición de obligaciones concretas en este ámbito.

En cuanto a los instrumentos internacionales previos, cabe destacar:

- Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU (2011), que establecieron el principio de "debida diligencia" empresarial en materia de derechos humanos, aunque con un enfoque general y no específicamente climático.

- La Corte Internacional de Justicia (CIJ), en casos como Pulp Mills vs. Uruguay (2010), se ha referido a la prevención de daños ambientales transfronterizos, pero sin vincularlos directamente al cambio climático ni a obligaciones de las empresas.

- La Corte Penal Internacional (CPI), en 2016, anunció su intención de priorizar crímenes ambientales graves, como el ecocidio, pero su abordaje sigue siendo penal y reactivo, es decir, centrado en sancionar daños ya consumados, a diferencia de la perspectiva preventiva de la debida diligencia reforzada consagrada en la OC 32/25.

En cuanto a los tribunales regionales:

- La Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso KlimaSeniorinnen vs. Suíça (abril de 2024) decidió que Suiza violó el Artículo 8 (derecho a la vida privada y familiar) del Convenio Europeo al no adoptar medidas adecuadas contra el cambio climático. Esta fue la primera vez que un tribunal internacional vinculó la inacción climática con los derechos humanos. Ordenó la creación de presupuestos de carbono, objetivos más ambiciosos

y la participación ciudadana, aunque no impulsó el desarrollo de normas específicas para la regulación empresarial.

- En el Sistema Africano, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Carta de Banjul, 1981) incluye la protección del medio ambiente, pero hasta la fecha no se ha emitido jurisprudencia sobre diligencia climática reforzada.

Respecto a los tratados internacionales sobre cambio climático:

- El Acuerdo de París (2015) promueve la participación de las empresas en acciones climáticas, pero lo hace sobre una base voluntaria, sin establecer obligaciones vinculantes para el sector privado.

- El Acuerdo de Escazú (2018), en el marco del propio Sistema Interamericano, garantiza el acceso a la información ambiental, pero no impone deberes específicos a las empresas.

3. EL PROCESO Y LAS PRINCIPALES DISCUSIONES DE LA OC 32/25

En enero de 2023, Chile y Colombia firmaron una solicitud conjunta de opinión consultiva para ser presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el objetivo de esclarecer las obligaciones estatales frente a la emergencia climática desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. En marzo del mismo ano, la Corte fijó inicialmente un plazo para la presentación de observaciones escritas, el cual fue prorrogado hasta diciembre de 2023. Durante ese período, se recibieron 263 documentos de observaciones, que reflejaron la participación de más de 600 actores, incluyendo 9 Estados, organismos internacionales, instituciones académicas, comunidades, pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil y una empresa.

En febrero de 2024, la Corte convocó audiencias públicas en el marco de sus sesiones ordinarias. Estas se llevaron a cabo en abril y mayo en Barbados, Brasilia y Manaos, y contaron con la presencia de 185 delegaciones, entre científicos, comunidades afectadas y sociedad civil. Tras estas audiencias, la Corte recibió información adicional y consideró todos los aportes escritos y orales para elaborar su respuesta.

Finalmente, en el período de febrero hasta el fin de mayo de 2025, la Corte pasó a deliberar de manera virtual la presente Opinión Consultiva, hasta que, el en julio de 2025, la Corte publicó la Opinión Consultiva OC-32/25 estableciendo estándares sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos ante la crisis climática y reconociendo ampliamente la participación de diversos sectores en este proceso.

Interesa listar abajo las preguntas planteadas a la Corte IDH como forma de entender el alcance que debería adoptar la Opinión Consultiva 32/25:

a. Sobre las obligaciones estatales derivadas de los deberes de prevención y garantía en derechos humanos vinculadas frente a la emergencia climática, teniendo en cuenta las obligaciones estatales de prevención y garantía del derecho aun medio ambiente sano y el consenso científico expresado en los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) sobre la gravedad de la emergencia climática y la urgencia y el deber de responder adecuadamente a sus consecuencias, así como mitigar el ritmo y escala de esta.

b. Sobre las obligaciones estatales de preservar el derecho a la vida y la sobrevivencia frente a la emergencia climática a la luz de lo establecido por la ciencia y los derechos humanos.

c. Sobre las obligaciones diferenciales de los Estados con respecto a los derechos de los/as niños/as y las nuevas generaciones frente a la emergencia Climática.

d. Sobre las obligaciones estatales emergentes de los procedimientos de consulta y judiciales dada la emergencia climática y teniendo en cuenta que la observación científica ha señalado que hay un límite a la cantidad de gases de efecto invernadero que se puede seguir emitiendo antes de llegar a un cambio climático peligroso y sin retorno, y que ese límite podría alcanzarse en esta década.

e. Sobre las obligaciones convencionales de protección y prevención a las personas defensoras del ambiente y del territorio, así como las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes en el marco de la emergencia climática.

f. Sobre las obligaciones y responsabilidades compartidas y diferenciadas en derechos de los Estados frente a la emergencia climática, teniendo en cuenta que la emergencia climática afecta al

mundo entero, y que existen obligaciones de cooperar y también de reparar que surgen de la Convención Americana como también de otros tratados internacionales

Como respuesta la corte emitió al final del documento resumido la votación de los puntos principales abordados, los cuales traemos abajo una breve referencia, como una visión general de la amplitud de dicha Opinión:

- Reconoce la emergencia climática como una amenaza grave, que exige acciones urgentes de mitigación, adaptación y desarrollo sostenible con enfoque de derechos humanos. (párrs. 183, 205–216)
- Establece que los Estados deben respetar los derechos humanos frente a la crisis climática como parte de su obligación general. (párrs. 219–223)
- Los Estados tienen el deber de aplicar un estándar de debida diligencia reforzada para prevenir el cambio climático y proteger a los más vulnerables. (párrs. 225–237)
- Se exige a los Estados usar el máximo de recursos disponibles para proteger a los grupos más expuestos a los impactos climáticos. (párrs. 238–243)
- Los marcos legales internos deben incorporar regulaciones que garanticen derechos humanos frente al cambio climático. (párrs. 244–246)
- Establece la obligación de cooperación internacional para enfrentar la emergencia climática y proteger los derechos humanos. (párrs. 247–265)
- Reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, promoviendo su protección autónoma frente a la triple crisis planetaria. (párrs. 279–286)
- Declara como norma de *jus cogens* la prohibición de acciones humanas que dañen irreversiblemente los ecosistemas vitales. (párrs. 287–294)
- El derecho al clima sano protege a la humanidad presente, futura y a la naturaleza como componente del derecho al ambiente sano. (párrs. 298–316)
- Los Estados deben mitigar GEI mediante normas, fiscalización y evaluación climática de actividades, con enfoque en derechos humanos. (párrs. 323–363)
- Reafirma el deber de proteger la naturaleza y fomentar un desarrollo sostenible como respuesta a los efectos del cambio climático. (párrs. 364–376)

- Los Estados deben definir metas y planes de adaptación climática con la máxima ambición posible y actuar con diligencia reforzada. (párrs. 384–391, 400–457)
- Requiere fortalecer el Estado democrático de derecho para garantizar derechos y participación en decisiones climáticas. (párrs. 460–469)
- Reconoce el derecho de acceso a la ciencia y a los saberes tradicionales en políticas climáticas. (párrs. 471–487)
- Establece deberes estatales para producir, divulgar y proteger la información climática, y combatir la desinformación. (párrs. 501–527)
- Garantiza la participación ciudadana y la consulta previa de pueblos indígenas en decisiones sobre cambio climático. (párrs. 530–539)
- Los Estados deben asegurar acceso efectivo a la justicia climática, con garantías procesales, reparación y aplicación de estándares interamericanos. (párrs. 542–560)
- Reconoce el deber especial de proteger a defensores ambientales frente a amenazas, ataques o criminalización. (párrs. 566–567, 575–587)
- Obliga a tomar medidas ante la forma en que la crisis climática profundiza la desigualdad y afecta a personas en pobreza multidimensional. (párrs. 626–627)
- Los Estados tienen obligaciones específicas hacia grupos en situación de vulnerabilidad como niños, indígenas, afrodescendientes y comunidades rurales. (párrs. párrafos 599 a 602, y 604; 606 a 613, 614 a 618 y 628 y 629)

Antes de poner la lupa sobre los apartados que abordan el reconocimiento del derecho a un clima sano y las obligaciones derivadas de este, queremos destacar otra vez el carácter vanguardista de la Opinión Consultiva. Esto se debe tanto a las novedades que introduce como a la amplitud con la que responde a la solicitud presentada, lo que, sin duda, tendrá repercusiones en los tribunales de los países del continente americano. Incluso puede afirmarse que ya comienza a reverberar en decisiones a nivel global, como en la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre las obligaciones de los Estados en relación con el cambio climático, publicada 3 semanas después de la OC de la Corte IDH. [8]

[8] Coincidencia o no, la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre las obligaciones de los Estados a respecto del cambio climático ha sido publicada apenas 20 días después de la OC 32/25, en el día 23 de julio de 2025. Aquella ha repetido muchas de las consideraciones hechas por esta Corte Interamericana principalmente en cuanto a las

Aunque no corresponde a este trabajo realizar un análisis detallado del pronunciamiento de la CIJ, puede adelantarse que, si bien las preguntas formuladas a la Corte Interamericana fueron más amplias que las dirigidas a la CIJ —lo que dio lugar a respuestas de distinto alcance—, ambos tribunales coinciden en que los efectos adversos del cambio climático pueden afectar gravemente el goce efectivo de los derechos humanos.

En efecto, la CIJ no se propuso calificar expresamente el derecho a un clima sano ni reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, ni tampoco detalló medidas concretas de regulación empresarial como lo hizo la Corte Interamericana. No obstante, la CIJ fue enfática al considerar el cambio climático como *una amenaza urgente y existencial,* y al afirmar que causar daños al clima constituye un acto ilícito que genera obligaciones de reparación o compensación a las comunidades y a los países afectados.

En otros términos, podría incluso sostenerse que la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana, además de dar continuidad al desarrollo de la jurisprudencia climática y reafirmar su tradicional enfoque expansivo en materia de derechos humanos, ha influido —o al menos reforzado— el contenido de la Opinión Consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia.

4. EL DERECHO AL CLIMA SANO

La Corte es explícita al establecer que el derecho a un clima sano es un componente esencial del derecho a un ambiente sano, lo cual, por su vez, ya ha sido reconocido por la Opinión Consultiva 23/17, conforme ya dispusimos arriba. Ese derecho puede entenderse como la garantía de un sistema climático estable y seguro, libre de alteraciones antropogénicas peligrosas que amenacen la vida humana.

4.1. PRINCIPIOS RECTORES FUNDAMENTALES

Dada la urgencia y complejidad de la crisis climática, la Corte refuerza la importancia de la aplicación del principio de la equidad de manera que los Estados deben adoptar medidas que *"aseguren la equidad tanto en el goce efectivo de los derechos por parte de las generaciones presentes, como en su transmisión a las generaciones futuras."* En este sentido, la CIDH reconoce que las obligaciones derivadas del derecho a un clima sano tienen por propósito proteger el sistema climático

obligaciones de los Estados de prevenir el daño ambiental y de repararlo, lo que significa una consolidación de la interpretación jurídica internacional en materia climática.

global en beneficio de la *humanidad como un conjunto*, lo cual incluye tanto las generaciones presentes como las futuras. Este entendimiento ético y normativo atribuye valor jurídico a la continuidad de la humanidad como comunidad intertemporal. Con eso, el Tribunal observa una tendencia naciente dirigida a reconocer a las generaciones futuras como titulares de derechos, firmando así, tanto la perspectiva de la equidad intrageneracional como de la intergeneracional como principio orientador.

Asimismo, la Corte protege este derecho en doble dimensión: la individual, en el sentido de garantizar el desarrollo personal en un entorno climático seguro; y la colectiva y transgeneracional, de manera que salvaguarda a las generaciones presentes, futuras y también la naturaleza como sujeto de derechos, conforme veremos a seguir. Con eso, este Tribunal intenta combatir la injusticia climática, para no ocurra ni el presente ni en el futuro: por ejemplo, la idea es impedir una transición energética desigual pueda agravar la vulnerabilidad de grupos sociales ya afectados por la exclusión o la pobreza, así como la inacción o el retraso injustificado en la implementación de medidas no debe colocar la carga sobre generaciones futuras.

Además, esta obligación se articula estrechamente con los principios de prevención, precaución y progresividad, como medidas ante incertidumbre científica de forma proactiva. Por otro lado, eso se fortalece mediante la aplicación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el cual establece que los países desarrollados deben asumir un rol de liderazgo frente a la crisis climática y sus consecuencias. A partir de este marco, se espera que los Estados adopten políticas públicas que distribuyan equitativamente tanto los esfuerzos como los costos de la acción climática, considerando sus niveles de responsabilidad histórica en la generación de emisiones y sus capacidades institucionales y económicas.

4.2. RECONOCIMIENTO DE LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHO

Según este Tribunal, *los impactos climáticos no solo generan consecuencias directas para la especie humana*, sino que también afectan de manera profunda *los ciclos, procesos y formas de vida que conforman la Naturaleza*. Frente a ello, la garantía del derecho a un clima estable y saludable exige comprender que la vida en la Tierra depende de una compleja red de relaciones entre organismos vivos y su entorno físico. La humanidad no es un ente aislado, sino una parte más *de la red interdependiente de la Naturaleza*, la cual constituye la base física y biológica de la vida.

Por lo tanto, la salvaguarda del sistema climático *exige resguardar la integridad de los ecosistemas* y de los elementos bióticos y abióticos que los componen y mantienen su equilibrio. La relación recíproca entre *estabilidad climática y equilibrio ecológico* evidencia la urgencia de adoptar un marco jurídico que integre de forma coherente los principios de *pro persona* y *pro natura*, asegurando una interpretación que reconozca tanto los derechos humanos como los de la Naturaleza.

Reconocer a la naturaleza (ecosistemas, ríos, bosques) como sujeto de derechos marca un cambio importante en los tribunales internacionales. Por ello, los ecosistemas tienen derechos propios p. ej., a la restauración, regeneración y equilibrio, es decir, eso implica obligaciones positivas por parte del Estado como restaurar bosques degradados, proteger cuencas hídricas y garantizar la integridad de los biomas.

Desde esta perspectiva, la Corte subraya la obligación de avanzar con determinación hacia un modelo de desarrollo que sea verdaderamente sostenible. Esto implica repensar la forma en que interactuamos con el entorno, asegurando que las actividades humanas no sobrepasen *los límites ecológicos del planeta*. Para lograrlo, resulta indispensable adoptar un enfoque sistémico e interconectado, el cual se ve *significativamente fortalecido cuando se reconoce a la Naturaleza como sujeto de derechos*, con dignidad y valor intrínseco más allá de su utilidad para los seres humanos

5. OBLIGACIONES DERIVADAS DEL DERECHO AL AMBIENTE SANO EN EMERGENCIA CLIMÁTICA

Este Tribunal considera que, en el contexto de la crisis climática, el derecho a un clima sano impone obligaciones concretas en relación con la acción frente a las causas del cambio climático, especialmente en lo que respecta a la mitigación de gases de efecto invernadero (GEI), la protección de la Naturaleza y sus componentes y el avance progresivo hasta el desarrollo sostenible.

5.1. LA MITIGACIÓN DE EMISIONES GEI

Para garantizar el pleno ejercicio del derecho a un clima sano, acciones de mitigaciones son el primer paso, lo que a su vez, según el Tribunal, significa que los Estados tienen el deber de: establecer regulaciones adecuadas, ejercer labores de supervisión y fiscalización efectivas; exigir y evaluar estudios de impacto ambiental.

5.1.1. Regulación relativa a la mitigación climática

La responsabilidad de los Estados regulación en materia de mitigación climática implica una serie de obligaciones específicas, entre las cuales se encuentra:

A) Establecimiento de una meta de mitigación: *Conforme al marco jurídico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático – CMNUCC(1992) y el Acuerdo de París(2015), los Estados Partes deben establecer, reportar y actualizar de forma periódica sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC).* En este contexto, el deber estatal de regular incluye la fijación de un objetivo claro de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). En este punto este Tribunal pone de relieve la obligación de prevención proactiva. La mitigación debe orientarse primeramente por *la prevención del daño ambiental*, lo que obliga a adoptar medidas e*x ante* para evitar daños, no solo repararlos, es decir, eso implica no solo reducir las emisiones derivadas de actividades humanas dentro de la jurisdicción del Estado, sino también proteger los sumideros de carbono existentes en su territorio. Así, la estrategia nacional debe integrar acciones para *proteger la biodiversidad y los ecosistemas*, en especial aquellos que desempeñan un papel clave en la regulación del clima y los ciclos naturales del planeta, como *los océanos, zonas marinas y costeras, suelos, bosques y manglares.* Sumado a eso, el Tribunal advierte que sobre prevención de daños irreversibles en el sentido de que los Estados deben evitar acciones que causen degradación ambiental masiva o colapso climático, incluso si los impactos son transfronterizos.

De esta manera, los esfuerzos de mitigación que corresponde a cada Estado debe evaluarse considerando:

> (i) su contribución histórica y actual al cambio climático: Deben tomarse en cuenta variables como las emisiones *per cápita*, la externalización de los costos ambientales, las emisiones ligadas al consumo interno además de las de producción, la historia de industrialización del país y la intensidad energética de su economía.
> (ii) su capacidad para implementar medidas de mitigación: Se podrán considerar factores como el PIB actual y acumulado, la inversión histórica en protección climática global, el nivel de deuda pública, la capacidad fiscal, el presupuesto nacional y el acceso a financiamiento internacional y tecnologías limpias.
> (iii) sus condiciones y contexto socioeconómico específicos: Indicadores como el índice de desarrollo humano, el índice de pobreza multidimensional, el coeficiente de Gini y el índice de vulnerabilidad

climática son relevantes para entender las limitaciones y oportunidades de cada país.

B) Manutención de una estrategia de mitigación con enfoque de derechos humanos: Cada Estado debe establecer su propia estrategia para cumplir con la meta de mitigación que haya determinado previamente, y adoptar para ello medidas vinculantes que aseguren su implementación efectiva. Con base en ello, la Corte subraya la necesidad de los Estados prever acciones concretas y realistas, centradas en los sectores responsables de la mayor parte de las emisiones de GEI en cada país, y evaluar tanto los costos asociados a su reducción como los beneficios de proteger el sistema climático global.

La Corte alerta que las estrategias de mitigación deben presentar una evolución progresiva, en otros términos, eso significa que las metas e estrategias adoptadas deben ser las más ambiciosas posible, estar incorporada en una norma jurídicamente obligatoria, contener plazos definidos para su cumplimiento y fortalecerse progresivamente con el tiempo.

De igual manera, los Estados deben evitar cualquier *acción u omisión* que obstaculice el cumplimiento de sus objetivos de mitigación o que frene su plan progresivo nacional, por lo que deben asegurar la coherencia normativa y evitar contradicciones entre el derecho interno y los compromisos de mitigación asumidos. Igualmente, esto implica, adoptar políticas coherentes *a nivel internacional —en inversión extranjera, financiamiento y comercio—* que favorezcan el cumplimiento de dichas estrategias.

Cabe mencionar que uno de puntos más novedosos de esta Opinión Consultiva se refiere al hecho de la adopción *un estándar de debida diligencia reforzada* lo cual debe respectado por las metas y estrategias. Según este estándar, la estrategia debe cumplir con una serie de *requisitos procedimentales y sustantivos*. Bajo esta perspectiva, el tribunal enfatiza que tal diligencia debe ser proporcional al riesgo, es decir, las políticas de mitigación, adaptación y reparación deben ser más estrictas ante actividades de alto impacto (p. ej., extracción de combustibles fósiles, deforestación, minería, agroindustria). Como consecuencia de esta obligación, surge también la obligación de Estados en asegurar la reducción progresiva de emisiones provenientes de estas actividades de alto impacto. Además, el Estado está obligado a utilizar *la mejor evidencia científica disponible,* por ello, la Corte advierte que es poco probable que las tecnologías con efectos *aún no comprobados cumplan con el estándar de diligencia exigido.*

C) Regulación del comportamiento empresarial: La innovación tal vez de las más importantes en este nuevo marco jurídico internacional es con respecto a la regulación preventiva de comportamiento de las empresas. Por ello, la Corte

establece que "*los Estados están obligados a adoptar medidas legislativas y de otro tipo para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos cometidas por empresas, ya sean públicas o privadas,* así como *garantizar la reparación integral de sus consecuencias cuando estas ocurran.*"

En este marco, los Estados tienen una serie de responsabilidades clave, entre ellas:

> (i) Incentivar a todas las empresas que operen en su jurisdicción —sin importar su lugar de domicilio— a implementar acciones concretas frente al cambio climático y a sus efectos sobre los derechos humanos.
> (ii) Establecer leyes que obliguen a las empresas a actuar con *debida diligencia en materia de derechos humanos y cambio climático*, considerando *toda su cadena de valor.*
> (iii) Requerir la divulgación pública y accesible de *las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas a todas las fases de su actividad productiva,* tanto directa como indirectamente.
> (iv) *Exigir que las empresas adopten medidas claras y verificables para reducir dichas emisiones*, y que integren en sus planes operativos su contribución a los objetivos nacionales e internacionales de mitigación.
> (v) Implementar regulaciones que desincentiven *el "lavado verde" (greenwashing)* y la manipulación indebida del proceso político o regulatorio, al tiempo que *fortalezcan la protección de los defensores de derechos humanos.*

Las empresas, por su parte, *deben evitar causar o contribuir a la comisión de tales violaciones*, y en caso de hacerlo, están llamadas a *adoptar acciones para remediarlas de manera efectiva. La Corte señala que, si bien todas las empresas pueden contribuir al cumplimiento de las metas de mitigación,* algunas poseen *una responsabilidad más acentuada*, dadas *las características y riesgos propios de sus actividades.* Por ello, resulta legítimo y necesario establecer distinciones en la regulación que reflejen *el principio de "quien contamina, paga"*, con el fin de asegurar *la efectividad de las medidas de mitigación a nivel nacional.*

5.1.2. Supervisión y fiscalización en materia de mitigación

Aunque el conjunto de actividades a fiscalizar puede variar entre países, todos los Estados tienen la obligación mínima de ejercer control sobre sectores clave como *la exploración, extracción, transporte y procesamiento de combustibles fósiles*, así como *la producción de cemento, la agroindustria y otros insumos relacionados.* Para cumplir eficazmente con este deber, los Estados deben establecer mecanismos independientes y sólidos de control, *ya sean judiciales, cuasi judiciales o*

administrativos, con suficiente personal, financiamiento y capacidad técnica para llevar a cabo una vigilancia adecuada.

La fiscalización no solo implica supervisar, sino también *investigar, juzgar y sancionar a quienes incumplan las normas,* incluyendo actores empresariales. La Corte enfatiza que, frente a la emergencia climática, el deber de prevención también abarca la obligación de evitar y castigar la corrupción, especialmente cuando esta tiene por objeto obstaculizar la implementación efectiva de las medidas de mitigación o adaptación al cambio climático.

Además, con el fin de asegurar el seguimiento y el ajuste continuo de las metas y estrategias de mitigación, es indispensable que los Estados utilicen indicadores confiables, cuya formulación y evaluación respeten plenamente los derechos de participación, acceso a la información y justicia ambiental.

5.1.3. Evaluación del impacto climático

La Corte reconoce que prácticamente todas las actividades humanas generan algún nivel de emisión de GEI, y por ende, inciden —aunque sea mínimamente— en *la alteración del sistema climático global.* Sin embargo, la realización de un estudio de impacto sólo será obligatoria siempre que se determine que un proyecto o actividad puede acarrear un *riesgo ambiental significativo.* En particular, aquellas iniciativas que puedan *generar emisiones sustanciales de gases de efecto invernadero (GEI)* deben someterse a una evaluación específica de impacto climático.

Por ello, el primer paso que debe asumir el Estado consiste en identificar, conforme a su estrategia nacional de mitigación, cuáles *proyectos o actividades requieren la aprobación de un estudio de impacto ambiental* que considere debidamente el componente climático. La normativa nacional que regule estos estudios debe incorporar, cuando sea pertinente, buenas prácticas internacionales. Además, debe ofrecer claridad sobre los siguientes aspectos fundamentales:

(i) Qué actividades o impactos deben ser evaluados específicamente en relación con el cambio climático (alcance temático y territorial);
(ii) Cuáles son las etapas y requisitos del procedimiento para analizar el impacto climático;
(iii) Qué obligaciones corresponden a quienes promueven el proyecto, a las autoridades responsables de evaluarlo y a los órganos decisores;
(iv) Cómo los resultados del estudio incidirán en la autorización o rechazo del proyecto propuesto;

(v) Qué medidas deberán tomarse para la implementación del procedimiento, o si no se cumple con las condiciones preestablecidas o con las condiciones de la aprobación.

Los estudios deben ser elaborados *por entidades independientes, con capacidades técnicas comprobadas*, bajo la vigilancia del Estado. El análisis debe fundamentarse *en la mejor ciencia disponible* y ajustarse al contexto y escala del proyecto. Además, deben considerar el impacto acumulativo de múltiples proyectos y asegurar *la participación efectiva de las comunidades interesadas.*

5.2. LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y SUS COMPONENTES

La Corte ha afirmado que, en caso de producirse un daño ambiental, el Estado tiene el deber de mitigarlo incluso si ya se habían adoptado todas las medidas preventivas posibles. Para ello, debe emplear la mejor ciencia y tecnología disponibles, actuando de forma inmediata, incluso cuando el origen de la contaminación sea incierto.

El Tribunal ha reconocido que los efectos del cambio climático —como *el ascenso del nivel del mar, fenómenos meteorológicos extremos, sequías prolongadas y olas de calor*— deterioran *ecosistemas, fuentes hídricas y la biodiversidad.* En respuesta a esta realidad, los Estados, en cumplimiento de sus deberes relativos al derecho a un ambiente sano, deben tomar medidas concretas que incluyan:

(i) la creación de mecanismos para detectar y documentar los principales retos en torno a la resiliencia de los ecosistemas, tanto a nivel nacional como local;
(ii) el desarrollo e implementación de políticas destinadas a la conservación de ecosistemas amenazados por la crisis climática, así como la ampliación de áreas protegidas y corredores biológicos, incluyendo regiones *terrestres, marinas y costeras;*
(iii) la priorización en la protección de ecosistemas identificados por el IPCC como altamente vulnerables al cambio climático en América Latina y el Caribe —como la selva amazónica, humedales, manglares, arrecifes de coral, glaciares andinos y zonas del Chocó biogeográfico;
(iv) el fortalecimiento de la cooperación internacional para proteger ecosistemas compartidos, como la cuenca del Amazonas, el Sistema Arrecifal Mesoamericano y la Cuenca del Plata;
(v) la creación de plataformas regionales que permitan el intercambio de datos climáticos, la evaluación de riesgos y la planificación de estrategias

de adaptación basadas tanto en el conocimiento científico como en saberes tradicionales, indígenas y locales;
(vi) el establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación para hacer seguimiento a las políticas adoptadas y garantizar su efectividad.

5.3. EL AVANCE PROGRESIVO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Corte ha señalado que los Estados tienen el deber fundamental de conducir una transición justa hacia un modelo de desarrollo que sea ambiental, social y económicamente sostenible, así que, retrocesos en materia ambiental o social pueden constituir *violaciones a la obligación de desarrollo progresivo*, siempre que no estén debidamente justificados conforme a criterios técnicos y a los derechos implicados. Dicha transición debe considerar las particularidades nacionales y las limitaciones estructurales que enfrenta cada país. Sin embargo, esto no exime al Estado de la responsabilidad de tomar medidas concretas, asignar recursos y establecer instrumentos eficaces para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a un ambiente sano, en función de sus capacidades económicas y financieras.[9]

Así que, frente a la emergencia climática, el derecho de todos los pueblos y personas *a participar, contribuir y beneficiarse del desarrollo* implica que éste debe entenderse como un proceso integral que favorezca el bienestar colectivo desde una perspectiva inclusiva. Aun cuando los Estados cuentan con un margen de apreciación, *la Corte advierte que la pobreza y la desigualdad constituyen obstáculos estructurales para un desarrollo sostenible*, por lo que su reducción debe ser prioritaria en toda estrategia estatal de transición ecológica.

Para la Corte, contar con un marco jurídico interno que refleje principios de sostenibilidad y que se materialice en políticas públicas coherentes no es optativo, sino una obligación de cumplimiento inmediato. Su implementación puede realizarse de forma escalonada, pero su adopción inicial debe ser clara y firme. *Las acciones estatales deben ser deliberadas, específicas y orientadas claramente hacia ese objetivo común*, recurriendo a mecanismos normativos, administrativos, presupuestarios y judiciales.

[9] La Comisión Interamericana ha sostenido que toda medida regresiva debe ser examinada con rigurosidad para determinar si está suficientemente justificada. En resumen, aquellas decisiones estatales que impliquen retrocesos injustificados o que contraríen directamente el mandato de avanzar hacia el desarrollo sostenible, son incompatibles con el deber de respetar el derecho al ambiente sano, en especial el artículo 1.1 de la Convención Americana, así como los artículos 26 de la misma Convención, 11 del Protocolo de San Salvador y 30, 31, 33 y 34 de la Carta de la OEA.

5.4. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, TRIBALES Y COMUNIDADES Y LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO CON LOS GRUPOS VULNERABLES

Finalmente, aunque no mencionada como un apartado en separado en la Opinión Consultiva 32/25, la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tribales, comunidades y de los grupos vulnerables es citada muchas veces, lo que la caracteriza como un tema transversal, por lo que nos interesa señalar lo que ha sido abordado por la Corte.

Primeramente, el principio de equidad intergeneracional también ha sido integrado en la protección de los pueblos indígenas, reconociéndose que el territorio y los recursos naturales utilizados tradicionalmente constituyen parte de un legado colectivo indispensable para la supervivencia física y cultural de estos pueblos. Sobre esta perspectiva, la Corte considera que preservar este patrimonio garantiza no solo su continuidad material, sino también la permanencia de su identidad, prácticas ancestrales y cosmovisión, transmitida de generación en generación.

Después, en cuanto al proceso de implementación de las metas y estrategias de mitigación y adaptación, los Estados tienen la obligación de garantizar la participación informada y continua de la población en la toma de decisiones. Deben también incorporar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas en sus planes de conservación, asegurando la distribución justa de los beneficios derivados y el respeto a sus derechos de procedimiento.

A parte de eso, en relación con los estudios de impactos ambientales, este Tribunal resalta que es preciso integrar el mejor conocimiento científico disponible con el conocimiento y las tradiciones locales de los pueblos indígenas, entendiendo que estas 2 frentes son las más adecuadas para la gestión climática.

De igual modo, la Corte refuerza que los Estados deben tener compromisos especiales frente a pueblos indígenas, niñas/os, personas con discapacidad, afrodescendientes, mujeres, campesinos y todos los grupos vulnerables, los cuales deben tener acceso a la justicia y al litigio climático estratégico, con reparación y garantías de no repetición. [10] Eso demuestra la preocupación de este tribunal de asegurar un enfoque de protección a los derechos humanos y a

[10] Por ejemplo, en relación con los niños y futuras generaciones, los Estados deben priorizar su protección mediante planes de descarbonización ambiciosos y educación climática.

la justicia climática: Las obligaciones no son meramente ambientales, sino que están ancladas en derechos humanos (vida, salud, alimentación, acceso al agua, vivienda, derechos de pueblos indígenas, etc.).

Por otro lado, la Corte es consciente que la estrategia estatal debe reconocer el impacto que *la pobreza y la desigualdad tienen en la generación de emisiones,* y apuntar a su reducción progresiva. En este marco, se impone una distribución justa de las cargas económicas y ambientales, de modo que quienes más contaminen, más contribuyan a los esfuerzos de mitigación, como una medida de justicia social con los grupos vulnerables.

6. AVANCES Y DESAFÍOS DE LA CORTE IDH EN MATERIA CLIMÁTICA

En una época atravesada por múltiples crisis ambientales, resulta relevante destacar las dificultades que enfrentan quienes intentan hacer valer sus derechos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre todo pues esta situación se vuelve aún más crítica en los casos relacionados con el cambio climático, debido a la urgencia y magnitud que caracteriza a esta crisis.

En este contexto, llevar un caso de esta naturaleza ante la Corte Interamericana resulta un proceso lento y complejo. La Convención Americana sobre Derechos Humanos exige, como requisito previo, el agotamiento de los recursos internos en los tribunales nacionales, seguido de la presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual evaluará si el caso puede ser remitido a la Corte. [11]

Por otro lado, cabe reconocer que la Corte Interamericana ha sido innovadora al crear, en 2002, la figura de la Defensoría Pública Interamericana[12], con el objetivo de garantizar el acceso a la justicia internacional para víctimas que carecen de representación legal. Estos defensores públicos no forman parte permanente de la Corte, ni son jueces ni funcionarios fijos, sino que son designados específicamente para cada caso. Se trata, sin duda, de un avance significativo hacia el acceso a la justicia internacional, ya que permite que

[11] En efecto, el Artículo 61 del Pacto de San José versa que: *"- 1. Sólo los Estados parte y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte. 2. Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50."*

[12] La Defensoría Pública Interamericana está definida por el Reglamento de la Corte IDH (especialmente pós la reforma de 2009). Los defensores son parte del Grupo de Assistencia Legal de la Corte (GALCI), geralmente vinculados à la Unidade de Defesa Pública Interamericana, criada dentro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

víctimas sin recursos puedan contar con representación técnico-jurídica adecuada ante la Corte.

Sin embargo, consideramos que, para lograr un acceso efectivo a la justicia climática, es necesario contar con mecanismos más ágiles y especializados para las víctimas de daños climáticos. Esto incluiría una defensoría pública especializada, debidamente financiada y equipada, que pueda no solo representar a las víctimas, sino también recabar y producir pruebas y elementos técnicos necesarios para influir en la convicción de los jueces. Hoy en día, esa carga probatoria recae, en gran parte, sobre la propia víctima, lo cual representa una barrera importante al acceso a la justicia. [13]

Conforme hemos detallado arriba, esta Opinión Consultiva se dedica en varios apartados a enfatizar a los derechos humanos de los vulnerables, entre ellos indígenas y comunidades tradicionales. Específicamente en lo desarrollado en los párrafos 471 a 487, la corte reconoce los saberes locales, tradicionales e indígenas —tal como lo establecen el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14.2 del Protocolo de San Salvador—, de manera que todas las personas tienen derecho a beneficiarse de medidas fundamentadas tanto en la mejor ciencia disponible, como en el conocimiento y la experiencia de los pueblos locales, tradicionales e indígenas.

Más específicamente la Corte establece que los Estados deben garantizar un intercambio equitativo, simétrico y orientado al aprendizaje mutuo. Con este propósito, la Corte se limita a señalar la existencia de buenas prácticas, como la creación y el financiamiento de centros de investigación interculturales, sin especificar ni detallar las metodologías que podrían ser aplicadas. En este sentido, al igual que lo hizo esta OC sobre la regulación empresarial, la integración de conocimientos científicos y tradicionales habría merecido un mayor desarrollo por parte de la Corte, con el fin de orientar a los Estados mediante la propuesta de herramientas concretas y eficaces para llevar a cabo esta tarea.

Otra contradicción que se puede puntuar es que, por un lado, como ya se ha señalado, la Corte avanza al proponer medidas concretas para priorizar la protección de ecosistemas particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático, haciendo especial mención a aquellos compartidos entre

[13] Según Ferreira Mendez, Araldi Diniz y Gonzalez Filho (2025, p. 37) *"Os eventos catastróficos deste ano de 2024 também comprovam que estamos ficando sem tempo. E a morosidade da jurisdição internacional da Corte precisa ser revista, permitindo o Jus Standi de indivíduos e criando mecanismos que permitam que litiguem em pé de igualdade contra os Estados e, por via oblíqua, contra os interesses do grande capital poluidor."*

varios países, como la cuenca del Amazonas, el Sistema Arrecifal Mesoamericano y la Cuenca del Plata. Por ejemplo, en el contexto amazónico, sus directrices sobre saberes tradicionales y la restauración ecosistémica son herramientas clave frente a la crisis climática.

Sin embargo, por otro lado, para lograr una cooperación internacional efectiva, resultaría urgente movilizar recursos destinados a medidas de adaptación en estas zonas críticas. Asimismo, sería pertinente que se incorporaran obligaciones más específicas en materia de fiscalización transfronteriza, considerando la complejidad de regular las actividades de empresas multinacionales que operan en varios territorios, como ocurre con la minería en la Amazonía.

Así, atender a los efectos transfronterizos de las acciones corporativas también implica detallar qué medidas concretas deben adoptarse, ya que, aunque existen acuerdos multilaterales, en muchos casos estos han quedado restringidos al papel, sin una implementación efectiva.

Entre los principales avances introducidos por la Opinión Consultiva OC-32/25 se encuentran los contenidos relacionados con las diversas obligaciones estatales en materia de regulación empresarial. En este contexto, destacan los siguientes deberes:

- Reformar los marcos normativos y administrativos para incorporar el principio de diligencia ambiental, que adquiere un carácter reforzado, con componentes específicos orientados a superar las resistencias de ciertos sectores empresariales.

- Establecer obligaciones positivas de regulación empresarial, mediante instrumentos como licencias (con especial atención a los estudios de impacto ambiental cuando sean requeridos), mecanismos de fiscalización continua e independiente, así como la imposición de sanciones y medidas de reparación. Estas medidas deben garantizar que las actividades empresariales no vulneren derechos humanos ni causen daño ambiental, incluso cuando se desarrollen fuera del territorio nacional, en aplicación del principio de jurisdicción extraterritorial.

- Crear canales efectivos de participación ciudadana y rendición de cuentas, asegurando transparencia y acceso público a la información climática relevante. Esto incluye la adopción de medidas para combatir la desinformación climática promovida por actores corporativos, mediante sanciones al *greenwashing*.

La OC-32/25 innova al proporcionar contenido normativo claro sobre los deberes de los Estados en este ámbito. Se espera que este marco impulse una armonización legal a nivel nacional, promoviendo la adecuación de las legislaciones internas a estos estándares climáticos. Además, esta opinión consultiva podría influir en tribunales internacionales, como la Corte Internacional de Justicia (CIJ) o la Corte Penal Internacional (CPI), facilitando el desarrollo de estándares internacionales sobre responsabilidad empresarial frente a la crisis climática.

Finalmente, cabe destacar dos obligaciones que se repiten de forma constante a lo largo de esta OC, lo que demuestra el énfasis que quiso dar la Corte a estas obligaciones en el contexto de gestión de la crisis climática:

- La obligación de prevención proactiva, que incluye, por ejemplo, tanto la supra citada debida diligencia reforzada con criterio científico, como la prohibición de autorizar proyectos sin estudios de impacto climático rigurosos, como condición indispensable para la protección efectiva del derecho a un clima sano.

- La obligación de progresividad, que implica adoptar estrategias de avance progresivo hacia el desarrollo sostenible, así como respetar la prohibición de regresividad. Esto significa que los Estados deben abstenerse de tomar decisiones legales o políticas que debiliten las metas climáticas (por ejemplo, eliminar impuestos al carbono o subsidiar combustibles fósiles), y también se prohíbe la promoción de desinformación climática por parte de actores públicos o privados.

7. CONCLUSIONES

En definitiva, la Opinión Consultiva 32/25 representa un salto jurisprudencial pues: eleva a norma de *jus cogens* la prohibición de dañarlo; otorga derechos procedimentales (acceso a la información, participación y justicia climática); protege a los grupos en situación de vulnerabilidad y a las personas defensoras del ambiente; y sale al frente de las demás cortes internacionales al reconocer el derecho a un clima sano como autónomo, al responsabilizar tanto al Estado como al sector privado exigiendo medidas concretas; al extender las obligaciones a los ecosistemas transfronterizos; y al situar a la naturaleza en el centro de la protección jurídica, exigiendo acciones urgentes basadas en tanto el conocimiento científico como en los saberes tradicionales.

En este sentido, no cabe duda de que la OC-32/25 es pionera y marca un punto de inflexión para futuros decisiones sobre la gestión climática global. Su aplicación podría redefinir las políticas ambientales, fomentar una interpretación armónica de las obligaciones de los Estados y las corporaciones en los países de las Américas, influir en la gestión de ecosistemas transfronterizos e incluso extender su alcance a otros tribunales internacionales. De hecho, conforme hemos mencionado, en el mismo mes en que la Corte Interamericana publicó esta Opinión Consultiva (julio de 2025), la Corte Internacional de Justicia también emitió su propia Opinión Consultiva sobre las obligaciones de los Estados en relación con el cambio climático.

Vivimos, así, un momento considerado "histórico" en el derecho internacional, pues estos pronunciamientos constituyen una base jurídica sólida para la responsabilización de los Estados y comienzan a situar la protección del clima y los derechos humanos por encima de los intereses económicos.

Consolidar este consenso normativo internacional tiene importantes implicaciones para el litigio climático, ya que abre la puerta a una reacción en cadena que acelerará las demandas judiciales tanto a nivel nacional como internacional. Esto marca, por tanto, el inicio de una nueva era: la de la responsabilización climática global. Se trata, en definitiva, de una reparación histórica y de justicia climática para las naciones que menos han contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero y que, sin embargo, son las que más sufren por el predominio de políticas climáticas ineficaces, como las medidas de mitigación y financiación insuficientes y muchas promesas incumplidas.

A partir de ahora, las negociaciones multilaterales, como las COPs, que traten de las demandas por gestión climática globales estarán respaldadas no solo por la evidencia científica, las campañas globales y el debate público, pero deberán también tener en cuenta lo establecido por el derecho internacional.

8. REFERENCIAS

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. (Pacto de San José) Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf (Fecha de último acceso: 10-07-2025)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat

(Nuestra Tierra) Vs. Argentina- Sentencia de Febrero de 2020. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf (Fecha de último acceso: 23-07-2025)

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland – Judgement on April 2024. Disponible en : https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-14304%22]} (Fecha de último acceso: 23-07-2025)

FERREIRA MENDES, L; ARALDI DINIZ, N.J.; GONZALES FILHO, A. G. Direitos humanos e justiça climática: a atuação da corte interamericana no reconhecimento do direito ao ambiente sadio. En: *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 158, , julio de 2025, pp.1-44. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-direitos-humanos-e-justica-climatica-a-atuacao-da-corte-interamericana-no-reconhecimento-do-direito-ao-ambiente-sadio/ (Fecha de último acceso: 17-07-2025)

OPINIÓN CONSULTIVA 23/17 DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf (Fecha de último acceso: 09-07-2025)

OPINIÓN CONSULTIVA 32/25 DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en: https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2025/20250703_18528_decision.pdf (Fecha de último acceso: 09-07-2025)

OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO A RESPECTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA Disponible en : https://www.icj-cij.org/case/187 (Fecha de último acceso: 24-07-2025)

PEROTTI PINCIROLI, Ignacio Gastón. La trayectoria del derecho internacional en América Latina y su influencia sobre los derechos

humanos. Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. 2, (septiembre de 2024), pp. 101-122.

PROTOCOLO SAN SALVADOR. Disponible en: https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf (Fecha de último acceso: 14-07-2025)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de octubre de 2025

MEDIDAS LEGALES DE CONSERVACIÓN PARA EL OSO PARDO (*URSUS ARCTOS*) Y SU HÁBITAT COMO CONSECUENCIA DE SU EXPANSIÓN EN LAS SIERRAS DE CABRERA, LA CARBALLEDA Y SIERRAS LIMÍTROFES (CASTILLA Y LEÓN)

LEGAL CONSERVATION MEASURES FOR THE BROWN BEAR (*URSUS ARCTOS*) AND ITS HABITAT AS A CONSEQUENCE OF ITS EXPANSION IN THE MOUNTAINS OF CABRERA, LA CARBALLEDA AND BORDERING MOUNTAINS (CASTILLA Y LEÓN)

Autor: Carlos Javier Durá Alemañ. Investigador Ramón y Cajal. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. (IESA-CSIC). Centro Internacional de Estudios en Derecho Ambiental. CIEDA.CIEMAT. España. ORCID: 0000-0003-2758-2939

Autor: José Vicente López-Bao. Científico titular. Instituto Mixto de Investigación en Biodiversidad (IMIB-CSIC). España. ORCID: 0000-0001-9213-998X

Autor: Javier Talegón. Llobu. Ecoturismo y medio ambiente. España

Autora: María G. Granados. Investigadora predoctoral. Instituto de Ciencias Forestales (ICIFOR-INIA, CSIC). España. ORCID: 0009-0007-2671-6161

Autora: Lara Naves-Alegre. Investigadora postdoctoral Universidad Miguel Hernández y Universidad de Granada. España. ORCID: 0000-0002-4712-4129

Autor: Juan Delibes-De Castro. Biólogo. España.

Autor: José Antonio Sánchez-Zapata. Catedrático de Ecología. Departamento Ecología Universidad Miguel Hernández. España. ORCID: 0000-0001-8230-4953

Fecha de recepción: 05/09/2025

Fecha de aceptación: 09/10/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00441

Resumen:

El oso pardo (*Ursus arctos*) estuvo a punto de desaparecer en España en la década de los 80. Las medidas legales establecidas para luchar contra la persecución de la especie y la mejora y conectividad de su hábitat han permitido que la población ascienda en torno a los 400 ejemplares en la actualidad. Asociado al proceso de recuperación poblacional, en los últimos años la especie ha recolonizando territorios donde hacía décadas que había desaparecido. Las sierras de Cabrera, La Carballeda y zonas limítrofes son algunas de estas zonas. La legislación internacional y nacional prevé una serie de medidas de conservación que obligan a la Administración a tomar decisiones para proteger el hábitat de la especie en estas zonas de reciente recolonización; concretamente, su inclusión en la Red Natura 2000.

Abstract:

The brown bear (*Ursus arctos*) was on the verge of extinction in Spain in the 1980s. Measures to combat the persecution of the species and the improvement and connectivity of its habitat have allowed the population to currently reach around 400 individuals. Thanks to this increase in the bear population, the species is colonizing territories where it had disappeared decades ago. The Cabrera and Carballeda mountain ranges and surrounding areas are some of these areas. International and national legislation provides for a series of conservation measures that oblige the Administration to take decisions to protect the species' habitat in these recently recolonized areas. Concretily, the inclusion of this habitat in the Natura 2000 net.

Palabras clave: Biodiversidad. Conservación. Plan de Recuperación. Estrategia de Conservación. Especie amenazada. Red Natura 2000. Espacio Natural Protegido.

Keywords: Biodiversity. Conservation. Recovery Plan. Conservation Strategy. Endangered species. Natura 2000 Network. Protected Natural Area.

Índice:

1. Evolución demográfica de la población de osos en España y marco legal de conservación
2. Incremento poblacional de la especie y colonización de antiguos territorios como Cabrera y La Carballeda (León y Zamora)
3. Metodología
4. Resultados y discusión
5. Conclusiones legales como consecuencia del aumento de la población de osos en Cabrera y La Carballeda

Index:

1. Demographic evolution of the bear population in Spain and legal framework for conservation
2. Population increase of the species and colonization of former territories such as Cabrera and La Carballeda (León and Zamora)
3. Methodology
4. Results and discussion
5. Legal conclusions resulting from the increase in the bear population in Cabrera and La Carballeda

1. EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN DE OSOS EN ESPAÑA Y MARCO LEGAL DE CONSERVACIÓN

El oso pardo (*Ursus arctos*) ha sufrido un importante declive poblacional en la Península Ibérica durante los últimos siglos (Campo *et al.* 1984). Concretamente, en el siglo XIX únicamente quedaban osos en algunos sistemas montañosos del norte como los Pirineos, la Cordillera Cantábrica, Cabrera, Sanabria y los Montes Aquilianos, pudiendo también existir algún reducto poblacional aislado en Galicia (Naves *et al.* 1999). Sin embargo, a principios del siglo XX la población ibérica de oso estaba representada en unos pocos ejemplares acantonados en el núcleo cantábrico y en los Pirineos (Campo *et al.* 1984). Así, la población estuvo al borde de la desaparición entre finales de la década de los 80 e inicios de los 90 con menos de 100 ejemplares en total, para comenzar un proceso de recuperación poblacional tras la implantación de medidas de conservación, incluida la implementación de diferentes instrumentos legales de conservación (por ejemplo la lucha contra el furtivismo, reforestación de hábitat degradado, acuerdos de custodia del territorio,

protección de áreas sensibles para la especie, etc; Durá Alemañ *et al.* 2015, Estes *et al.* 2011, López Bao *et al.* 2021). Entre 2017 y 2019 se estimó que la población cantábrica podría estar compuesta por más de 320 ejemplares (López-Bao *et al.,* 2020; 2021a,b); más recientemente, los datos oficiales (referidos a 2020) establecen que el número de osos cantábricos puede rondar los 370 ejemplares. Entre 2018 y 2024, se ha estimado que el oso pardo ocupa 18.800 km^2; 16.100 km^2 corresponderían a áreas de presencia permanente y 2.700 km^2 a zonas con presencia esporádica (López-Bao *et al.,* 2024; ver también Díaz-Fernández *et al.* 2023).

Actualmente, en el ámbito internacional, esta especie se encuentra incluida en la Directiva Hábitats 92/43/CEE como especie de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de Áreas de Especial Conservación y precisa de protección estricta. De esta manera, se exige como obligación de los Estados miembros establecer medidas relativas a la conservación de la especie, así como de su hábitat. Estas obligaciones internacionales consisten en evaluar los efectos ocasionados sobre el hábitat y su conservación, y han sido traspuestas a la legislación nacional a través de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. También en el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies amenazadas, el oso pardo se incluyó en la categoría de "en peligro de extinción". En ese sentido, se aprobó el 30 de septiembre de 2019 la Estrategia para la conservación del oso pardo *Ursus arctos* en la Cordillera Cantábrica.

La implementación de diversos instrumentos jurídicos, como normativas a diferentes niveles y planes de conservación de la especie, y económicos, como los proyectos Life (Navarro *et al.,* 2024), ha facilitado la recuperación de poblaciones de muchos grandes carnívoros (Chapron *et al.* 2014). El aumento de la abundancia de una especie suele estar asociada con una expansión en su distribución (Chapron *et al.* 2014; Díaz-Fernández *et al.* 2023). Concretamente, se ha visto que los grandes carnívoros tienden a colonizar áreas con buena calidad de hábitat, pero también con una baja densidad humana (Nellemann *et al.* 2007). Sin embargo, también son estas áreas las que se seleccionan para el desarrollo de nuevas infraestructuras relacionadas con la obtención de energía, por ejemplo, el establecimiento de polígonos eólicos (Durá *et al.* 2025). La definición legal de áreas de conservación normalmente requiere de procesos administrativos largos y el enfrentamiento, o convencer a la resistencia social y/o política (Hermoso *et al.* 2019).

2. INCREMENTO POBLACIONAL DE LA ESPECIE Y COLONIZACIÓN DE ANTIGUOS TERRITORIOS COMO CABRERA Y LA CARBALLEDA (LEÓN Y ZAMORA)

Desde un punto de vista ecológico, la presencia de osos en una zona puede indicar varias cosas, por ejemplo, que sus ecosistemas se encuentran en buen estado de conservación, o que la conectividad de ese sector, a nivel de paisaje, facilita el movimiento de ejemplares. Al mismo tiempo, permite establecer diferentes conexiones entre las redes tróficas existentes, contribuyendo de manera relevante a la salud de dichos ambientes, por ejemplo, mediante su papel como dispersante de semillas (García-Rodríguez *et al.* 2021). Por consiguiente, el oso está considerado como una especie clave en los ecosistemas donde habita (Wallach *et al.* 2015).

En un contexto de constante incremento poblacional (Chapron *et al.* 2014; López-Bao *et al.* 2021; Kaczensky *et al.* 2024) y consecuente colonización espacial (Martínez Cano *et al.* 2016; López-Bao *et al.* 2024), en los últimos 15 años se han confirmado numerosos registros de presencia de la especie en áreas periféricas a la Cordillera Cantábrica como por ejemplo en la Sierra del Courel, Sierra de los Ancares, Montes de Invernadeiro, norte de Portugal y también en las comarcas de Aquilianos y Cabrera (León) (López-Bao *et al.* 2024). También las comarcas de La Carballeda y Sanabria, en Zamora, acogen presencia de oso en los últimos años. De forma conjunta, la ubicación de la sierra de Cabrera y aledañas, es de gran interés para el futuro de la especie por la cantidad y calidad de hábitat disponible (Díaz-Fernández *et al.* 2023; Pratzer *et al.* 2023, Lucas *et al.* 2025).

Cabrera es una comarca leonesa poco conocida, vecina de otras más renombradas como Sanabria o el Bierzo, Valdería o Maragatería (en León). Sin embargo, sus paisajes atesoran una notable riqueza natural y cultural repartida por valles y cumbres. La riqueza biológica de la comarca se debe, en gran medida, a su ubicación geográfica, a caballo entre los dominios biogeográficos atlántico y mediterráneo. De la misma manera, hay que destacar el accidentado relieve y el acusado desnivel, de más de 1600 m, vinculados a las imponentes montañas de la Sierra de Cabrera, los Montes Aquilianos y el Teleno (2183 m). También son relevantes las múltiples turberas, manantiales y lagunas glaciares que alimentan los ríos Cabrera y Eria que vertebran las subcomarcas Cabrera Baja y Alta, respectivamente. Su densidad poblacional es una de las menores de

toda la provincia de León, apenas supera los cinco habitantes por kilómetro cuadrado (Villegas *et al.* 2007). Así mismo, las actividades agroganaderas tradicionales diversifican el paisaje generando mosaicos de pastizales, linderos vivos, matorrales y bosques (Durá Alemañ *et al.* 2021).

Estos y otros valores ambientales han propiciado la inclusión en la Red Natura de una parte reducida de estos territorios, especialmente los cordales de la sierra, con el objetivo de conservar algunos ecosistemas de alta montaña claves, como las turberas, pastizales, herbazales asociados a manantiales, etc (Durá Alemañ *et al.* 2021). En concreto en dos zonas ZEC/LICs: ES4190110-Sierra de la Cabrera y ES4130117 Montes Aquilanos y Sierra de Teleno y por las ZEPAs/IBAs ES4130024 Sierra de la Cabrera y ES4130022 Montes Aquilanos. Además, en su interior se encuentran los Monumentos Naturales del Lago de Truchillas y el Lago de la Baña (declarados como Monumento Natural mediante Decreto 192/1990, de 11 de octubre de 1990, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de la Junta de Castilla y León). Además, fuera de estos espacios protegidos, los valles y laderas de menor altitud acogen otros hábitats importantes, como encinares y parches de robles melojo y carballo orocantábrico, alcornocales, castañares, abedulares y alisedas, etc. En conjunto, se ha reconocido una treintena de hábitats de la Directiva europea Hábitats y cerca de 1500 especies de plantas de las que una veintena son endémicas del noroeste ibérico (Durá Alemañ *et al.* 2021).

Esta situación sugiere que sea importante contar con una buena información sobre la distribución y abundancia del oso pardo, con el fin de establecer medidas de protección para conseguir un estado de conservación favorable de la misma, tal y como establece la normativa ambiental. Se debe tratar evitar o, al menos mitigar, los posibles conflictos que puedan aparecer en un futuro cercano, y mejorar las condiciones de su hábitat para que la especie pueda establecerse en estas zonas a largo plazo. De esta manera, la información que pueda obtenerse sobre la presencia de la especie procedente de apicultores, naturalistas, vecinos, cazadores o agentes medioambientales, puede ser de vital importancia (Linares *et al.* 2020). Es innegable que los datos aportados en esta publicación debe ser la base para posteriores análisis más sistematizados y monitorizados, como el empleo de medios utilizados en trabajos científicos como el fototrampeo, las trampas de pelo o la búsqueda y análisis de excrementos.

3. METODOLOGÍA

El objetivo de esta publicación, además de establecer las consecuencias legales derivadas de la presencia del oso en estos territorios, es aportar datos novedosos referentes a la presencia, distribución y al hábitat donde se han detectado ejemplares de oso en la comarca de Cabrera, La Carballeda y sierras limítrofes durante el periodo 2012-julio 2025. Esta zona de estudio está comprendida en dos provincias de Castilla y León (León y Zamora). En última instancia se han incluido también datos de presencia en la provincia de Orense (Galicia) y Portugal. Los datos de presencia se han obtenido a través de testimonios a informantes (habitualmente vecinos del área de estudio, otros particulares, agentes medioambientales, etc). Se han obtenido datos referentes a observaciones directas, incursiones en colmenares, rastros u otros indicios de presencia y material gráfico (fotografías y videos). Otros datos han sido obtenidos tras la revisión de algunos medios de comunicación locales (La Fueya Cabreiresa) o provinciales (La Opinión de Zamora, Diario de León, Diario ABC, etc.) aparecidas durante los últimos años, además de publicaciones sobre conservación de la naturaleza de ámbito nacional (revista *Quercus*). También han sido tenidos en cuenta los datos de registros recientes que la propia Junta de Castilla y León ha detallado cartográficamente mediante muestras de indicios de presencia de la especie en Cabrera basados en muestreos de censo genético para el periodo 2019-20.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se han recopilado un total de 85 citas que corresponden a 34 nuevas cuadrículas UTM 10x10 km en las que la especie no había sido citada hasta ahora tras su desaparición. (Ver Anexo 1). Los resultados obtenidos nos permiten determinar la presencia del oso en estas cuadrículas, debido principalmente a episodios de dispersión y a procesos más constantes que incluso podría estar revelando procesos de presencia estable de la especie en estas zonas. De hecho, los eventos de dispersión de determinados ejemplares podrían explicar algunas de las citas recogidas en esta publicación y, por tanto, deberían ser tenidos en cuenta sobre la realidad de la distribución de esta especie (García-Rodríguez *et al.* 2021). De cualquier forma, el cuadrante noroccidental de la provincia de León -en el límite con Asturias (comarca de Babia, Luna, Omaña, Laciana, Somiedo)- podría representar la zona de procedencia, desde hace más de una década, de los ejemplares que han llegado a Cabrera y sierras de su entorno.

En la provincia de León son numerosos los registros en Cabrera Alta, particularmente en los términos de Valdavido y Truchillas; la gran mayoría de los datos proceden de daños en colmenares de apicultores trashumantes. En menor medida otros, como los sucedidos mediante observación directa al cruzar la carretera en los términos de Villar del Monte, y la que conecta Pozos y Torneros de la Valdería. También se han repetido observaciones de rastros, concretamente huellas corroboradas por expertos de la Fundación Oso Pardo en los términos de Encinedo, Saceda o Quintanilla de Losada. Esta situación ha ocasionado que Juntas Vecinales como la de Valdavido establezcan acuerdos de custodia del territorio con la Fundación Oso Pardo con el objeto de implantar medidas para favorecer la mejora del hábitat y su aceptación social (Durá Alemañ *et al.* 2021).

Para la provincia de Zamora destacan las citas en diferentes puntos de Sanabria, como la zona de Peña Trevinca, y las recopiladas en colmenares ubicados en los términos de Vega del Castillo o Muelas de los Caballeros. Por otro lado, algunas de las citas más alejadas corresponden al límite con Portugal de la Sierra de la Culebra. En Galicia, ha sido detectado en las comarcas orientales de Ourense (Valdeorras y A Limia),

En relación al hábitat, según la descripción expuesta tanto de trabajos científicos como de las citas obtenidas, presenta una disponibilidad de recursos óptima para los requerimientos alimenticios de la especie. Existen diversos trabajos que han elaborado cartografías sobre el hábitat para la especie en el norte peninsular, en concreto sobre disponibilidad, ocupación y potencial (Naves *et al.* 2003, Martin *et al.* 2012). Este tipo de trabajos son de gran importancia pues permiten evaluar variables que faciliten la expansión de la especie de cara al futuro, como puede ser la disponibilidad de recursos, y la antropización. Investigaciones previas evidencian la disponibilidad de hábitat de calidad para esta especie en las comarcas de Cabrera, Aquilianos y el oeste de Zamora, concretamente en La Carballeda y Sanabria (Naves *et al.* 2003, Martin *et al.* 2012).

En cualquier caso, los datos disponibles sugieren una acumulación de registros cercanos a zonas de gran calidad ambiental. La capacidad de aprovechar diferentes recursos tróficos como carroñas (García-Rodríguez *et al.* 2021) permitiría explicar que esta especie pueda explotar diferentes hábitats en la comunidad de Castilla y León. Al mismo tiempo, el constante proceso de despoblamiento y matorralización existente en amplias áreas de esta comunidad podrían favorecer la presencia de la especie (Ripple *et al.* 2014).

Los resultados de este trabajo evidencian la necesidad del uso de técnicas como el fototrampeo, la búsqueda y análisis de excrementos con el objetivo de obtener una mayor información sobre la presencia del oso en muchas de las cuadrículas ubicadas espacialmente entre zonas de presencia confirmada mediante las citas de este artículo. Sería recomendable diseñar estudios con protocolos estandarizados para llevar a cabo un seguimiento de la evolución de la especie en las sierras de Cabrera, La Carballeda y sierras aledañas.

5. CONCLUSIONES LEGALES COMO CONSECUENCIA DEL AUMENTO DE LA POBLACIÓN DE OSOS EN CABRERA Y LA CARBALLEDA

Los primeros registros de osos en la zona se producen en el año 2012, en Riohonor de Castilla (pueblo compartido con el vecino país de Portugal), si bien en el entorno de Cabrera fueron un año después, en el 2013, lo que conllevó la inclusión de Cabrera en el Plan Básico de Gestión y Conservación de la especie, dándole un papel relevante para el futuro de la misma (en concreto la ZEC ES4190110-Sierra de Cabrera). Con la información recabada, se evidencia que la especie tiene una clara tendencia a protagonizar un proceso de expansión natural en la zona. Para evitar posibles conflictos con cazadores, apicultores y ganaderos, sería aconsejable difundir información sobre las consecuencias de la presencia de la especie en estos lugares y como facilitar su coexistencia con el ser humano (Recio & Virgós 2010). Algunas iniciativas ya se están produciendo como la de la Junta Vecinal de Valdavido en el marco del proyecto "Fantástico Bosque".

Tras el análisis de todo lo expuesto, podemos llegar a la conclusión de que la presencia creciente de registros de la especie y, en especial de las posibilidades de disponer de hábitat de calidad, las sierras de la comarca de Cabrera y su entorno son áreas importantes para la conservación de la especie a largo plazo en el contexto peninsular (en este sentido, la Estrategia para la conservación del oso pardo establece en su punto 2 (Ámbito de aplicación): "*La Estrategia se aplica en las Áreas de Distribución Actual y Potencial de la especie en las comunidades autónomas de Galicia, Principado de Asturias, Castilla y León y Cantabria. El Área de Distribución Potencial se define como el área complementaria y, en ocasiones, periférica al Área de Distribución Actual que por sus características naturales y estado de conservación reúne condiciones de hábitat potencial adecuado para el oso pardo. Las comunidades autónomas delimitarán las Áreas de Distribución Actual y Potencial que serán recogidas en los planes de recuperación de cada comunidad autónoma*"; y en su punto 5 (Diagnóstico del

Estado de Conservación): "*Se hace necesario delimitar en los planes de recuperación el Área de Distribución Potencial y desarrollar acciones que favorezcan el establecimiento de nuevos núcleos estables de población*".) . Esto permitiría aumentar el número de ejemplares de esta especie en peligro de extinción, reduciendo las posibilidades de su desaparición y al mismo tiempo hacer realidad el mandato de la Unión Europea a través de la Directiva de Hábitat 92/43/CEE y de la Ley 42/2007 de conseguir un estado de conservación favorable para la población de la especie. Por todo lo anterior, y siguiendo dicho mandato de las Directivas mencionadas, gran parte de los hábitats de la comarca de Cabrera deberían ser revisados e incluidos en la Red Natura 2000. Además, la revisión del Plan de Recuperación del oso pardo debería tener especialmente en cuenta las nuevas zonas ocupadas por la especie, detalladas en este trabajo.

En este sentido, el Plan Director para la implantación y gestión de la Red Natura 2000 en Castilla y León, aprobado por Acuerdo 15/2015, de 19 de marzo, de la Junta de Castilla y León establece -en su Capítulo IV- los mecanismos para la declaración y, en su caso, descatalogación de los Espacios Protegidos Red Natura 2000. Así, en dicho capítulo, y en coherencia con los objetivos expuestos en el Plan, se desarrollan, estructuradas en líneas de acción, las medidas y propuestas para la implantación y mejora de la representatividad de la Red Natura 2000 de Castilla y León. Entre dichas medidas y propuestas, se prevé la posibilidad de que se pueda plantear un futuro ajuste de la Red para mejorar su representatividad mediante la declaración de nuevos espacios protegidos. También establece que la Comunidad Autónoma deberá evaluar sexenalmente, a través de los instrumentos de seguimiento del estado de conservación de los valores Red Natura 2000 en Castilla y León, las necesidades de declaración o modificación de los Espacios Protegidos Red Natura 2000.

En el propio Plan Básico de Gestión y Conservación de los Valores Red Natura 2000, del año 2014, se establece la presencia de oso pardo en la Sierra de Cabrera. Los objetivos de conservación, estrategias de gestión y medidas estratégicas descritas en dicho Plan son de aplicación en todo el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Es decir, ya en 2015 la Junta de Castilla y León reconoció que, en esta zona, había presencia de oso. Por consiguiente, tanto por la información contenida en este Plan Básico, como en siguientes actualizaciones, existía información suficiente para una posible ampliación de la ZEC Sierra de Cabrera por parte de la Administración. Como ya se ha comentado, el procedimiento a seguir, esencialmente, viene pergeñado en el Capítulo IV del Plan Director para la implantación y gestión de la Red Natura 2000 en Castilla y León.

La importancia de la zona hay que entenderla además no sólo en la propia Cabrera, sino en áreas aledañas que cuentan también con hábitat disponible de calidad (La Carballeda, Sanabria, etc.). Para concluir, las sierras de la comarca La Cabrera y zonas aledañas juegan un papel de vital importancia para la conservación de la especie en el contexto ibérico y pueden contribuir a una expansión del área de distribución de la especie en nuestro país, alejándola del peligro de extinción y conseguir eventualmente el estado de conservación favorable mencionado con anterioridad. Por todo lo anterior, las sierras de la comarca de Cabrera y aledañas deberían estar dotadas de una figura de protección acorde con su importancia para la conservación de la especie en España, de forma que permita regular las actividades humanas potencialmente lesivas para la especie y su hábitat, y al mismo tiempo, desarrollar una gestión sostenible de los recursos naturales de la zona.

Por todo lo comentado, entendemos que concurren las condiciones necesarias para que, por parte de la Administración, se inicien los trámites necesarios para la revisión de la delimitación o en su caso, declaración de unnuevo espacio protegido Red Natura 2000 de la Cabrera-La Carballeda-Sanabria-Teleno (León y Zamora). Todo ello, claro está, con la adopción de las medidas cautelares oportunas ante posibles amenazas existentes (instalación de polígonos de energía eólica y solar, concentraciones parcelarias, minería, etc, etc), de conformidad con el Capítulo IV del Plan Director para la implantación y gestión de la Red Natura 2000 en Castilla y León, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, que sustituye a la anterior, Directiva Aves (79/409/CEE), y la Directiva 92/43/CEE de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Además, y de cara a su conservación, parece lógico considerar un marco geográfico más amplio alrededor de Cabrera y englobar otras zonas limítrofes, donde se acredite de manera reiterada la presencia de osos. También sería importante tener en cuenta todo el cinturón montañoso del noroccidente de Zamora y sierras gallegas donde están llegando osos, lo que hace necesario considerar a todo este territorio como estratégico para el plantígrado. Además, se debería promover la heterogeneidad y continuidad forestal de bosque autóctono para facilitar la llegada y los movimientos de osos dispersantes y con el tiempo, acoger ejemplares de forma estable.

La inclusión del oso pardo en la Red Natura 2000 tiene como principales consecuencias beneficios ecológicos, sociales y económicos. Ecológicamente, como ya se ha explicado, los osos son dispersores de semillas cruciales para la regeneración forestal y ayudan a mantener la salud del ecosistema a través de su alimentación y ciclo de nutrientes. Socialmente, su presencia en la Red Natura 2000 puede impulsar el desarrollo local, el empleo en sectores como el turismo de naturaleza y la producción ecológica, y fomentar un entorno natural más saludable. Económicamente, los territorios Natura 2000 con presencia de oso pardo pueden beneficiarse de una mayor financiación europea para el desarrollo rural y la conservación.

Por otro lado, la Estrategia de la UE para conservar la Biodiversidad en el 2030 concluye que «proteger y restaurar la biodiversidad es la única manera de preservar la calidad y la continuidad de la vida humana en la Tierra» (Comisión Europea 2020, COM/2020,/380). Creemos que la lucha contra la pérdida de biodiversidad se requiere la conservación de ciertas especies clave para los ecosistemas, como el oso. Para lograr este objetivo, se requiere la aplicación urgente de la normativa ambiental. Esta idea se ve reforzada por otra normativa aún más reciente como es el Reglamento Europeo de Restauración (UE 2024/1991). Este Reglamento tiene como objetivo combatir el cambio climático mediante la restauración de la biodiversidad y sus ecosistemas. Especies clave como el oso desempeñan un papel fundamental en esta labor.

Agradecimientos:

A Luís Fernández y Óscar Rivas, técnicos de la Fundación Oso Pardo por haber recopilado algunas de las citas expuestas. Hipólito Hernández cedió varias citas de oso recopiladas en el noroeste de Zamora. Las asociaciones Cabrera Natural y Cabrera Despierta también aportaron información relevante sobre el oso en la sierra de Cabrera. CJDA obtuvo financiación del programa Ramón y Cajal: RyC 2022. RYC2022-036600-I MICIU/AEI/10.13039/501100011033. IESA-CSIC. MGG obtuvo financiación con un contrato predoctoral FPU21/02150 del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

6. REFERENCIAS

CAMPO, JC., *et al.* Distribución y aspectos poblacionales del oso pardo (*Ursus arctos*) en la Cordillera Cantábrica. *Acta Biológica Montana*, 4: 371-781. 1984.

CHAPRON, G., *et al.* 2014. Recovery of large carnivores in Europe ' s modern human-dominated landscapes. *Science (80-.).* 346: 1517–1519. 2014.

DÍAZ-FERNÁNDEZ, M., *et al.* Conservation implications of range dynamics in endangered populations: An example with brown bears. *Conserv. Sci. Pract.* 5: 1–15. 2023.

DÍAZ, M. *Patterns of Spatial recovery in the Cantabrian Brown Bear (Ursus arctos) Population*. MD Thesis, Universidad Pablo de Olavide, Estación Biológica de Doñana-CSIC. 2017.

DURÁ ALEMAÑ, CJ.; LÓPEZ-BAO. Stop regression of EU conservation laws. *Science.* 2025.

DURÁ ALEMAÑ, CJ., *et al.* La amenaza eólica se cierne sobre la Cabrera. *Quercus* nº 426. 2021.

Durá Alemañ CJ. La custodia del territorio. Cuadernos de sostenibilidad nº 20/2015. *Fundación Banco Santander.* 2015

ESTES, JA., *et al.* Trophic Downgrading of Planet Earth. *Science* 333:301-306. doi: 10.1126/*science.*1205106. 2011.

GARCÍA-RODRÍGUEZ A., *et al.* The role of the brown bear Ursus arctos as a legitimate megafaunal seed disperser. *Scientific Reports*, *11*(1), p.1282. 2021.

HERMOSO, V., *et al.* A dynamic strategy for EU conservation. *Science (80-.).* 363: 592–593. 2019.

KACZENSKY, P., *et al.* Large carnivore distribution maps and population updates 2017 – 2022/23/24; Available from: https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/97829710-878b-4bf7-95a1-f135b00dd8f7/details. 2024.

LINARES, O., *et al.* Citizen science to monitor the distribution of the Egyptian mongoose in southern Spain: who provide the most reliable information? *European Journal of Wildlife Research*, 664: 1-5. DOI: 10.1007/s10344-020-01408-8. 2020.

LÓPEZ-BAO, JV., *et al. Evolución de las osas con crías y demografía del oso en la Cordillera Cantábrica*. Pp. 1–22 in: Palomero G, Ballesteros F, Blanco JC & López-Bao JV (eds). Osos cantábricos. Demografía, coexistencia y retos de conservación. Fundación Oso Pardo. *Lynx Edicions*. 2021.

LÓPEZ-BAO, JV., *et al.* Consistent bear population DNA-based estimates regardless molecular markers type. *Biological Conservation* 248:108651. 2020.

LÓPEZ-BAO, JV., *et al.* Monitoring the expanding Cantabrian brown bear population. In G. Palomero, F. Ballesteros, J. C. Blanco, & J. V. López-Bao (Eds.), Cantabrian bears. Demographics, Coexistence and Conservation Challenges (pp. 23–38). Brown Bear Foundation. *Lynx Edicions* [In Spanish]. 2021.

LÓPEZ-BAO, JV., *et al.* Evolution of female bears with cubs and demography of the bear in the Cantabrian Mountains. In G.Palomero, F. Ballesteros, J. C. Blanco, & J. V. López-Bao (Eds.), Cantabrian bears. Demographics, Coexistence and Conservation Challenges (pp. 1–22). Brown Bear Foundation. *Lynx Edicions* [In Spanish]. 2021.

LÓPEZ-BAO, JV., *et al.* Actualización del área de distribución del oso pardo en la Cordillera Cantábrica. Fundación Oso Pardo. 12 páginas. 2024.

LUCAS, P.M., *et al.* Trophic interactions are key to understanding the effects of global change on the distribution and functional role of the brown bear. *Global Change Biology*, *31*(6), p.e70252. 2025.

MARTIN, J., *et al.* Brown bear habitat suitability in the Pyrenees: transferability across sites and linking scales to make the most of scarce data. *Journal of Applied Ecology*, 49(3), 621-631. 2012.

MARTÍNEZ CANO, I., *et al.* Decline and recovery of a large carnivore: environmental change and long-term trends in an endangered brown bear population. Proc. R. Soc. B 283: 20161832. http://dx.doi.org/10.1098/rspb.2016.1832 . 2016.

NAVARRO, A., *et al.* Large carnivores and the EU LIFE programme. *Global Ecology and Conservation*, *52*, p.e02965. 2024.

NAVES J., *et al.* Riesgo de extinción del oso pardo cantábrico. La población occidental. Edita: *Fundación Oso de Asturias*, Oviedo, 284 pp. I.S.B.N.: 84-930869-0-8. 1999.

NAVES J., *et al.* Endangered species constrained by natural and human factors: the case of brown bears in northern Spain. *Conservation biology*, 17(5), 1276-1289. 2003.

NELLEMANN C., *et al.* Terrain use by an expanding brown bear population in relation to age, recreational resorts and human settlements. *Biol. Conserv.* 138: 157–165. 2007.

PÉREZ, T., *et al.* Estimating the population size of the endangered Cantabrian brown bear through genetic sampling. *Wildlife Biology*, 20: 300-309. 2014.

PRATER, M., *et al.* Large carnivore range expansion in Iberia in relation to different scenarios of permeability of human-dominated landscapes. *Diversity and Distributions*, *29*(1), pp.75-88. 2023.

RECIO, M.R.; VIRGOS, E. Predictive niche modelling to identify potential areas of conflicts between human activities and expanding predator populations: a case study of game management and the grey mongoose, *Herpestes ichneumon*, in Spain. *Wildlife Research*, 374: 343-354. DOI: 10.1071/WR09096. 2010.

RIPPLE WJ., *et al.* Status and Ecological Effects of the World's Largest Carnivores. *Science* 343:1241484. doi: 10.1126/science.1241484. 2014.

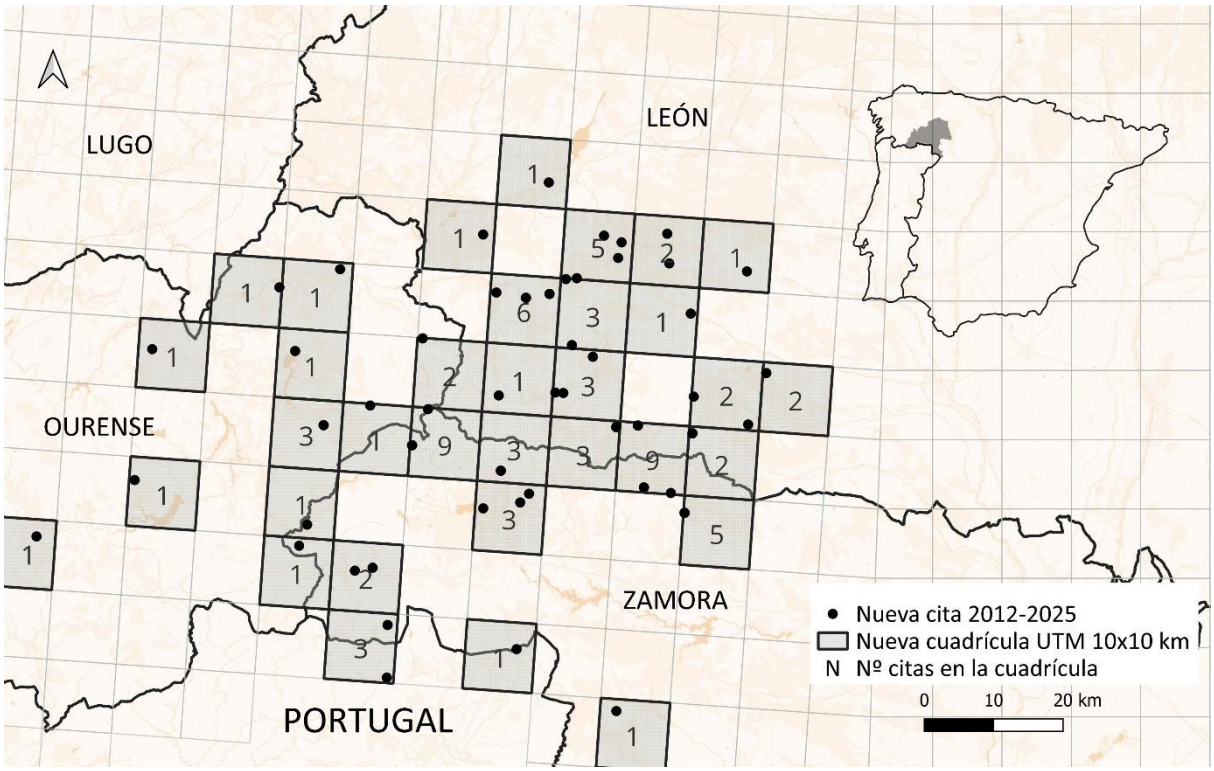
SERRANO, D., *et al* . Renovables in Spain threaten biodiversity. *Science*. 2021.

VILLEGAS, M.J.B.; FUSTER, V. Differential reproductive pattern in a rural Spanish region (La Cabrera, León): Consequences for potential natural selection. *Ann. Hum. Biol.* 34: 664–672. 2007.

WALLACH, AD, *et al.* What is an apex predator? *Oikos* 124: 1453–1461. doi: 10.1111/oik.01977. 2015.

Anexo I. Mapa de citas de oso pardo (*Ursus arctos*) en la Sierra de la Cabrera, La Carballeda y sierras contiguas (Castilla y León y Galicia), periodo 2012–julio 2025

Las cuadrículas sombreadas representan nuevas áreas con citas durante el periodo indicado. Los puntos señalan la localización de las citas, y los números corresponden al total acumulado de citas entre 2012 y julio 2025. *Nota: un mismo punto puede representar varias citas si estas se produjeron en diferentes años dentro del mismo municipio.*



Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de octubre de 2025

URBANISMO Y ENERGÍAS RENOVABLES: LA NECESARIA ADAPTACIÓN DEL MARCO LEGISLATIVO PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA [*]

URBAN PLANNING AND RENEWABLE ENERGIES: THE NECESSARY ADAPTATION OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK TO MEET THE OBJECTIVES OF THE ENERGY TRANSITION

Autor: José Luis García de Cal, Profesor colaborador asociado de Derecho Administrativo, Universidad Pontificia de Comillas (ICADE) (España)

Fecha de recepción: 18/08/2025

Fecha de aceptación: 19/08/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00440

Resumen:

La transición energética ha adquirido un papel central en la agenda pública, lo que ha llevado a un refuerzo del mandato legislativo para que los poderes públicos faciliten la implementación de proyectos de energía renovable. Sin embargo, este proceso enfrenta resistencias de ciertos segmentos de la opinión pública que cuestionan su consistencia con el interés público. En este contexto, el urbanismo se ha convertido en un ámbito de actividad sometido a tensiones significativas. Este trabajo reflexiona sobre cómo las determinaciones del Derecho de la UE y la normativa estatal se integran en el ordenamiento urbanístico, con el objetivo de facilitar el desarrollo de proyectos de energía renovable.

[*] El autor quisiera agradecer las recomendaciones efectuadas por quienes han evaluado anónimamente el presente artículo.

Abstract:

The energy transition has taken a central role in the public agenda, leading to a reinforcement of the legislative mandate for public authorities to facilitate the implementation of renewable energy projects. However, this process faces resistance from certain segments of public opinion that question its consistency with the public interest. In this context, urban planning has become an area of activity subject to significant tensions. This paper reflects on how the determinations of EU law and national regulations are integrated into urban planning, with the aim of facilitating the development of renewable energy projects.

Palabras clave: Energías renovables. Urbanismo. Directiva RED III. Transición energética.

Keywords: Renewable energy. Town planning. Directive RED III. Energy transition.

Índice:

1. La energía renovable en la agenda pública: prioridad y problema
2. El desarrollo de proyectos renovables como prioridad política general: su juridificación y limitaciones para su aplicación práctica
3. Las determinaciones del Derecho europeo relativas a la adaptación de la normativa para facilitar la implantación de proyectos renovables y a la agilización de sus procesos de autorización
4. La recepción en el ordenamiento español del objetivo de reducir las cargas administrativas de la tramitación de los proyectos renovables desde la perspectiva urbanística
5. Una llamada al papel de la legislación básica estatal como elemento para facilitar el cumplimiento de las exigencias del Derecho de la UE sobre adaptación del ordenamiento nacional a la Directiva RED III
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Index:

1. Renewable energy in the public agenda: priority and challenge
2. The development of renewable projects as a general political priority: its legal formalization and limitations for practical implementation
3. European legal provisions regarding the adaptation of regulations to facilitate the deployment of renewable projects and the acceleration of their authorization processes
4. The incorporation into Spanish law of the objective to reduce administrative burdens in the processing of renewable projects from an urban planning perspective
5. A call for the role of basic state legislation as a tool to support compliance with EU law requirements on adapting national regulations to the RED III Directive
6. Conclusions
7. Bibliography

1. LA ENERGÍA RENOVABLE EN LA AGENDA PÚBLICA: PRIORIDAD Y PROBLEMA

La política de transición energética, entendida como el conjunto de las actuaciones destinadas a promover y facilitar cambios en los modelos de producción, distribución y consumo de energía para alcanzar una mayor sostenibilidad se ha convertido en una prioridad política y constituye la principal vía para avanzar hacia la neutralidad climática.[1]

Este contexto general incide de forma directa en el ámbito de la energía: se aprecia un consenso generalizado sobre la necesidad de incrementar la capacidad de generación de energía renovable en servicio en detrimento de otras tecnologías que tienen un impacto más perjudicial en el medio ambiente (principalmente, los combustibles fósiles).[2]

En paralelo a ese cambio estructural en el enfoque de las políticas públicas ambientales y energéticas, la preocupación por la seguridad del suministro, la

[1] ARIÑO ORTIZ, G.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; Y ROBINSON, D., *La transición energética en el sector eléctrico. Líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados*, Orkestra, Instituto Vasco de competitividad, Fundación Deusto, Bilbao, 2020, pág. 121, ofrecen una reflexión general sobre la transformación de la política energética originada como respuesta a las políticas de transición energética.

[2] IRENA, *Perspectiva mundial de las transiciones energéticas 2022: ruta de 1.5 °C*, Agencia Internacional de Energías Renovables (Resumen ejecutivo), Abu Dabi, 2022, pág. 12.

autonomía energética de los países y la estabilidad de los mercados - agravada por el actual contexto geopolítico - ha despejado buena parte de las reservas que durante años han expresado relevantes sectores políticos y sociales al respecto de los objetivos vinculados a la transición energética y ha facilitado que el ordenamiento jurídico vaya integrando compromisos de descarbonización cada vez más ambiciosos y a los que se les atribuye carácter vinculante.

Es elocuente, en este sentido, la adopción por parte de la UE del Plan RePowerEU[3], mediante el cual se busca, precisamente, *"reducir rápidamente nuestra dependencia de los combustibles fósiles rusos acelerando la transición hacia una energía limpia y uniendo fuerzas para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía"* y, para ello, las tecnologías de generación renovable han sido identificadas como una de las principales palancas para la transformación del modelo económico.[4]

Pero la transición energética no es una cuestión acogida de forma pacífica por la totalidad de la opinión pública. La intensificación del uso e implantación de estas tecnologías energéticas innovadoras tiene impacto en la percepción social sobre sus pros y contras y ha contribuido a que se ponga el foco, en no pocas ocasiones, en los efectos no deseados que puede tener sobre el medio ambiente.[5]

Cuestiones como la incidencia de los proyectos con respecto del hábitat animal o los valores paisajísticos - en el plano estrictamente ambiental -, otras de cariz económico como la dispar distribución geográfica entre los territorios productores y consumidores de energía o el desplazamiento de otras actividades productivas en los entornos donde se implantan definen, cada vez más y de forma más relevante, el marco del debate público acerca de la aceptación de estos proyectos en términos legales y sociales.[6]

---

[3] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones, Plan REPowerEU, Bruselas, 18 de mayo de 2022 (Fecha de último acceso 15-08-2025).

[4] Sobre la aceleración del ritmo de la implantación de energía renovables como consecuencia de las circunstancias geopolíticas, ver TAGLIAPIETRA, S., The geopolitics of energy in Europe: Short-term and long-term issues, *Papeles de Energía*, nº 17, FUNCAS, Madrid, 2022, pág. 84.

[5] MOSQUERA LÓPEZ, S. (2024), Cómo mejorar la aceptación social de proyectos de energía renovable, publicado en The Conversation,15 de mayo de 2024 (Fecha de último acceso 15-08-2025).

[6] VAN DE VEN, D.-J.; CAZCARRO, I, Efectos en el medio rural de la energía solar y bioenergética en los escenarios de descarbonización de España para 2050, *Papeles de Energía*, nº 9, abril de 2020, FUNCAS, Madrid, 2020, pág. 120, anticipan una creciente relevancia de las externalidades negativas en el debate público a medida que se vaya incrementando la intensidad del uso del territorio por parte de las energías renovables.

Desde el punto de vista de la decisión política, los niveles local y regional son aquellos en los que se manifiesta de manera más clara esa sensibilidad hacia los efectos no deseados de la implantación de los proyectos de generación renovable: por un lado, porque son los más cercanos a la realidad geográfica, social y económica en la que se implantan los proyectos y sobre la que surten efectos sus externalidades negativas; y, por otro, porque la internalización de los beneficios que aporta esta transformación del modelo económico presenta un evidente sesgo en favor de los ámbitos correspondientes a niveles de decisión supra ordenados.[7]

La ordenación del territorio y el urbanismo son ámbitos especialmente relevantes desde la perspectiva de la articulación de los intereses públicos y privados que se proyectan sobre el desarrollo de proyectos renovables. Se trata de una materia sobre la que los niveles local y regional tienen amplias facultades decisorias, tanto en el ámbito normativo como ejecutivo (planeamiento y procedimientos de autorización, entre otros), y consecuentemente, a través de su ejercicio se canalizan habitualmente esos conflictos entre prioridades, sensibilidades y manifestaciones del interés público que se suscitan alrededor de este cambio en el modelo energético.[8]

2. EL DESARROLLO DE PROYECTOS RENOVABLES COMO PRIORIDAD POLÍTICA GENERAL: SU JURIDIFICACIÓN Y LIMITACIONES PARA SU APLICACIÓN PRÁCTICA

La irrupción de la transición energética en la agenda legislativa implica que las políticas energética y ambiental cada vez estén más interrelacionadas y que, incluso, que ambas se integren, al menos parcialmente, y se origine un nuevo vector de actuación pública de naturaleza transversal y al que se le dota de protagonismo en los programas gubernamentales.

---

[7] IRENA, *World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2023, pág. 60.

[8] Ver, en este sentido, FERNÁNDEZ-GARCÍA, J. F. La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, (22), 2024, pp. 53–75, donde se argumenta la necesidad de *"identificar mecanismos de ordenación coordinada de esta actividad de generación eléctrica con los objetivos específicos de otras políticas sectoriales"* y se razona que *"[d]ado el impacto territorial que comporta la implantación de las infraestructuras de energía eólica, la ordenación de la localización de estas instalaciones se convierte en un elemento clave, lo que hace que los instrumentos expresivos de los fines y objetivos de la política territorial sean el cauce más adecuado para la toma de este tipo de decisiones, que han de preceder a los procedimientos de autorización de los parques eólicos"*.

La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (la **"Ley 7/2021"**) ha positivizado esta filosofía. Esta norma recoge los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, suscrito por nuestro país el 22 de abril de 2016 y, en términos más detallados, dirige al conjunto de los poderes públicos un mandato claro y vinculante para

> *"facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo decente y contribuya a la reducción de las desigualdades"* (artículo 1 de la Ley 7/2021).

Por lo que atañe particularmente a las energías renovables, el legislador ha dotado de carácter vinculante el objetivo de alcanzar la neutralidad climática *"en el plazo más corto posible"* y, en todo caso, antes de 2050,

y concreta, entre otros, los de

> *"alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %" y "alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovable"* (artículo 3 de la Ley 7/2021).

Se ha establecido, así, un mandato claro y directo a todos los poderes públicos para que, en el ámbito de sus competencias, adopten un enfoque climático en las decisiones y actividades implicadas y que garanticen que las mismas son coherentes y están supeditadas a los objetivos y compromisos de mitigación y de adaptación al cambio climático.[9] Por tanto, y en aplicación de esas determinaciones, las respectivas normativas autonómicas y municipales, incluidos los instrumentos de planificación urbanística han de interpretarse en el sentido de facilitar la implantación de proyectos de generación renovables, todo ello, sin perjuicio de la autonomía de cada nivel para ejercitar sus competencias.

Se trata de una decisión legislativa importante, por ser la que articula la política de transición energética, pero no puede desconocerse que sus determinaciones están alineadas con otras reglas y criterios que ya habían sido introducidos en el ordenamiento con anterioridad a la Ley 7/2021.

[9] ALENZA GARCÍA, J.F., Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 38-39, Universidad de Sevilla, Sevilla. 2021, razona sobre el carácter transversal del objetivo de transición energética y su proyección sobre la totalidad de las políticas públicas.

Por ejemplo, en el ámbito de la normativa básica estatal sobre Suelo, el 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 (**"Ley del Suelo"**) ya había juridificado el principio de desarrollo sostenible en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística y, concretamente. el deber de que las políticas públicas asuman como orientación la

> *"prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo" (artículo 3.2. d) de la Ley del Suelo)*

y prioricen

> *"las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia"* (artículo 3.3. i) de la Ley del Suelo).

Ciertamente, el fomento de la implantación de capacidad de generación renovable no ha tenido tradicionalmente un traslado uniforme a la ordenación territorial y urbanística de cada Comunidad Autónoma ni, menos aún, se ha materializado en unos procedimientos administrativos ágiles y simples para el desarrollo de los proyectos.[10]

Es más, no han sido pocas las voces que han identificado algunas determinaciones de la ordenación territorial como obstáculos para la implantación de proyectos, tanto en España como en otros Estados miembros de la UE.[11] La CNMC, en esa línea, ha señalado la insuficiente adaptación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a las necesidades que se derivan de los objetivos de desarrollo masivo de las energías renovables, así como la excesiva complejidad y prolongación en el tiempo de los trámites para la obtención de permisos como obstáculos para el despliegue.[12]

Y esa problemática, que ya estaba presente en nuestro ordenamiento, no ha hecho sino agravarse al hilo del creciente escepticismo de determinados sectores sociales sobre las energías renovables y la consiguiente mayor sensibilidad de

[10] Ver, sobre este asunto, GONZÁLEZ, A., Interés público superior y usos del suelo rústico: una reflexión a propósito del despliegue de proyectos de energías renovables, publicado el 13 de febrero de 2023, Andersen, Madrid (Fecha de último acceso 15-08-2025).
[11] TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UE, Informe Especial nº 08/2019: Energía eólica y solar para generar electricidad: es necesario adoptar medidas significativas para que la UE alcance sus objetivos, Luxemburgo, 2019, pp.. 58 y ss.
[12] COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, Municipios y competencia: las dificultades al despliegue de instalaciones de energías renovables en el ámbito local (Documento de trabajo), Madrid, 2022.

los decisores en esos niveles subcentrales a la influencia de grupos de presión que puedan invocar dichas externalidades perjudiciales.

Todos estos factores actúan de forma indudable como un freno a la transición energética y, por tanto, dificultan los avances hacia la neutralidad climática. Consecuentemente, la reflexión sobre la configuración de los mecanismos jurídicos que permitan dar cumplimiento a los mandatos legislativos señalados adquiere cada vez mayor interés.

3. LAS DETERMINACIONES DEL DERECHO EUROPEO RELATIVAS A LA ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA PARA FACILITAR LA IMPLANTACIÓN DE PROYECTOS RENOVABLES Y A LA AGILIZACIÓN DE SUS PROCESOS DE AUTORIZACIÓN

El mandato a los poderes públicos españoles para contribuir a la consecución de los objetivos relacionados con la neutralidad climática, en lo que concierne a la exigencia de que se facilite y fomente la implantación de proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables en el ámbito urbanístico, encuentra base normativa y viene impulsado desde la UE. Las instituciones europeas han tomado conciencia de la importancia de la ordenación territorial y urbanística para la viabilidad de estos proyectos y, por tanto, las reformas en estos ámbitos han sido identificadas como elementos críticos para el desarrollo de la política de transición energética.

La Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo (la **"Directiva Red III"**) introdujo relevantes novedades sobre las exigencias que los ordenamientos de los Estados miembros de la UE han de cumplir a la hora de configurar los procedimientos de autorización de los proyectos renovables.

La Directiva Red III responde a una clara apuesta por agilizar la transición energética. Con esa finalidad, se adopta una expresa preferencia por la implantación de los proyectos renovables en términos de ponderación de las distintas implicaciones para el interés público y exige a los poderes públicos que sus decisiones que puedan influir en el desarrollo de dichas actividades toman en consideración esa opción del legislador.

De esta forma, se establece un mandato directo a los Estados miembros para que garanticen

> *"que, en el procedimiento de concesión de autorizaciones, se presuma que la planificación, la construcción y la explotación de plantas de energía renovable, la conexión de dichas plantas a la red, la propia infraestructura de evacuación y los activos de almacenamiento son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas a la hora de sopesar los intereses jurídicos en los casos individuales"* (artículo Art. 16 Septies de la Directiva RED III).

Igualmente, prevé los motivos tasados por los que la normativa nacional puede restringir la aplicación de la regla general indicada, eso sí, siempre de conformidad con las prioridades que figuran en los planes nacionales integrados de energía y clima, disponiendo, asimismo, que dichas excepciones han de ser informadas a la Comisión, con expresa mención de los motivos que las justifican.

Es de reseñar que la Directiva Red III establece una excepción específica con respecto de los requisitos y los trámites de intervención ambiental que sean exigibles para la implantación de los proyectos, salvedad que, sin embargo, no resulta aplicable al urbanismo. Esta distinción es relevante, en la medida en que el legislador europeo equipara los términos de la exigencia de simplificación procedimental y reducción de cargas tanto para las autorizaciones sectoriales como para las urbanísticas, y diferencia la de ambas de las ambientales, y ello con independencia de la distribución competencial que cada ordenamiento nacional establezca a nivel interno con respecto de dichas materias.

Lo anterior permite concluir que las exigencias del Derecho de la UE plasmadas en la Directiva RED III no se oponen al mantenimiento de la competencia decisoria del nivel local en relación con la autorización de los proyectos renovables desde la perspectiva urbanística (ni en términos de planeamiento ni de otorgamiento de licencias), si bien sí que establecen una exigencia de que dicha capacidad decisoria se ejercite teniendo en cuenta los principios de simplificación administrativa y de reducción de cargas.

Con carácter complementario a las determinaciones incorporadas a la Directiva RES III, la Comisión Europea ha dirigido a los Estados miembros una serie de recomendaciones destinadas a reducir las cargas administrativas, primero, con

ocasión de la publicación del paquete RePowerEU[13] en 2022 y, posteriormente, con ocasión de su revisión en 2024[14].

Con respecto de la zonificación y la identificación de ubicaciones preferentes para la implantación de proyectos de energía renovable, la Comisión Europea se apoya en el mandato ya recogido en la Directiva (EU) 2018/2001 y que exige a los Estados miembros que eliminen las barreras regulatorias que les afectan. En esta línea, el principio que propone la Comisión es que se delimiten aquellas zonas en las que los proyectos no puedan ser ubicados bajo el criterio de que estas exclusiones sean aplicables a las áreas mínimas necesarias y que su definición responda a razones debidamente justificadas relacionadas con la afección a zonas habitadas o servidumbres aeronáuticas o de defensa nacional. Asimismo, se invita a los Estados miembros a que intervengan de manera proactiva en la definición de espacios aptos para la implantación de estas actividades y con respecto de los cuales puedan aplicarse regímenes simplificados de autorización.

Con la finalidad de agilizar y acortar dichas tramitaciones, se recomienda que las normativas nacionales prevean la aplicación en los procedimientos de autorización para estos proyectos la aplicación del procedimiento más favorable en términos urbanísticos y de otorgamiento de permisos, mediante su consideración como actividades de utilidad pública y la calificación como proyectos de interés general.

La Comisión hace hincapié en la conveniencia de que los procedimientos de autorización estén sometidos a términos máximos de resolución por parte de las respectivas autoridades y que, para que dichos plazos se cumplan de manera efectiva, la normativa prevea la estimación de las solicitudes por silencio administrativo, como regla general. Asimismo, se expresa una decidida apuesta por la simplificación administrativa y la simplificación de las cargas administrativas mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación entre administraciones y la preferencia por las tramitaciones simultáneas cuando sean indispensable la intervención de distintas autoridades o la aplicación de normativas diversas, en detrimento del enfoque tradicional basado en la ordenación secuencial de la intervención de las distintas instancias decisorias.

[13] Recomendación (UE) 2022/822 de la Comisión, sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, Bruselas, 18 de mayo de 2022.
[14] Recomendación (UE) 2024/1343 de la Comisión, relativa a la aceleración de los procedimientos de concesión de autorizaciones para proyectos de energía renovable y de infraestructuras conexas, Bruselas, 13 de mayo de 2024.

En suma, el legislador europeo ha introducido una exigencia que incide directamente en el margen de discrecionalidad de los legisladores y las Administraciones con competencia en los ámbitos de la ordenación territorial y urbanística, por cuanto establece una exigencia de que las determinaciones que adopten sean militantes en favor de la implantación de proyectos renovables.

Corresponde a los legisladores de los Estados miembros, por tanto, someter a una revisión profunda del régimen jurídico aplicable al desarrollo de los proyectos de energía renovable para garantizar el cumplimiento de la Directiva RED III. De conformidad con el esquema competencial propio de nuestro ordenamiento y considerando la relevancia del régimen de la ordenación del territorio y el urbanismo para la consecución de las finalidades exigidas por el Derecho de la UE, corresponde analizar las implicaciones que tiene la reforma desde una perspectiva multinivel (tanto a nivel autonómico como estatal).[15]

4. LA RECEPCIÓN EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL DEL OBJETIVO DE REDUCIR LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS DE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROYECTOS RENOVABLES DESDE LA PERSPECTIVA URBANÍSTICA

La complejidad de la distribución de competencias en el ordenamiento español hace que en nuestro país sean especialmente pertinentes las exigencias y recomendaciones procedentes de la UE para la implantación de mecanismos eficaces de cooperación administrativa orientados hacia soluciones de ventanilla única.

Los desarrolladores de proyectos renovables han de interactuar con una pluralidad de autoridades para obtener las distintas autorizaciones necesarias para llevarlos hasta la situación de *ready-to-build* y, aún después, hasta alcanzar la operación comercial. Esta circunstancia actúa como una carga de evidentes consecuencias en términos de tiempo de tramitación, pero también de costes de desarrollo y de evaluación de los riesgos legales por parte de los potenciales inversores.

[15] Sobre la consideración de la dimensión multinivel y la necesaria cooperación entre poderes públicos para la consecución de los objetivos de la transición energética, ver GALERA RODRIGO, S. Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En: GALERA RODRIGO, S. y GÓMEZ ZAMORA, M. (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, 2018, pp. 215-254.

Con carácter general, el ordenamiento español establece un deber de las distintas autoridades para que desarrollen las tareas que son de la responsabilidad de cada una de ellas de forma eficaz y coordinada[16], de modo que el mandato específico del legislador europeo para que se arbitren mecanismos de cooperación es perfectamente compatible (acaso podríamos llegar a considerarlo redundante) con la normativa española.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que la tradición administrativa española no invita al optimismo al respecto de la viabilidad de que se configuren soluciones de ventanilla única que unifiquen y simplifiquen las gestiones a realizar por los desarrolladores ante órganos de distintas Administraciones. Nuestro sistema competencial determina que la aplicación de las exigencias introducidas en el Derecho de la UE y la normativa básica estatal requieran de la adecuación del derecho autonómico y de la intervención del nivel municipal para poder ser llevadas a efecto: la competencia urbanística en el ordenamiento español corresponde a las Comunidades Autónomas en lo relativo a la legislación y la aprobación del planeamiento territorial y urbanístico general de cada municipio, mientras que el planeamiento urbanístico de desarrollo y la ejecución del planeamiento le corresponde al nivel municipal.[17]

En el ámbito de la legislación urbanística, algunas Comunidades Autónomas se han afanado en dar cumplimiento al mandato del legislador europeo y han traspuesto las determinaciones sobre preferencia de este uso y su consideración como preferente, conforme a las respectivas figuras previstas en su ordenamiento autonómico.

El caso más claro, en este sentido, es el de Galicia. En virtud de la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se ha trasladado al ordenamiento autonómico las determinaciones de la Directiva RED III en relación con los procedimientos de autorización, construcción y puesta en funcionamiento de parques eólicos de competencia autonómica. A tal efecto, se establece la presunción con respecto de los mismos de que se trata de proyectos de interés público superior y que contribuyen a la salud y a la seguridad públicas y se fija la necesidad de que dicha presunción se tenga en cuenta.

[16] El art. 106.1 CE establece que *"la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*".

[17] Sobre el papel protagonista de los legisladores autonómicos en la adaptación del ordenamiento jurídico a las exigencias de la transición energética, ver GONZÁLEZ RÍOS, I. La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, (21), 2024, pp. 55–73.

"como un elemento de singular relevancia al ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación, concesión de autorizaciones y puesta en funcionamiento, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de las normas que puedan determinar la ponderación de otros intereses para casos concretos".

Otro ejemplo de proactividad del legislador autonómico en favor de la mejora de la seguridad jurídica para el desarrollo de proyectos renovables, adoptados incluso con carácter previo a las iniciativas vinculadas al plan RepowerEU y a la aprobación de la Directiva RED III es la consideración como uso ordinario del suelo rústico de las energías renovables que acoge la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

En términos procedimentales y en esta misma línea favorable a la promoción de los proyectos renovables, cabe destacar la reforma introducida en la normativa castellanomanchega, en virtud de la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa, recientemente aprobada: los proyectos de infraestructuras energéticas de carácter supramunicipal dejan de estas sujetos a licencia de obras municipal y se sustituye esa exigencia por una calificación urbanística, sobre la que es competente la Administración autonómica y en cuyo trámite de información al público deberá el ayuntamiento informar sobre la adecuación urbanística del proyecto.

Frente a dichas experiencias, se observan también modificaciones legislativas en sentido contrario. Así, durante los últimos años, se ha hecho frecuente la adopción de medidas restrictivas de la implantación de proyectos renovables en determinadas zonas de sus respectivos territorios por parte de comunidades autónomas y municipios. Dichas restricciones vienen motivadas, comúnmente, por la voluntad del legislador o de la Administración que ejercita la potestad reglamentaria de proteger el medio ambiente (por ejemplo, los valores paisajísticos) u ordenar la convivencia de usos urbanísticos en el ámbito rural.[18]

[18] Cabe citar, en este sentido y a modo de ejemplo, la normativa de Castilla y León (Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica) que estableció una serie de restricciones a la implantación de instalaciones fotovoltaicas y eólicas, definidas como distancias mínimas a zonas de protección ambiental y de interés ambiental (áreas críticas de las especies protegidas que cuenten con un plan de conservación o recuperación), montes arbolados, bienes de interés cultural y núcleos urbanos, así como la normativa riojana - Ley 4/2025, de 1 de julio, del paisaje de La Rioja -, que ha calificado transitoriamente y en tanto no se aprueba el debido desarrollo reglamentario, como uso prohibido en suelo no urbanizable y en suelo urbanizable no delimitado, que a su vez sea una singularidad paisajística, un paisaje singular, un paisaje sobresaliente, un paisaje protegido, así como un paisaje cultural del vino y del viñedo, se considerará suelo de especial protección al paisaje y estará sujeto al siguiente régimen de usos y actividades que se detallan a continuación, las instalaciones o construcciones industriales de producción de energía, plantas solares fotovoltaicas y parques eólicos.

Tanto el legislador europeo (a través de la Directiva RED III) como el estatal, en virtud de la normativa básica, han establecido un mandato claro a los legisladores autonómicos con respecto de la necesidad de implementar las medidas normativas necesarias para agilizar y simplificar los procesos de autorización a los proyectos renovables y, en particular, aquellos que se regulan al amparo de las competencias en materia de ordenación territorial y urbanística.

No obstante, la trasposición o desarrollo de dichas determinaciones a la normativa autonómica, según corresponda, no se produce de manera homogénea en los términos y contenidos, dando lugar a una diversidad de regímenes jurídicos que, además, ahonda en la complejidad regulatoria que enfrenta el sector y origina fracturas en la unidad del mercado, según la mayor o menor simpatía que por los mismos tenga cada legislador autonómico o, incluso, cada municipio.

Las exigencias del legislador europeo plasmadas en la Directiva RED III son plenamente respetuosas con los esquemas competenciales que resulten aplicables en cada ordenamiento nacional, y en este sentido deben interpretarse y aplicarse. Los respectivos legisladores autonómicos y los poderes públicos de ámbito local quedan vinculados por las determinaciones establecidas por el legislador europeo (en este caso, las obligaciones de resultado impuestas por la Directiva RED III relativas a la reducción de cargas y simplificación de las tramitaciones para la implantación de proyectos renovables) con igual intensidad, igual que lo hacen las autoridades del nivel estatal en el ejercicio de sus competencias.

Por ello, y sin perjuicio del reconocimiento del rol fundamental de los niveles autonómico y local para el cumplimiento de las exigencias establecidas en la Directiva RED III, no debe descartarse *prima facie* la contribución que puede hacer el Derecho estatal.

5. UNA LLAMADA AL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL COMO ELEMENTO PARA FACILITAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS DEL DERECHO DE LA UE SOBRE ADAPTACIÓN DEL ORDENAMIENTO NACIONAL A LA DIRECTIVA RED III

Como se sigue de la exposición precedente, la problemática que se plantea orbita sobre la dificultad para articular de manera eficiente las distintas manifestaciones del interés público concurrente en la proliferación de los proyectos renovables.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, esa disparidad de objetivos solo puede resolverse mediante el ejercicio cuidadoso de las competencias atribuidas a cada nivel político-administrativo. Debe ponderarse suficientemente el valor de la positivización de la transición energética y de los objetivos concretos de diversificación del *mix* energético en una norma con rango legal que es vinculante para el conjunto de los poderes públicos y, por tanto, la atribución de naturaleza vinculante a esa decisión.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) reconoce el rol de la normativa básica estatal en materias afines al urbanismo cuando la misma se aprueba en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1. 13ª CE). Así, tal y como el TC ha tenido ocasión de razonar, el carácter exclusivo de una competencia autonómica sobre una materia concreta

> *"no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector" (…) siempre que el fin perseguido -por la medida estatal- responda efectivamente a un objetivo de planificación económica".*[19]

Por su parte, por lo que respecta a la competencia estatal en materia de legislación de protección del medio ambiente[20], el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Estado dispone de habilitación para establecer y fijar una política global de protección ambiental, entre otras razones, por el carácter supra autonómico - nacional e internacional - que reviste esta regulación y los objetivos a los que sirve.[21]

Asimismo, el TC ha declarado que el Estado está habilitado para establecer criterios sobre

> *"la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible",*

[19] Ver, por todas, la STC 11/2015, de 5 de febrero.

[20] Ver, en este sentido, GONZÁLEZ RÍOS, I. La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, (21), 2024, pp. 55–73, donde se hace referencia al reconocimiento pro el TC de la «afectación transversal», en virtud de la cual se habilita al Estado *"para imponer límites específicos o puntuales a las actividades sectoriales de competencia autonómica siempre que tengan como finalidad la preservación y mejora ambiental y no conlleven una regulación de mayor alcance (STC 101/2005 y STC 102/2013)"* y se explica que *"[p]ara el Alto Tribunal, la determinación de un modelo territorial y urbanístico que propicie la movilidad sostenible y el fomento de las energías renovables y la EE es competencia de las CC. AA., lo que no impide al Estado establecer una directriz básica que propicie ese modelo, aunque no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico (SSTC 141/2014 y 75/2018, de 5 julio)".*

[21] Ver, por todas, las SSTC 118/2017, de 19 de octubre y 109/2017, de 21 de septiembre.

argumentando que

> *"el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo".*

La conclusión que alcanza el TC es que

> *"los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, (…): protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos. Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar" (el destacado en negrita ha sido añadido).*[22]

Conforme a esta doctrina, el legislador estatal dispone de cierto margen para establecer unas reglas comunes, de aplicación en el ordenamiento español, que sean coherentes con los objetivos de la transición energética establecidos por el Derecho de la UE y estatal y que permitirían fijar un marco común para que las respetivas normativas urbanísticas se orienten en este sentido de forma mínimamente homogénea.

En concreto, el legislador estatal dispondría de habilitación para delimitar, en ejercicio de su competencia para establecer la normativa básica sobre Suelo, unos criterios generales que definan con carácter vinculante la preferencia de las energías renovables sobre otros usos productivos y la aptitud del suelo en situación básica rural con la excepción de aquellos que se encuentren afectados por protecciones legales que sean incompatibles con el uso en cuestión.

Dicha medida sería coherente con el Derecho vigente (tanto europeo como estatal) y, sobre todo, estaría alineada con la decisión del legislador estatal de dotar a los objetivos de la transición energética de un carácter transversal, elevándolos desde las políticas sectoriales de medio ambiente y energética a la planificación general de la economía y, sobre todo, atribuyéndoles el carácter de vinculantes para la totalidad de las autoridades públicas, en algunos casos, entre los que se encuentran los objetivos de neutralidad climática e incremento del parque de generación renovable en operación.

[22] Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, FJ 6.

Dar entrada a dichas reglas en la legislación básica sobre suelo aportaría una indudable ventaja en términos de seguridad jurídica para los desarrolladores en la medida en que despejaría buena parte de las dudas sobre la interpretación de la normativa urbanística en tanto no haya sido objeto de transposición la Directiva RED III en todos los ordenamientos autonómicos, pero también con respecto de aquellas determinaciones del planeamiento urbanístico o de las respectivas legislaciones urbanísticas autonómicas que no hayan sido adaptadas a la Ley 7/2021.

6. CONCLUSIONES

La implantación cada vez más numerosa de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables ha tenido como consecuencia una creciente sensibilización de determinados sectores de la opinión pública con respecto de sus efectos sobre el medio ambiente y, vinculado a lo anterior, cierta resistencia de algunas Administraciones y poderes legislativos autonómicos a facilitar que dichos proyectos puedan ser llevados a término.

Se plantea, por ello, la necesidad de que el ordenamiento jurídico brinde mecanismos para articular eficazmente el interés público y los intereses privados concurrentes alrededor de esta actividad. En particular, corresponde que la normativa urbanística dé respuesta coherente a las exigencias del legislador europeo y estatal para la consecución de los objetivos de neutralidad climática y transición energética en los horizontes temporales comprometidos.

La tesis que se sostiene en este trabajo es la conveniencia de que el legislador básico estatal establezca unos criterios vinculantes detallados que permitan armonizar las distintas reglas autonómicas de ordenación territorial y urbanística aplicables al régimen de usos y los procedimientos de autorización de los proyectos de generación renovable, todo ello con la finalidad de trasponer al ordenamiento nacional las exigencias de la Directiva RED III con un grado suficiente de homogeneidad.

Una medida en la línea propuesta contribuiría a satisfacer las exigencias del Derecho de la UE de una manera eficaz y, conforme se ha explicitado, sería respetuosa con el esquema de distribución competencial propio de nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, la legislación básica estatal vigente ya establece un mandato claro a todos los poderes públicos para que adopten las medidas necesarias para avanzar en la descarbonización de la economía e intensificar la implantación de capacidad de generación de energía a partir de fuentes renovables, garantizando su priorización sobre otras fuentes alternativas.

Los objetivos señalados están vinculados a títulos competenciales reconocidos con carácter exclusivo en favor del legislador estatal – de manera destacada, el relativo a la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, prevista en la regla del artículo 149.1 23ª de la Constitución – y que se proyectan sobre vienen jurídicos dignos de protección de dimensión y relevancia supra autonómica.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J.F., Una ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética, *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, nº 38-39, Universidad de Sevilla, Sevilla. 2021.

ARIÑO ORTIZ, G.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; Y ROBINSON, D., *La transición energética en el sector eléctrico. Líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados*, Orkestra, Instituto Vasco de competitividad, Fundación Deusto, Bilbao, 2020.

VAN DE VEN, D.-J.; CAZCARRO, I, Efectos en el medio rural de la energía solar y bioenergética en los escenarios de descarbonización de España para 2050, *Papeles de Energía*, nº 9, abril de 2020, FUNCAS, Madrid, 2020.

COMISIÓN EUROPEA, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Orientaciones para los Estados miembros sobre buenas prácticas para acelerar los procedimientos de concesión de permisos para proyectos de energías renovables que acompaña al documento Recomendación (UE) 2022/822 de la Comisión de 18 de mayo de 2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, Bruselas, 2022.

- Commission Staff Working Document: Guidance to Member States on good practices to speed up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects Accompanying the document Commission Recommendation on speeding up permit-granting procedures for renewable energy and related infrastructure projects, Bruselas, 2024.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, Municipios y competencia: las dificultades al despliegue de instalaciones de energías renovables en el ámbito local (Documento de trabajo), Madrid, 2022.

FERNÁNDEZ-GARCÍA, J. F. La problemática de los parques eólicos y su solución a través del urbanismo. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (22), 2024, pp. 53–75.

GALERA RODRIGO, S. Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel. En: GALERA RODRIGO, S. y GÓMEZ ZAMORA, M. (eds.), *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*, INAP, 2018, pp. 215-254.

GONZÁLEZ, A., Interés público superior y usos del suelo rústico: una reflexión a propósito del despliegue de proyectos de energías renovables, publicado el 13 de febrero de 2023, Andersen, Madrid (Fecha de último acceso 15-08-2025).

GONZÁLEZ RÍOS, I. La aplicación del derecho de la Unión Europea sobre transición energética por las comunidades autónomas. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, (21), 2024, pp. 55–73.

IRENA, *Perspectiva mundial de las transiciones energéticas 2022: ruta de 1.5 °C*, Agencia Internacional de Energías Renovables (Resumen ejecutivo), Abu Dabi, 2022.

- *World Energy Transitions Outlook 2023: 1.5°C Pathway*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2023.

MOSQUERA LÓPEZ, S. (2024), Cómo mejorar la aceptación social de proyectos de energía renovable, publicado en *The Conversation*,15 de mayo de 2024 (Fecha de último acceso 15-08-2025).

TAGLIAPIETRA, S., The geopolitics of energy in Europe: Short-term and long-term issues, *Papeles de Energía*, nº 17, FUNCAS, Madrid, 2022.

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UE, Informe Especial nº 08/2019: Energía eólica y solar para generar electricidad: es necesario adoptar medidas significativas para que la UE alcance sus objetivos, Luxemburgo, 2019.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Paula de Castro Silveira, Amparo Sereno
Sara García García

Unión Europea

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 08 de octubre de 2025

Reglamento (UE) 2025/40 de la Parlamento Europeo y de Consejo de 19 de diciembre de 2024 sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE

Autora: Sara García García, Profesora Ayudante Doctor de la Universidad de Valladolid

Palabras clave: Residuos. Envases. Economía circular. Plásticos.

Resumen:

La Unión Europea avanza en sus medidas de gestión de residuos y de lucha contra los plásticos actualizando su normativa sobre envases y residuos de envases. Estos cambios implican la derogación de la Directiva anterior, la 94/62 relativa a los envases y residuos de envases y la actualización de sus conceptos.

De entre todos los cambios integrados, destaca en primer lugar, el nuevo concepto de *envase* que propone este Reglamento. Este será un concepto omnicomprensivo de este tipo de utensilios, con independencia del tipo de envase, material utilizado o sector del que procedan. Asimismo, se introducen las adaptaciones de los requisitos básicos de los envases que propuso la Comisión en el contexto del Pacto Verde Europeo con el fin de hacerlos más concretos, más fuertes y más fácilmente aplicables.

Esas recomendaciones señaladas por la Comisión sobre la antigua Directiva incidían, no sólo en la necesidad de actualizar el régimen de los envases con el fin de mejorar su reutilización y gestión y aminorar sus externalidades negativas, sino también en ofrecer ese régimen de forma que no se afecte al mercado interior europeo, y así lo procura esta nueva norma.

En el fondo de todos estos propósitos, subyacen los principios propios de la economía circular, sobre los que pretende pivotar el Reglamento. Con base en estos, el Reglamento propone un régimen sobre los envases y sus residuos que sea menos dañino para el entorno y más competitivo a nivel económico; se propone la Unión en esta norma «*reforzar los requisitos básicos de los envases con vistas a lograr que todos los envases sean reutilizables o reciclables de aquí a 2030 y a estudiar otras medidas para reducir el envasado excesivo y los residuos de envases, así como a impulsar el diseño para la reutilización y la reciclabilidad de los envases, reducir la complejidad de los materiales de envasado y establecer requisitos relativos al contenido reciclado en los envases de plástico*».

Con todo lo anterior en mente, el Reglamento se organiza en setenta y un artículos. Esencial resulta el nuevo concepto de *envase* que propone en su art. 3, apartado primero, entendiendo como tal a: «*un artículo, independientemente de los materiales de que esté hecho, que está destinado a ser utilizado por un operador económico para que contenga o proteja productos, para manipular productos o para distribuir o presentar productos a otro operador económico o a un usuario final, y que puede clasificarse por formatos de envase según su función, material y diseño, en particular: a) un artículo que sea necesario para contener, sustentar o preservar un producto durante toda su vida útil, sin formar parte integrante del producto, y que esté previsto para ser utilizado, consumido o eliminado junto con el producto; b) un componente y*

elemento accesorio de un artículo de los mencionados en la letra a) que esté integrado en el artículo; c) un elemento accesorio de un artículo de los mencionados en la letra a) que esté directamente colgado del producto o unido a él, que desempeñe una función de envase sin formar parte integrante del producto y que esté previsto para ser utilizado, consumido o eliminado junto con el producto; d) un artículo diseñado y previsto para ser llenado en el punto de venta para dispensar el producto, llamado también «envase de servicio»; e) un artículo desechable, vendido, llenado o diseñado y previsto para ser llenado en el punto de venta y que desempeñe la función de envase; f) una bolsita permeable de té, café u otra bebida, o una unidad monodosis de un sistema de té, café u otra bebida que contenga dicho producto y se ablande tras su uso, y que esté prevista para ser utilizada y eliminada junto con el producto; g) una unidad monodosis no permeable de un sistema de té, café u otra bebida, destinada para su uso en una máquina y que se utilice y elimine junto con el producto»; muy al *estilo suizo,* especialmente el último de los puntos. Sólo se podrán introducir en el mercado los envases que cumplan esta definición y las puntualizaciones y requisitos que determina (art. 4).

En este sentido, es importante destacar cómo el Reglamento ofrece definiciones por separado de los envases de venta, que corresponden a los envases primarios, los envases colectivos, que serían los secundarios, y los envases de transporte, los terciarios. En este sentido, encontramos también especialidades que únicamente tendrán la consideración de *envase* si han sido diseñados y previstos para ser llenados en el punto de venta (envases de servicio), pero que sin embargo no deben considerarse envases si han sido diseñados para que el distribuidor final los venda vacíos o están destinados a este fin; tal sería el caso aquí, según dice la propia norma, de *las bolsas de papel o de plástico, bolsitas para bocadillos o el papel de aluminio, entre otros*. Por último, destacamos también la definición de *envase de producción primaria*, que entiende como «*el artículo diseñado y previsto para ser usado como envase para productos no transformados de producción primaria, tal como se define en el Reglamento (CE) 178/2002*»; al tiempo que la introduce, puntualiza que este nuevo concepto «no debe suponer una ampliación de los productos que se consideran envases en el sentido del presente Reglamento. La introducción de dicha definición y su uso en la definición de «*productor*» *debe garantizar que se considere productor en virtud del presente Reglamento a la persona física o jurídica que comercializa ese tipo de envases por primera vez y no a las empresas del sector primario, por ejemplo los agricultores, que utilizan ese tipo de envases*» (considerando 12). Y así, el Reglamento va detallando con atención qué se entiende o no por envase o residuo de envase a sus efectos.

La nueva norma dedica un Capítulo completo a introducir o actualizar los *requisitos de sostenibilidad* de estos envases, los cuales recaen sobre las sustancias que pueden o no utilizarse para fabricarlos (art. 5), la obligación de que *todos los envases introducidos en el mercado deberán ser reciclables* (arts. 6, 7, 11) , o disposiciones específicas sobre las materias primas de origen biológico en los envases de plástico (art. 8) y envases compostables (art. 9).

Otro de los puntos esenciales sobre los que se sostiene la nueva norma es el etiquetado, marcado e información, cuyos requisitos regula en el Capítulo III y a través de los cuales pretende, principalmente, involucrar a los consumidores para que se reduzca la producción de residuos y se mejore la utilización y reutilización de los envases (arts. 12 y 13). En este tercer Capítulo destaca el art. 14 que titula como *afirmaciones ambientales*, interesante para reducir o eliminar el *greenwashing* u otorgar seguridad para la imagen pública *verde* de las empresas.

Junto a todo lo anterior, lógicamente, el nuevo Reglamento refuerza las obligaciones generales que diseña al respecto de todos los intervinientes en la cadena de producción y uso de estos envases: los fabricantes (art. 15), de información de los proveedores (art. 16),

importadores (art. 18), distribuidores (art. 19) y prestadores de servicios logísticos (art. 20). Junto a estas, establece un capítulo entero dedicado a reforzar las obligaciones de todos los operadores económicos dirigidas, específicamente, a reducir los envases y los residuos de envases (Capítulo V); destacan en este punto obligaciones sobre determinados formatos de envases (art. 25), envases reutilizables (arts. 26 a 31), obligaciones específicas para el sector de la comida y las bebidas para llevar (art. 32). Estos últimos, como se hacía antaño, deberán, entre otras cosas, ofrecer un sistema para que los consumidores lleven su propio recipiente para llenarlo.

Finalmente, al margen del contenido técnico habitual de este tipo de normas y las previsiones finales sobre el procedimiento, control y seguimiento de las mismas, pueden destacarse las previsiones recogidas en el Capítulo VIII sobre los pormenores actualizados de la gestión de envases y residuos de envases. De todos ellos, cabe mencionar los Planes de Gestión de Residuos y Programas de Prevención de Residuos que deberán incluir todos los Estados miembros (arts. 42 y 43), el establecimiento en cada Estado de un registro nacional de productores, que servirá para supervisar su cumplimiento de estos requisitos (art. 44), también bases de datos sobre envases en cada Estado, aunque deben estar armonizadas, a los efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones que impone en materia de comunicación de información (art. 57), regímenes de responsabilidad ampliada del productor (arts. 45 a 47), nuevas determinaciones sobre los sistemas de retorno y recogida (arts. 48 y 49), depósito, devolución y retorno (art. 50), reutilización y rellenado (art. 51) y sobre los objetivos de reciclado (arts. 52 a 55)

Documento adjunto: Reglamento (UE) 2025/40 de la Parlamento Europeo y de Consejo de 19 de diciembre de 2024 sobre los envases y residuos de envases, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2019/904 y se deroga la Directiva 94/62/CE

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de octubre de 2025

Directiva (UE) 2025/1892 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de septiembre de 2025 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos

Autora: Sara García García, Profesora Ayudante Doctor de la Universidad de Valladolid.

Palabras clave: Residuos. Jerarquía. Economía circular. Sector textil. Sector alimentario.

Resumen:

La Unión Europea modifica la Directiva de residuos para actualizar parte de su contenido a la situación actual y previsiones del Pacto Verde Europeo, pero, sobre todo, para incorporar medidas específicas sobre dos sectores económicos muy concretos: el alimentario y el textil.

El desperdicio alimentario y los efectos negativos derivados de los residuos de alimentos son objeto de una de las batallas tradicionales contra las que lucha la Unión Europea; son muchos los instrumentos, especialmente los derivados del Pacto Verde, los que pretender reducir incluso a la mitad los residuos de alimentos atajándolos en todos los tramos de la cadena: desde el productor hasta el consumidor.

Más novedosa es la inclusión específica y reforzada del sector textil y su *fast fashion*, a la que hace referencia la propia Directiva. En este sentido, para la nueva Directiva de residuos «*son necesarios cambios significativos para alejarse de la forma lineal en la que actualmente se diseñan, producen, utilizan y desechan los productos textiles, y en particular es necesario limitar la moda rápida o fast fashion*». El principal objetivo que pretende la Unión con estos cambios en la Directiva es crear una economía para la recogida, la clasificación, la reutilización, la preparación para la reutilización, y el reciclado de productos textiles, así como incentivos para que los productores diseñen sus productos de un modo que respete los principios de circularidad. Asimismo, la Estrategia también defiende la necesidad de «*adoptar enfoques reforzados y más innovadores de la gestión sostenible de los recursos biológicos para aumentar la circularidad y la valorización de los residuos alimentarios y la reutilización de los productos textiles de origen biológico*».

Los mencionados objetivos se concretan, particular y principalmente, en lo siguiente:

La Directiva de residuos tendrá un nuevo art. 9 bis que tratará sobre la *Prevención de la generación de residuos alimentarios*. En esta nueva disposición se impone a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas que permitan prevenir la generación de residuos alimentarios en toda la cadena alimentaria: *en la producción primaria, la transformación y la fabricación, la venta minorista y otros tipos de distribución de alimentos, en los restaurantes y servicios de restauración, así como en los hogares*. En este sentido, cada Estado deberá aprobar su *Programa de prevención de residuos alimentarios* (nuevo art, 29 bis) y se refuerzan los controles a lo largo de la nueva versión del texto.

El sector textil se erige en el gran protagonista de esta reforma. Se incluye un régimen específico de responsabilidad ampliada al productor (nuevo art. 22 bis); un productor que deberá estar inscrito en un registro de productores y de productos textiles, relacionados con textiles o calzado, que deberá establecer cada Estado miembro (nuevo art. 22 ter) cuyo fin será supervisar el cumplimiento adecuado de las obligaciones impuestas inmediatamente

antes. Este régimen de responsabilidad ampliada es susceptible de ser adaptado para determinados productores, como los de colchones, tal y como recoge la Directiva (nuevo art. 22 bis).

Es importante en este punto notar cómo la Unión quiere controlar el impacto de este sector en el medio ambiente y, quizás también, en el mercado interior cuando cada vez más el mercado del textil se está viendo engullido por grandes gigantes asiáticos que acercan con facilidad el producto al consumidor europeo, con poca calidad, pero también con precios irrisorios. En este sentido, la Directiva impone medidas específicas para productores de terceros países que comercialicen por primera vez en su territorio; estos deberán designar, mediante mandato escrito, a una persona física o jurídica establecida en el Estado europeo de que se trate, como su representante autorizado a efectos del cumplimiento de las

obligaciones de un productor relacionadas con el régimen de responsabilidad ampliada del productor en su territorio (22 bis). Estos representantes deberán cumplir los requisitos dispuestos al efecto en el art. 22 quarter (*sobre Organizaciones competentes en materia de responsabilidad del productor para los productos textiles*).

Finalmente, y con carácter general, los Estados miembros deberán revisar e imponer medidas adecuadas de gestión de los residuos textiles y calzado, (art. 22 quinquies) cuyo fin es asegurar «*que la infraestructura de recogida, carga y descarga, transporte y almacenamiento, así como las operaciones que abarquen la manipulación de productos textiles usados y de residuos textiles, y los procesos posteriores de clasificación y tratamiento, se protejan frente a condiciones meteorológicas adversas y posibles fuentes de contaminación a fin de evitar daños y la contaminación cruzada de los productos textiles usados y residuos textiles recogidos*».

Entrada en vigor: 16 de octubre de 2025

Documento adjunto: Directiva (UE) 2025/1892 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de septiembre de 2025 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos

Nacional

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 29 de octubre de 2025

Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOCyL n. 171, de 5 de septiembre de 2025

Palabras clave: Montes. Planificación. Ordenación. Gestión forestal. Instrucciones Generales. Inventarios. Responsabilidades. Certificación forestal.

Resumen:

La ordenación forestal tiene como finalidad planificar la gestión de los montes, para cumplir los objetivos de conservación, mejora y protección de los ecosistemas forestales, su rendimiento sostenido y la obtención global máxima de utilidades directas e indirectas. La ordenación se plasma en documentos técnicos que sintetizan la organización en el tiempo y el espacio de la utilización sostenible de los recursos forestales, maderables y no maderables, en un monte determinado o en un conjunto de ellos.

En el ámbito europeo, la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 asume que los planes de ordenación forestal son primordiales para que pueda producirse una equilibrada prestación de numerosos bienes y servicios, y que constituyen una piedra angular tanto de la estrategia sobre la biodiversidad como de la financiación del desarrollo rural. También se indica que el porcentaje de zonas forestales cubiertas por planes de gestión debe ampliarse para incluir todos los bosques de gestión pública y un número mayor de bosques privados e incide en la necesidad de elaborar planes de ordenación forestal.

En este contexto, y dado que la Comunidad Autónoma de Castilla y León cuenta con una tradición en materia forestal digna de mención, a través de este Decreto se establece el marco regulador de la planificación forestal y las instrucciones generales para la ordenación de montes, tanto arbolados como desarbolados, y además se aprueban estas Instrucciones, que deberán contener las normas a las que habrá de sujetarse la ordenación forestal de Castilla y León. De acuerdo con esas Instrucciones, se regula la elaboración y los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación forestal.

Se considera necesaria la redacción de un nuevo marco normativo sobre planificación forestal, que se adapte a las disposiciones actuales y sustituya al previsto por el Decreto 104/1999, de 12 de mayo de 1999, hasta la fecha vigente, por otra norma reglamentaria más adaptada a las necesidades y posibilidades actuales y que abarque todas las tipologías de montes y no solo los arbolados.

Se estructura en los siguientes capítulos:

El primer capítulo incluye las disposiciones generales sobre el objeto del decreto, el ámbito de aplicación, sus principios y definiciones.

Dentro del amplio elenco de definiciones, destacamos las de "coordinador de gestión de un plan colectivo", "documento base de ordenación", "ordenación forestal u ordenación de montes, "plan colectivo", "referente selvícola o modelo selvícola o modelo tipo de gestión forestal", "titular de gestión de un monte o gestor forestal".

El capítulo II se centra en el sistema de planificación forestal, sus instrumentos y el inventario forestal continuo.

Los diferentes niveles del sistema y los instrumentos esenciales que incluye cada nivel de planificación son los siguientes: a) Primer nivel: Plan Forestal de Castilla y León. b) Segundo nivel: Planes de Ordenación de Recursos Forestales, planes sectoriales forestales y normas forestales. c) Tercer nivel: programas de acción forestal e instrumentos de ordenación forestal.

Se prevé que la Consejería competente impulse la mejora en el grado de conocimiento sobre los ecosistemas y los recursos forestales de la Comunidad, sus valores, su evolución previsible, sus riesgos y sus potencialidades mediante el establecimiento de un inventario forestal continuo y que habilite los medios necesarios para facilitar el acceso público al conocimiento de los recursos forestales de la Comunidad Autónoma.

El capítulo III está dedicado a la ordenación forestal, las instrucciones para la ordenación de montes, los tipos de instrumentos de ordenación forestal, la estructura y contenidos de los referentes selvícolas, el deber y responsabilidad de la ordenación forestal, su ámbito territorial, estructura, contenido, aplicación, seguimiento, redacción, modificación y vigencia, así como la revisión de los proyectos de ordenación, planes dasocráticos y planes técnicos, el régimen general de intervención administrativa y tramitación de los instrumentos de ordenación.

Al efecto, las normas del capítulo III tienen el carácter de Instrucciones Generales para la Ordenación de Montes de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 3/2009, de 6 de abril. Asimismo, la Consejería podrá dictar Instrucciones Particulares de Ordenación Forestal para aquellas modalidades o especialidades concretas de ordenación que así lo requieran. Por su parte, la Dirección General con competencia en materia de montes, elaborará y aprobará Guías Técnicas de Referencia que contendrán detalles técnicos y criterios interpretativos para la aplicación de los diferentes métodos de ordenación forestal.

Deberán contar con un instrumento de ordenación forestal los siguientes montes: c) Los que, no estando en alguna de las dos categorías precedentes, cumplan alguna de las siguientes condiciones: 1.° Tener más de 500 ha de superficie forestal arbolada con una fracción de cabida cubierta promedio superior al 20 %. 2.° Tener más de 250 ha de superficie forestal arbolada con fracción de cabida cubierta promedio superior al 20 % y una edad media del arbolado superior a ochenta años, y estar incluidos en la Red de Áreas Naturales Protegidas de Castilla y León.

A través de esta norma se determina quién debe asumir la responsabilidad de contar con un instrumento de ordenación forestal: a) En los montes propiedad de la Comunidad de Castilla y León o en que existan derechos reales de vuelo a favor de la misma, a la Administración de esta Comunidad. b) En los montes catalogados de utilidad pública que no estén incluidos en el apartado anterior, a la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a sus titulares, de forma solidaria. c) En el resto de los montes, a quienes sean responsables de su gestión forestal, y subsidiariamente a sus titulares en caso de no ser los mismos.

Al mismo tiempo, se esclarece cuál es la vigencia de los instrumentos de ordenación.

El capítulo IV se orienta hacia los compromisos inherentes a dichos instrumentos de ordenación, la vinculación de los instrumentos de ordenación forestal, sus efectos positivos, el impulso y los incentivos a la ordenación forestal, las ordenaciones prioritarias y de referencia, además de la certificación forestal y la promoción del consumo forestal responsable, así como la inspección y control de la misma.

Entrada en vigor: 25 de septiembre de 2025, salvo la obligación de uso de la plataforma telemática indicada en el artículo 29 para la presentación de solicitudes, que producirá efectos a los dos años de dicha publicación.

Normas afectadas: Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o de inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo establecido en el presente decreto y, en especial, las siguientes:

– Decreto 104/1999, de 12 de mayo de 1999, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados en Castilla y León.

– Orden FYM/133/2012, de 12 de marzo, por la que se establece el régimen de obtención de la calificación de orientación energética de los aprovechamientos forestales.

Enlace web: Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 1 de octubre de 2025

«Decreto-Lei» n.º 89/2025, de 12 de agosto, que altera el régimen jurídico de emisiones industriales, completando la transposición de la Directiva (UE) 2010/75/UE, relativa a las emisiones industriales

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el "Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa" (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: "Diário da República" (DR) 1.ª serie, Nº 154, de 12 de Agosto de 2025

Palabras clave: Emisiones industriales. Contaminación. Licenciamiento ambiental. Revisión de licencias. Directiva (UE) 2010/75. Responsabilidad ambiental.

Resumen: El «Decreto-Lei» n.º 89/2025 procede a la segunda modificación del «Decreto-Lei» n.º 127/2013, de 30 de agosto, completando la transposición de la Directiva (UE) 2010/75/UE, relativa a las emisiones industriales, también conocida como Directiva de Emisiones Industriales. La revisión legislativa surge como consecuencia de un procedimiento de infracción iniciado por la Comisión Europea contra el Estado portugués (Proceso C-166/25), debido a deficiencias en la transposición de la citada directiva, en particular en aspectos vinculados a la obligación de información inmediata a las autoridades en caso de accidente, la revisión periódica de las condiciones de licenciamiento y la cooperación transfronteriza entre Estados miembros.

El diploma introduce modificaciones en diversos artículos del régimen jurídico de emisiones industriales (REI), incidiendo en cuestiones técnicas y procedimentales. Entre los cambios más relevantes, destaca la clarificación del deber de información electrónica inmediata a las autoridades competentes en caso de incidentes ambientales, así como la obligación de adopción de medidas complementarias para prevenir y mitigar daños. Se crea, además, el artículo 19.º-A, que establece la revisión obligatoria de las licencias ambientales cada siete años, pudiendo dar lugar al mantenimiento, modificación o revocación de la licencia, bajo pena de suspensión o caducidad en caso de incumplimiento por parte del operador. Por otra parte, se añade el artículo 61.º-A, que especifica el contenido obligatorio de la licencia de explotación para actividades de incineración y coincineración de residuos, reforzando los requisitos técnicos relativos a descargas de aguas residuales, monitorización de emisiones y tratamiento de residuos peligrosos.

En el plano institucional, se refuerza la obligación de la Agência Portuguesa do Ambiente (APA, IP) de informar a otros Estados miembros siempre que una instalación portuguesa pueda afectar significativamente al medio ambiente transfronterizo, así como de comunicarles las decisiones de licenciamiento. El diploma también clarifica los criterios aplicables al régimen europeo de comercio de licencias de emisión de gases de efecto

invernadero (CELE), asegurando su compatibilidad con las reglas nacionales de licenciamiento.

Con estas modificaciones, el legislador portugués busca garantizar la plena conformidad con el Derecho de la Unión Europea, cerrando el procedimiento de infracción en curso y reforzando la protección ambiental integrada mediante reglas más claras sobre licenciamiento, monitorización, inspecciones y responsabilidad de los operadores.

Entrada en vigor: En los términos del artículo 8.º, el diploma entra en vigor el 13 de agosto de 2025.

Normas afectadas: Modifica el «Decreto-Lei» n.º 127/2013, de 30 de agosto, en la redacción dada por el «Decreto-Lei» n.º 11/2023, de 10 de febrero, y deroga el n.º 2 del artículo 61.º del mismo diploma.

Enlace web: «Decreto-Lei» n.º 89/2025, de 12 de agosto, que altera el régimen jurídico de emisiones industriales, completando la transposición de la Directiva (UE) 2010/75/UE, relativa a las emisiones industriales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de octubre de 2025

«Resolução do Conselho de Ministros» n.º 119/2025, de 12 de agosto, que aprueba la Estrategia para los Puertos Comerciales del Continente 2025-2035 — PORTOS 5+

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el "Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa" (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: "Diário da República" (DR) 1.ª serie, Nº 154, de 12 de Agosto de 2025

Palabras clave: Puertos comerciales. Economía azul. Transición energética. Digitalización Portuaria. Intermodalidad. Sostenibilidad. Logística.

Resumen: La «Resolução do Conselho de Ministros» n.º 119/2025 aprueba la Estrategia para los Puertos Comerciales del Continente 2025-2035, conocida como «PORTOS 5+». Este instrumento de política pública busca reposicionar los puertos portugueses como infraestructuras competitivas y sostenibles, reforzando su papel en la economía azul y en la integración logística internacional. Tras una década de estancamiento en el movimiento portuario y ante los retos de digitalización, descarbonización y conectividad, la estrategia establece un marco coordinado para atraer inversión privada, mejorar la relación puerto-ciudad y redefinir la organización de la administración marítimo-portuaria.

La «PORTOS 5+» se articula con los principales planes nacionales y europeos de infraestructuras y transición energética, incluyendo la Agenda 2030 de Naciones Unidas y los compromisos climáticos de la Unión Europea. Estructura sus objetivos en cinco ejes estratégicos: más inversión y crecimiento; más descarbonización y sostenibilidad; más intermodalidad y conectividad; más digitalización y automatización; y más integración y seguridad. Asimismo, redefine las vocaciones estratégicas de cada puerto —de Viana do Castelo a Sines, pasando por Lisboa y Setúbal— para especializarlos según sus potencialidades logísticas, energéticas e industriales.

El documento incorpora metas cuantificadas: incrementar el movimiento global de carga hasta 125 millones de toneladas en 2035 (+50% respecto a 2023), alcanzar 6,5 millones de TEU (+70%) y recibir 3 millones de pasajeros (+30%). Para ello, prevé inversiones superiores a 4 mil millones de euros, con fuerte participación privada y de fondos comunitarios, y nuevas concesiones de terminales portuarios en Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal y Sines. Además, la resolución promueve una mayor integración con el hinterland ibérico, la electrificación de equipos y la oferta de combustibles verdes, la implantación de sistemas de monitorización digital e inteligencia artificial, y la creación de academias de innovación portuaria.

La estrategia también refuerza la cooperación porto-ciudad, promoviendo la transferencia de áreas no portuarias a los municipios, y la dimensión internacional de los puertos portugueses como hubs logísticos transatlánticos y europeos. En el plano institucional, se anuncia la creación de un grupo de trabajo para revisar la organización de la administración marítimo-portuaria y se establecen plazos para la presentación de propuestas legislativas de simplificación administrativa y competitividad hasta 2026.

Con esta «Resolução do Conselho de Ministros», Portugal adopta una visión integrada de largo plazo para modernizar, descarbonizar y digitalizar su sistema portuario, asegurando su alineación con los compromisos internacionales en materia de sostenibilidad, competitividad y economía azul.

Entrada en vigor: En los términos del n.º 13, la resolución entra en vigor el 13 de agosto de 2025.

Normas afectadas: Revoga la «Resolução do Conselho de Ministros» n.º 175/2017, de 24 de noviembre, en su redacción actual.

Enlace web: «Resolução do Conselho de Ministros» n.º 119/2025, de 12 de agosto, que aprueba la Estrategia para los Puertos Comerciales del Continente 2025-2035 — PORTOS 5+

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de octubre de 2025

«Decreto-Lei» n.º 93/2025, de 14 de agosto, que establece el régimen jurídico de la movilidad eléctrica

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el "Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa" (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: "Diário da República" (DR) 1.ª serie, Nº 156, de 14 de Agosto de 2025

Palabras clave: Movilidad eléctrica. Puntos de carga. Energía renovable. Reglamento AFIR. Transporte sostenible. Vehículos eléctricos. Embarcaciones eléctricas.

Resumen:

El «Decreto-Lei» n.º 93/2025 regula la organización, el acceso y el ejercicio de las actividades de movilidad eléctrica en Portugal, en línea con los objetivos del Pacto Ecológico Europeo, el *Plano Nacional Energia e Clima 2030* y el Reglamento (UE) 2023/1804 relativo a infraestructuras para combustibles alternativos (Reglamento AFIR). El diploma impulsa una movilidad sostenible centrada en los usuarios de vehículos eléctricos, garantizando la universalidad de acceso y promoviendo un modelo más transparente, competitivo y flexible.

Entre las principales innovaciones se incluye la obligación de ofrecer carga *ad hoc* sin contrato previo, la diversidad de medios de pago electrónicos (tarjeta bancaria, código QR), la interoperabilidad internacional mediante itinerancia electrónica, el fomento del autoconsumo con energías renovables, la introducción de la carga inteligente y del sistema bidireccional (*vehicle-to-grid*). El régimen elimina la figura del comercializador de electricidad para la movilidad eléctrica, permitiendo el acceso directo al mercado y al autoconsumo, y deroga la gestión centralizada de la red nacional, instaurando un modelo descentralizado que preserva la universalidad de acceso.

El decreto-ley también establece normas para la operación de puntos de carga de vehículos y embarcaciones, imponiendo requisitos técnicos, de seguridad e inspección periódica, así como obligaciones de información clara y no discriminatoria hacia los usuarios. Se prevé la valorización económica de las emisiones de CO_2 evitadas mediante títulos transaccionables y se atribuyen competencias de regulación a la Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) y a la Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), quedando la fiscalización a cargo de la ENSE y otras entidades competentes.

Se establece un régimen sancionador para infracciones leves y graves, tasas administrativas específicas y la tramitación electrónica de los procedimientos. Además, se prevé un régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2026 para asegurar la transición entre el sistema centralizado y el nuevo modelo descentralizado.

Entrada en vigor: 15 de agosto de 2025.

Normas afectadas: Revoca el «Decreto-Lei» n.º 39/2010, de 26 de abril, en su redacción actual.

Enlace web: «Decreto-Lei» n.º 93/2025, de 14 de agosto, que establece el régimen jurídico de la movilidad eléctrica

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Paula Cisneros Cristóbal
Fernando López Pérez
María Pascual Núñez

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 2 de octubre de 2025

Sentencia del TEDH de 6 de mayo 2025: Asunto L.F. y otros contra Italia

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ECLI:CE:ECHR:2025:0506JUD005285418

Palabras clave: Derechos Humanos. Contaminación. Emisiones. Salud.

Resumen:

El pronunciamiento de autos estudia la responsabilidad del Estado italiano frente a la contaminación medioambiental generada por la explotación continuada de una fundición de metales (Fonderie Pisano) ubicada en la localidad de Salerno, en la región de Campania. Los demandantes, un grupo de 153 personas residentes en las cercanías de la planta, alegaron que la exposición prolongada a las emisiones contaminantes de la fundición había afectado gravemente su salud y calidad de vida, invocando una vulneración del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que protege el derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio.

En cuanto al contexto urbanístico y temporal de la instalación, el Tribunal que la planta, en funcionamiento desde 1960, se encontraba en un área originalmente clasificada como industrial, pero que desde 2006 fue recalificada urbanísticamente para uso residencial, considerándose incompatible con el nuevo contexto urbano. A pesar de ello, no se procedió a su reubicación y la zona fue abierta al desarrollo residencial, lo que incrementó la exposición de la población a los riesgos medioambientales derivados de la actividad industrial.

Tras valorar diversos estudios epidemiológicos y peritajes judiciales que evidenciaron la presencia de contaminantes peligrosos (metales pesados, dioxinas, PCB, entre otros) en la población local, con niveles de mercurio en sangre hasta cinco veces superiores a la media, así como un aumento estadísticamente significativo en la incidencia de enfermedades cardiovasculares, neurológicas y cánceres en el área de influencia de la planta, el Tribunal concluye que los habitantes dentro de un radio de seis kilómetros de la fundición eran especialmente vulnerables a enfermedades asociadas a la contaminación medioambiental.

Examinada la afectación a la salud, la sentencia evalúa la actuación de las autoridades estatales frente a la contaminación, y constata la adopción de medidas administrativas y judiciales (suspensiones temporales, revisiones de autorizaciones medioambientales, exigencia de modernización de la planta, seguimientos periódicos). No obstante, estas medidas resultaron insuficientes o tardías para garantizar una protección efectiva de los derechos de los demandantes. En este sentido, el pronunciamiento destaca que, durante años, la planta operó con deficiencias en los sistemas de control y tratamiento de emisiones, superando los límites legales y sin que se informara adecuadamente a la población sobre los riesgos a los que estaba expuesta. Lo anterior, a pesar de que tuvieron lugar varios procedimientos penales en sede nacional contra los responsables de la fundición, que incluyeron cargos por abandono de

residuos, vertidos ilegales de aguas industriales y emisiones atmosféricas no autorizadas, afectando a la población local. Algunos de dichos procesos concluyeron con acuerdos de conformidad y la imposición de sanciones económicas, mientras que en otros los acusados fueron absueltos por falta de pruebas concluyentes o por prescripción de los delitos. El Tribunal determina que, a pesar de que dichos procedimientos evidenciaron la existencia de contaminación y deficiencias en la gestión medioambiental de la planta, no resultaron efectivos para prevenir o remediar el daño medioambiental sufrido por los demandantes.

A tales efectos, la sentencia enfatiza la importancia de que los estados establezcan y apliquen un marco regulatorio robusto para actividades peligrosas, que contemple la concesión de licencias, la supervisión efectiva, la actualización de estándares técnicos y la participación pública en la toma de decisiones medioambientales. En este caso, considera que Italia no logró un equilibrio justo entre el interés económico y social de la actividad industrial y el derecho de los residentes a no sufrir daños medioambientales graves que afectaran su vida privada y familiar. Asimismo, critica que las autoridades no tuvieran en cuenta el daño acumulado por la exposición prolongada al momento de autorizar la continuidad de la operación de la planta, ni adaptaran los límites de emisión a la nueva realidad residencial del entorno.

Por todo lo anterior, declara la violación del artículo 8 del Convenio, señalando que el Estado italiano incumplió su obligación positiva de proteger de manera efectiva el derecho a la vida privada y familiar frente a los riesgos medioambientales, si bien confiere libertad de elección de los medios para cumplir con la sentencia, pudiendo optar por la reubicación de la planta o por la adopción de medidas coercitivas o negociadas que aseguren la compatibilidad medioambiental de la fundición con su entorno residencial.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) 123. As to the level of severity attained, the Court observes that the expert report of 31 December 2021 considered that the substances found in the bodies of residents in the vicinity of the plant were particularly toxic to human health (see paragraph 81 above) and that the cohort study revealed that the mortality risk associated with several diseases linked to environmental pollution was higher in an area spanning a radius of four to six kilometres from the plant than in the non-exposed population (see paragraphs 81 and 85 above).

124. On the basis of the above, the Court considers that the strong combination of indirect evidence and presumptions makes it possible to conclude that pollution exposure made the applicants living within six kilometres of the plant more vulnerable to various illnesses. Moreover, there can be no doubt that it adversely affected their quality of life. The Court therefore accepts that the interference with their private life reached a level of severity sufficient to bring them within the scope of Article 8 of the Convention".

"(…) 159. The documents submitted by the parties show that, from 2008 to 2016, the foundry caused serious environmental pollution without any clear information being provided to the people concerned, including the applicants, of the potential risks to which they were exposed by continuing to live a few kilometres from the plant. The expert report of 31 December 2021 reported that the area surrounding the plant was under "severe environmental pressure" and that residential areas were located "very close to the emission sources". According to the expert report, while the level of pollution was likely to have been even higher before 2008, existing data proved with certainty that pollution had occurred from

2008 to 2016 and, in particular, that emissions of particulate matter had exceeded the maximum permissible limits established by national law. The expert report also found that, since 2008, inspections of the plant had consistently shown numerous shortcomings concerning water discharges, waste management and air emissions, a substantial lack of information and monitoring mechanisms for channelled emissions, and poor oversight of raw materials. These findings are consistent with the outcome of the criminal and administrative proceedings. Criminal proceedings nos. 7997/2004 and 5449/2007 ended with plea-bargaining agreements in relation to charges that, from 2004 to 2011, the foundry had produced unlawful emissions affecting the local population. It was also found to have operated with inadequate monitoring mechanisms and in breach of the BAT. The Court observes that, under the domestic legal framework in force at the time, environmental crimes were minor offences that carried lighter penalties and were subject to shorter limitation periods (see paragraphs 99-103 above). Without undertaking an assessment in abstracto of such a framework, the Court finds that, against the background of the modest monetary penalties imposed on the directors of the plant, doubts emerge as to the effectiveness of that legal framework in preventing environmental crimes, at least until the enactment of Law no. 68 in May 2015".

"(…) 166. The Court also notes that, while the applicants relied on the results of the SPES study in the proceedings against Decree no. 85/2020 before the administrative courts, judgment no. 9166/2022 of the Consiglio di Stato considered that these results did not specifically attribute the Irno Valley contamination levels and the related health risks for the local population to the operation of the plant and were therefore irrelevant to the case. The Court has already observed that the Irno Valley clusters were specifically targeted to assess the foundry's impact on people living in the surrounding area and that, in the absence of any alternative explanation by the national authorities, it may be inferred that the effects of the population's exposure to environmental pollution shown therein derived, at least to a certain extent, from the foundry's operation (see paragraph 121 above). The Court further observes that an increased vulnerability to illness as a result of pollution exposure was a relevant factor that the national authorities should have taken into account when weighing up the consequences of the operation of the plant against the applicants' health and quality of life. The Court is therefore not convinced that, in this regard, the Government gave adequate consideration to all the competing interests in approaching the problem of the plant's polluting emissions".

"(…) In this context, the Court notes that the applicants' Article 8 complaints could be remedied not only by duly addressing the environmental hazards so that the environmental impact of the foundry becomes fully compatible with its location in a residential area, but also by relocating the plant, as originally planned in the 2006 PUC. In this regard, the Court observes that, in judgment no. 9166/2022, the Consiglio di Stato stated that this possibility was still under consideration by the national authorities (see paragraph 49 above). The Court further notes that, in order to achieve those objectives, the national authorities remain free to use any coercive powers available under domestic law or to negotiate a mutually agreed solution with the company".

Comentario de la Autora:

El pronunciamiento que se acaba de resumir reafirma la obligación positiva de los Estados de proteger a las personas frente a los riesgos derivados de la contaminación industrial. El fallo reconoce que la exposición prolongada a contaminantes peligrosos, como los generados

por la fundición en cuestión, puede vulnerar derechos fundamentales. En particular, el derecho a la vida privada y familiar resulta comprometido cuando las autoridades no adoptan medidas eficaces para prevenir, mitigar o remediar el daño ambiental. Esta decisión refuerza la idea de que la protección ambiental constituye una exigencia legal cuya base jurídica se asienta en los derechos humanos y, por tanto, los Estados no solo deben contar con un marco regulatorio robusto, sino implantar medidas de supervisión efectivas e informar a la ciudadanía sobre asuntos que afectan a su entorno y su salud.

Enlace web: Sentencia del TEDH de 6 de mayo de 2025

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Aragón

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 18 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Juan Carlos Zapata Híjar)

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

Fuente: Roj: STSJ AR 1028/2025 – ECLI:ES:TSJAR:2025:1028

Palabras clave: Acceso a la justicia. Actividades clasificadas. Ayuntamientos. Procedimiento administrativo.

Resumen:

Un vecino de una localidad de la provincia de Zaragoza, ante las molestias que le generaba una empresa contigua a su domicilio, se dirigió al ayuntamiento en noviembre de 2020, a fin de que dicha mercantil dedicada a la carga desde silos a vagones de tren y camiones de mercancía de trigo y otros cereales, no ocasionase molestias por ruido, polvo y partículas en suspensión en su vivienda. El ayuntamiento no respondió a este escrito, por lo que en marzo de 2021 solicitó certificado de silencio negativo, que tampoco fue atendido por el ayuntamiento.

Ante la falta de contestación a los requerimientos presentados, el solicitante decidió en julio de 2021 recurrir frente a la inactividad de la administración, para que esta administración local cumpliese con su obligación, al amparo del artículo 29.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Así, en este procedimiento judicial seguido, el vecino exigía al ayuntamiento:

-Que cumpliese con las normas medioambientales y técnicas y hacerlas cumplir a la empresa que generaba las molestias.

-Que cesase la emisión de residuos y restos tomando las medidas necesarias.

-Que exhibiese la licencia sometida a evaluación de impacto y protección ambiental, por tanto, de licencia de actividad clasificada que ostentaba la mercantil para el desarrollo de su actividad y si esta se ajustaba a lo exigido por la legislación medioambiental.

-Que la mercantil adoptase las medidas necesarias para evitar que las partículas de polvo y harina, como cualquier resto que contaminase cesasen, así como el ruido medioambiental.

Finalmente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que conoció del asunto estimó el recurso, fallando a favor del recurrente, declarando la inactividad del Ayuntamiento, e

imponiendo que éste verificara que la mercantil desarrollaba su actividad de conformidad con la normativa, licencias y autorizaciones pertinentes en materias medioambientales y técnicas y si las molestias producidas al recurrente por ruidos y polvo superaban los límites permitidos, adoptando en su caso las medidas correctoras pertinentes.

El ayuntamiento en cuestión decide recurrir en apelación esta sentencia de instancia, dando pie al pronunciamiento que ahora se analiza.

Al respecto, la Sala no entra a valorar sobre si la mercantil contaba o no con las licencias o autorizaciones ambientales necesarias, o sobre la realidad de la denuncia sobre inmisión por ruidos u olores del vecino reclamante, sino que simplemente se limita, al igual que había ocurrido en la instancia, a revisar si, ante la denuncia/petición de un ciudadano, se ha generado una actividad inspectora por parte del ayuntamiento a fin de corroborar o no la veracidad de la misma. Actividad municipal que, como no ocurrió, activó la solicitud judicial.

En este sentido, en su día el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que había conocido del caso en instancia, corroboró que existía una obligación de actuación municipal, derivada del artículo 29 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en conjunción con la normativa ambiental (como, por ejemplo, las obligaciones de inspección y control atribuidas a los ayuntamientos en materia de instalaciones y actividades clasificadas), constatando asimismo que el ayuntamiento había omitido tales labores de inspección y control pese a la existencia de una denuncia previa. La Sala, una vez analizado el caso, confirma la sentencia de instancia desestimando el recurso de apelación del ayuntamiento condenado, con un extenso análisis sobre el citado artículo 29 de la ley jurisdiccional contenciosa y su interpretación jurisprudencial.

Destacamos los siguientes extractos:

"Con independencia de todo lo que se ha indicado en este proceso, ciertamente este tribunal considera que la cuestión se ha resuelto, con absoluta corrección por parte del Juzgado de instancia.

Lo que ha ocurrido en este proceso es que unos vecinos de una instalación de carga y descarga desde unos silos de trigo y soja, que emite polvo, residuos (esto no se discute) y eventualmente ruido, ponen en conocimiento del Ayuntamiento de Zuera la existencia de estas inmisiones, para que en atención a su propia competencia, (esto tampoco se discute) inspeccione la instalación, la revise y tome las decisiones de protección medioambiental que sean pertinentes.

La Administración no contesta, ni inspecciona, ni revisa, en evidente infracción de su obligación legal y obliga al vecino a interponer un recurso contencioso administrativo, contra este silencio.

Para esta Sala es claro que sin entrar a dilucidar si esto es una inactividad del art. 29.2 de la LRJCA, lo que es evidente es que el vecino tiene acción para ello y para solicitar el auxilio del tribunal, dado que el Ayuntamiento nada le contestó. Tanto más si tenemos en cuenta el fallo de la Sentencia que es objeto del recurso de apelación y que simplemente condena al Ayuntamiento a hacer, lo que debería haber hecho, prácticamente sin valorar la denuncia, pues a lo que condena el Juzgado es a realizar la función de inspección y verificación de esa eventual contaminación, e inmisión en la vivienda del actor.

Y es que recordamos el fallo de la Sentencia indica:

El Ayuntamiento deberá verificar que la empresa ARS ALENDI desarrolla su actividad de conformidad con la normativa, licencias y autorizaciones pertinentes en materias medioambientales y técnicas y deberá verificar si las molestias producidas a al recurrente por ruidos y polvo superan los límites permitidos y en su caso deberá adoptar las medidas correctoras pertinentes.

En la Sentencia se indica con profusión la normativa -y la hemos copiado con anterioridad- que obliga al Ayuntamiento, a investigar si existe esa contaminación y si es nociva. Y en ese caso a adoptar las medidas correctoras adecuadas.

Solo por lo hasta aquí razonado ya deberíamos confirmar la Sentencia apelada, que como hemos visto, simplemente obliga a realizar algo al Ayuntamiento, a lo que le obliga la norma.

Reiteramos que para ello, no es necesario que se configuren los requisitos de inactividad. Es una mera denuncia de hechos que deben generar una actividad administrativa y que al no generarla, permite a la víctima o perjudicado, como aquí ha hecho solicitar el auxilio y tutela judicial".

"A la inactividad como categoría de las actuaciones administrativas impugnables se refiere ya la exposición de motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en los siguientes términos:

"Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el "quando" de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad."

Ya en el articulado de la Ley se refieren a la inactividad los artículos 25.2, 29.1 y 32.1.

El artículo 25.2 establece que también es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración en los términos establecidos en esta Ley.

El artículo 29.1, que es el fundamental a estos efectos, establece:

"Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración."

Por último, el artículo 32.1 dispone que "cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas."

El alcance e interpretación de este precepto no ha dejado de plantear problemas, que han sido abordados en diferentes sentencias del Tribunal Supremo, entre otras las recientes sentencias de STS nº 1080/2018, de 26 de junio de 2018 (rec. 1017/2017) y STS de 18 de febrero de 2019 (recurso 3509/2017).

Esta jurisprudencia ha puesto de relieve que el ámbito de aplicación del art. 29 de la Ley de la Jurisdicción es limitado, y consecuentemente los supuestos en los que es posible acudir a esta vía, ha de cumplir determinados requisitos; analizando la jurisprudencia del TS, comenzando por la sentencia de 18 de febrero de 2005, podemos sistematizarlos en los siguientes términos:

a) Alcance del concepto de "prestación": en este concepto deben incluirse tanto las obligaciones de dar como las de hacer (artículo 1089 Cc); también en posteriores sentencias se ha reconocido la posible utilización del recurso del art. 29.1 de la LJ no solo contra la inactividad material sino también contra la inactividad formal o la inactividad jurídica, e incluso se ha admitido contra la inactividad reglamentaria.

b) Prestación debida: esta exigencia no hace referencia al tipo de inactividad, formal o material, sino al grado de concreción de la actividad debida y omitida: la prestación ha de ser "concreta", como indica el precepto. En otro caso, la intervención de los tribunales podría no ajustarse al límite que establece el art. 71.2 LJCA para las sentencias estimatorias, en cuanto les está vedado sustituir a la Administración, ni para redactar los preceptos anulados de una disposición general, ni tampoco para determinar el contenido discrecional de los actos administrativos anulados; y aquí podemos recordar los términos en los que se pronuncia la Exposición de motivos de la Ley, en cuanto señala que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el Derecho ,de modo que se trata, exclusivamente de "garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad".

c) Excluye los supuestos en los que existe una discrecionalidad; en este sentido, el TS ha declarado reiteradamente que "[...] para que pueda hablarse de inactividad administrativa es necesario que la Administración esté obligada a desplegar una actividad concreta que esté establecida directamente por una disposición general, o un acto, contrato o convenio administrativo y de la cual sean acreedoras una o varias personas determinadas. Ahora bien, cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando

la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la admisión del recurso contencioso administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración"(STS de 14 de diciembre de 2007 -rec. 7081/2004 - y STS de 1 de octubre de 2008 -rec. 1698/2006- entre otras).

d) Previa existencia de un derecho del recurrente; la Sentencia de 24 de julio de 2000 (rec. 408/2009), seguida por la de 8 de enero de 2013 (rec. 7097/2010), recuerda que " para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general"."

e) En favor de persona determinada; la STS de 16 de septiembre de 2013 (recurso 3088/2012), recordando lo ya afirmado en la STS de 24 de julio de 2000, sostiene que "para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación, con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que, en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad, ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general".

Y en este caso, hay obligación legal, suficientemente determinada, y a favor de la persona perjudicada o víctima por ella. Por lo que no entendemos que la Sentencia impugnada vulnere la doctrina que sobre la cuestión, acabamos de exponer".

Comentario del Autor:

Las licencias municipales de actividades clasificadas (molestas, insalubres, nocivas y peligrosas), instauradas en nuestro ordenamiento en los años 60 del siglo pasado, son uno de los antecedentes más notorios de nuestro derecho ambiental, hoy reguladas en los ordenamientos autonómicos. Transcurridas seis décadas, su régimen no dista mucho de lo ya previsto entonces y, desde luego, sus objetivos siguen siendo análogos.

Además, este tipo de licencias o autorizaciones tienen una naturaleza de tracto sucesivo, esto es, deben mantenerse las condiciones impuestas a la actividad para que pueda conservarse su validez, lo que en último término va a exigir un cierto control municipal, que examine que ciertamente se está cumpliendo con la normativa.

Es lo que ocurre en el caso que nos ocupa. Una mercantil está explotando unos silos de cereales que pueden estar causando molestias en vecinos de su entorno. Se presupone que esta actividad contaba con las licencias y autorizaciones precisas, pero ello no obsta para que el ayuntamiento, ante una denuncia de un vecino colindante, hubiese puesto en marcha las actividades de inspección municipales que competencialmente tenía atribuidas por la legislación ambiental autonómica.

Una vez constatada la inactividad municipal, se accionó por el vecino afectado la posibilidad de reclamar ante la inactividad de la administración, vía artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esta forma de reaccionar frente a la inacción de la administración, precisamente fue una de las grandes novedades de esta norma jurisdiccional, y desde luego es un buen recurso en materia ambiental, a fin de activar la maquinaria inspectora de la administración por parte de aquellos afectados por actividades industriales o de otra índole, que de otro modo o bien no podrían reaccionar jurídicamente o bien les resultaría excesivamente gravoso (vía civil).

Enlace web: Sentencia STSJ AR 1028/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 18 de junio de 2025

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 31 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 1, Ponente: Clara Penin Alegre)

Autora: Dra. María Pascual Núñez. Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA – CIEMAT)

Fuente: ROJ:STSJ CANT 278/2025 - ECLI:ES:STSJCANT:2025:278

Palabras clave: Energías renovables. Evaluación Ambiental. Información pública. Modificación sustancial.

Resumen:

El objeto del recurso resuelto por el pronunciamiento de autos es la desestimación por silencio del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución que otorgó la autorización administrativa previa para el parque eólico Somaloma-Las Quemadas y su infraestructura de evacuación.

La parte actora impugna la autorización administrativa previa del parque eólico alegando, en síntesis, la falta de una evaluación ambiental estratégica y de planificación adecuada, la nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental y del PNIEC, la insuficiente valoración de impactos acumulativos y sinérgicos, afecciones a la salud y al medio ambiente. A lo anterior, menciona deficiencias en la información y participación pública, así como diversas infracciones urbanísticas y legales, solicitando la nulidad de la autorización y la retroacción del procedimiento para subsanar estas deficiencias.

La administración demandada se opone a la impugnación defendiendo la legalidad del procedimiento, argumentando que se han cumplido todos los trámites de información y participación pública, que no es exigible una evaluación ambiental estratégica para proyectos concretos, que la nulidad del PNIEC no puede plantearse en este procedimiento y que se han valorado adecuadamente los efectos acumulativos y sinérgicos, así como las afecciones ambientales y urbanísticas. Por su parte, la parte codemandada (la promotora) reitera la corrección del procedimiento, la inexistencia de nulidad de la Declaración de Impacto Ambiental, la suficiencia de los estudios realizados y la compatibilidad del proyecto con la normativa aplicable, solicitando igualmente la desestimación del recurso.

El Fundamento Jurídico Sexto de la sentencia se centra en la alegación de la actora fundamentada en la falta de información y participación real en el procedimiento de evaluación ambiental del parque eólico. La Sala, tras analizar la normativa aplicable y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, subraya la importancia de la participación ciudadana en estos procedimientos, citando expresamente las SSTS de 21 de diciembre de 2023 (nº 1768/2023, rec. 3303/2022) y de 25 de enero de 2024 (nº 119/2024, rec. 4795/2022), que insisten en que la participación debe ser real y efectiva.

En el caso de autos, el Tribunal constata que, aunque inicialmente se sometió el proyecto a

información pública y se permitió la presentación de alegaciones, posteriormente, tras un informe sectorial desfavorable, el promotor presentó una modificación sustancial del proyecto (aumento de potencia y cambios en el diseño y ubicación de los aerogeneradores) que no fue sometida a un nuevo trámite de información pública. Por lo anterior, considera que esta omisión priva a la ciudadanía de una participación real sobre el proyecto finalmente autorizado, lo que constituye un vicio de nulidad de pleno derecho del procedimiento conforme al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015. Asimismo, menciona la doctrina consolidada sobre la necesidad de repetir el trámite de audiencia cuando se producen modificaciones sustanciales, citando a estos efectos las SSTS de 2 de abril de 2024 (nº 527/2024, rec. 3/2021), y de 21 de marzo de 2025 (nº 316/2025, rec. 7213/2023 y nº 317/2025, rec. 3716/2024).

Finalmente, se hace referencia a una cuestión prejudicial planteada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la adecuación de la normativa interna española al artículo 6.3 de la Directiva 2011/92/UE. Dicha cuestión prejudicial ha sido admitida a trámite (C-461/2024), si bien aún no ha sido resuelta.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Sobre este aspecto, tal y como esgrime la parte codemandada promotora del proyecto, se ha pronunciado específicamente el Tribunal Supremo en cuanto a su alcance en el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos relativos a parques eólicos (STS, Sala 3ª, Sec. 5ª, de 21-12-2023, nº 1768/2023, rec. 3303/2022), si bien en el aspecto relativo a la necesidad de que los informes sectoriales deban recabarse antes de someterse el proyecto y el estudio ambiental al trámite de información pública. Razón por la que la Sala va a partir de dicha resolución judicial que, a la luz de la normativa invocada, interpreta la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, LEA en adelante y la importancia de la participación ciudadana en estos procedimientos".

"(…) La importancia de la participación real es el punto de partida de la normativa europea, convencional y nacional en este tipo de procedimientos ambientales y como tal se reitera en la STS, Sala 3ª, Sec. 5ª, de 25-01-2024,nº 119/2024, rec. 4795/2022.

Dicho lo anterior, en proyectos eólicos objeto de estas dos últimas sentencias se enjuiciaba el trámite de información pública con ocasión de un proyecto que en sí suponía la repotenciación de un original ya existente y como tal modificación sustancial requería la necesaria participación ciudadana otorgada con carácter previo a los informes sectoriales. La diferencia fundamental que se produce en este caso es que no existe un parque eólico previo. Y es en el curso de su tramitación en el que, tras el trámite de información pública y como respuesta a un informe desfavorable, se produce una modificación sustancial que no es sometida a nuevo trámite de información pública".

"(…) Y es en este punto en el que la Sala considera que hurtar este proyecto modificado a la participación ciudadana provoca que no pueda considerarse haya sido ésta real, explicando de algún modo el desfase o ausencia de actualización de muchas de las alegaciones referidas al inicial proyecto. Simplemente, es que no fue sometido a información pública el modificado. Como recuerda la STS, Sala 3ª, Sec. sec. 3ª, de 02-04-2024, nº 527/2024, rec. 3/2021, existe una consolidada jurisprudencia que sobre la necesidad de repetir el trámite de audiencia cuando se produzcan modificaciones sustanciales.

En cualquier caso y aun cuando no sea éste el motivo de la nulidad al resultar más grosero

en este caso y sobre las citadas Sentencias del Tribunal Supremo sobre la necesidad o no de que el trámite de información pública se realice con posterioridad a las consultas sectoriales, decir que en este caso no se le ha negado a la plataforma actuante la consideración de "público interesado", elemento diferenciador de los supuestos de hecho analizados por el alto tribunal, además del déficit argumental sobre la necesidad de la información sectorial".

"(…) Esta doctrina se mantiene dos sentencias posteriores del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sec. 5ª, ambas de21-03-2025, nº 316/2025, rec. 7213/2023 y nº 317/2025, rec. 3716/2024. En cualquier caso y para finalizar, no resulta ocioso recordar que con fecha 21 de junio de 2024, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Secc.3ª, ha dictado auto en el procedimiento ordinario 7017/2023 sometiendo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea como cuestión prejudicial si nuestra la normativa interna se ajusta al mandato contenido en el artículo6.3 de la Directiva 2011/92/UE de 13 de diciembre de 2011 en lo que concierne a la necesidad de que la Administración interviniente ofrezca a los interesados un trámite de audiencia después de la emisión de los informes sectoriales. Cuestión que ha sido admitida a trámite, asunto C-461/2024, en el que si bien el Tribunal de Justicia de la Unión Europea mediante auto de 10 de septiembre de 2024 no considera procede darle el trámite de procedimiento acelerado, afirma (la negrilla es nuestra):

«habida cuenta de la naturaleza del asunto y de la importancia de las cuestiones que plantea, el Tribunal de Justicia dará prioridad al presente asunto sobre los demás, con arreglo al artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento».

La estimación del primer motivo esgrimido por la parte recurrente exime a la Sala del examen del resto de los motivos de nulidad esgrimidos dado que, al ser la información pública un trámite esencial en supuestos de modificación sustancial, vicia de nulidad al procedimiento en aplicación del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de aplicación.

Comentario de la Autora:

La relevancia ambiental de este pronunciamiento radica en la trascendencia que reconoce al trámite de información pública en los procedimientos de evaluación ambiental, especialmente cuando el proyecto experimenta modificaciones sustanciales tras la fase inicial de alegaciones. El tribunal considera que, si el promotor introduce cambios relevantes en el diseño, potencia o ubicación del proyecto, tras la información pública y la presentación de alegaciones, resulta imprescindible abrir un nuevo periodo de información pública para garantizar que la ciudadanía y los interesados puedan pronunciarse sobre la versión definitiva del proyecto. De lo contrario, se vulnera el derecho a una participación real y efectiva, lo que puede acarrear la nulidad del procedimiento.

Enlace web: Sentencia CANT 278/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 31 de marzo

Castilla-La Mancha

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete), de 19 de mayo de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, Ponente: María Pérez Pliego)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ CLM 1257/2025 - ECLI:ES:TSJCLM:2025:1257

Palabras clave: Medidas cautelares. *Periculum in mora* ambiental. Red Natura 2000. ZEC/ZEPA.

Resumen:

El Ayuntamiento de Orgaz (Toledo) acordó la recuperación posesoria de oficio del camino público denominado *Gamonetar* o *Vereda de la Colorada*. La medida incluía la retirada de las puertas metálicas instaladas por la mercantil GLOBALVASMAN S.L., que impedían el tránsito. El Pleno municipal fundamentó su decisión en que dicho camino estaba expresamente reconocido en la Ordenanza reguladora del uso de caminos públicos de Orgaz, publicada en el BOP de Toledo de 18 de octubre de 2018, y figuraba en el Libro Inventario Municipal de Bienes como bien de dominio público.

GLOBALVASMAN, S.L., disconforme con la actuación del Ayuntamiento, presentó recurso y solicitó medidas cautelares para suspender la ejecutividad del acuerdo, alegando que la apertura del camino ocasionaría perjuicios medioambientales irreparables, dado que la finca colindante, "La Raña del Tejar", se encuentra en una zona incluida en la Red Natura 2000 (ZEC/ZEPA "Montes de Toledo") y afecta a planes de recuperación de especies especialmente sensibles: águila imperial ibérica, águila perdicera, buitre negro y lince ibérico.

El Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Toledo denegó la cautelar (Auto de 22 de enero de 2025), y frente a dicha resolución la empresa interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

La parte apelante (la mercantil GLOBALVASMAN S.L.) fundamentó su recurso de apelación en la existencia de un periculum in mora de carácter ambiental, alegando que la ejecución inmediata del acuerdo municipal ocasionaría un riesgo cierto de daños irreparables para el entorno protegido. Con base en un informe técnico de "Tecniagro S. XXI", defendió que la apertura del camino generaría un acceso indiscriminado y carente de regulación, favoreciendo la circulación de vehículos motorizados, la presencia de senderistas fuera de las rutas señalizadas y la perturbación en épocas críticas para diversas especies de fauna amenazada, lo que derivaría en perjuicios de difícil o imposible reparación.

Asimismo, invocó la concurrencia de *fumus boni iuris*, sosteniendo que el Ayuntamiento había confundido un procedimiento de recuperación posesoria con cuestiones propias de legalidad urbanística o deslinde, incurriendo además en un error en la identificación del camino al basarse únicamente en un certificado catastral; en consecuencia, el expediente, más que

responder a una recuperación posesoria propiamente dicha, se habría configurado como un intento de delimitación de fincas, excediendo las potestades municipales. Finalmente, alegó una deficiente ponderación de intereses por vulneración del artículo 130.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), al entender que no se había realizado un juicio equilibrado de proporcionalidad. En este sentido, mientras el Ayuntamiento había tolerado durante años la situación, los daños ambientales derivados de la apertura del camino podían resultar irreversibles, lo que, a juicio de la apelante, debía haber conducido a otorgar la suspensión cautelar solicitada.

Por su parte, la parte apelada (el Ayuntamiento de Orgaz) defendió la adecuación a Derecho del auto impugnado, subrayando que el objeto del litigio era la ocupación ilegal de un camino público, reconocida en la Ordenanza municipal publicada en el BOP de Toledo de 18 de octubre de 2018 e inventariado como bien de dominio público. En este sentido se aportaron, a modo de acreditación, las actas de inspección ocular de los servicios técnicos municipales y de la Policía Local, que constataron la instalación no autorizada de una puerta metálica con candado por parte de la mercantil.

El Ayuntamiento rechazó que existiera *periculum in mora*, pues los perjuicios ambientales alegados eran meramente hipotéticos y, en todo caso, debían ser afrontados a través de las medidas de gestión que impone la normativa europea, estatal y autonómica en relación con la ZEC/ZEPA "Montes de Toledo", sin que pueda justificarse la clausura de un bien demanial para su protección.

Por otro lado, el Ayuntamiento recordó que la potestad de recuperación posesoria constituye una prerrogativa esencial de la Administración local sobre sus bienes (artículo 44 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; RBEL), que gozan de carácter imprescriptible, inalienable e inembargable, de modo que el interés general en restituir el uso común debía prevalecer sobre el interés particular de la mercantil. En consecuencia, sostuvo que la suspensión cautelar pretendida únicamente beneficiaría a la parte apelante, mientras que ocasionaría un perjuicio grave a la colectividad, al privar a los vecinos y terceros del uso legítimo del camino, sin que concurrieran ni daños irreparables ni apariencia suficiente de buen derecho que justificasen apartarse del principio general de ejecutividad de los actos administrativos.

Para resolver el recurso el Tribunal entra en el análisis de las medidas cautelares con base en el artículo 130 LJCA y la doctrina consolidada del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. En particular, subraya la cognición limitada del incidente cautelar, citando la STC 148/1993, en la que se insiste en que la pieza separada no es cauce idóneo para resolver cuestiones de fondo, sino únicamente para garantizar que el proceso principal no pierda su finalidad legítima.

En cuanto a la carga probatoria del *periculum in mora*, se remite a lo señalado por el ATS de 3 de junio de 1997, según el cual la mera alegación genérica de perjuicios no basta, siendo imprescindible aportar indicios suficientes de que los daños serán de difícil o imposible reparación.

Recuerda además la doctrina del *fumus boni iuris* y la necesidad de aplicarla con prudencia, tal como se recoge en la STS de 13 de junio de 2007 y en la STS de 18 de julio de 2000, que prohíben anticipar en sede cautelar la decisión de fondo salvo supuestos excepcionales (como

cuando ya exista un acto idéntico previamente anulado o se trate de un acto dictado en ejecución de una disposición declarada nula).

Aplicando estos criterios, la Sala descarta la existencia de un *periculum in mora ambiental*. Los daños invocados en el informe pericial privado no se consideran reales ni inminentes, sino hipotéticos, pues la simple apertura de las puertas metálicas no comporta por sí misma un riesgo de degradación ecológica irreversible. El Tribunal destaca que, en caso de que el camino discurra efectivamente por una ZEC/ZEPA, la tutela ambiental debe articularse mediante las medidas de gestión establecidas en el plan de conservación y en la normativa sectorial, y no mediante la clausura de un camino inventariado como bien demanial.

Igualmente, el Tribunal rechaza la concurrencia de *fumus boni iuris*, señalando que las dudas planteadas por la empresa sobre la identificación del camino o sobre la eventual confusión entre recuperación posesoria y deslinde son cuestiones de fondo que habrán de resolverse en el procedimiento principal, pero que no pueden anticiparse en la pieza cautelar sin vulnerar la doctrina sobre la cognición limitada de esta fase procesal.

Finalmente, en la ponderación de intereses, la Sala considera que el interés público y de terceros en el uso común de un bien de dominio público (caracterizado por su imprescriptibilidad e inalienabilidad) debe prevalecer sobre el interés particular de la mercantil recurrente. Aun cuando el Ayuntamiento hubiera tolerado la situación durante años, ello no debilita la fuerza de la autotutela demanial reconocida en el artículo 44 RBEL ni justifica la suspensión cautelar de un acuerdo adoptado en defensa del dominio público viario.

Finalmente, la sentencia acordó desestimar íntegramente el recurso de apelación, confirmar el auto dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Toledo y condenar en costas a la apelante, limitándolas a la cantidad de 600 euros en concepto de honorarios de letrado, IVA excluido.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) los perjuicios medioambientales invocados de contrario no se entienden acreditados, ni susceptibles de ser producidos por la simple apertura de las puertas que cierran el camino al que se refiere el procedimiento. Lo que se expone en el informe técnico aportado no son daños potenciales, sino hipotéticos: el hecho de que se abra el camino no exime al Ayuntamiento de cumplir con los condicionantes que prevea la legislación europea, nacional y autonómica en lo que atañe a la protección ambiental si el camino objeto de recuperación discurre por una Zona de Especial Conservación y/o una Zona de Especial Protección para las Aves. Y si el Ayuntamiento no respetase las medidas o restricciones que el Plan de Gestión de esa ZEC/ZEPA disponga, es lo que supondría el riesgo descrito en el informe; pero nada hace pensar que el Ayuntamiento, por el mero hecho de recuperar el camino, no esté dispuesto a cumplir con tales prevenciones, ni, desde luego, que el único modo de tutelar tales intereses sea mantener el citado camino bajo los exclusivos dominios de la mercantil apelante.".

"(…) la adopción de la medida cautelar solicitada implicaría un perjuicio del interés general y de terceros, que se entiende debe prevalecer sobre el particular del recurrente, valorando que la suspensión de lo acordado afectaría no solo al Ayuntamiento demandado, sino a terceras personas, que se verían privadas del uso del camino, que fue reputado como público

en la Ordenanza Municipal publicada en el BOP de Toledo de 18 de octubre de 2018, y consta indiciariamente que se encuentra incluido en el Libro Inventario Municipal del Ayuntamiento demandado según la certificación aportada de 16 de abril de 2024. La circunstancia de que el Ayuntamiento haya dejado caducar dos procedimientos previos de recuperación de la posesión del camino no constituye motivo suficiente para denegar sin más la recuperación acordada, ni es signo de una pasividad tal que haga quebrar el principio de ejecutividad de los actos administrativos, consecuencia lógica de la presunción de validez y eficacia de los mismos.".

"(…) la doctrina de la apariencia de buen derecho, tan difundida como necesitada de prudente aplicación, debe ser tenida en cuenta en supuestos excepcionales, como cuando se solicita la nulidad de un acto dictado en ejecución de una disposición general previamente anulada, o cuando se impugna un acto idéntico a otro ya anulado jurisdiccionalmente. Pero no puede extenderse a supuestos como el presente, en que se invocan posibles errores en la identificación de un camino o en la delimitación del bien demanial, cuestiones todas ellas que deben ser valoradas y resueltas en el proceso principal, pues de lo contrario se estaría anticipando de manera indebida la resolución de fondo al resolver la pieza cautelar.".

"(…) sin que el hecho de no haber acudido el Ayuntamiento a la vía de recuperación con anterioridad pueda hacer prevalecer el interés particular del apelante, respecto del interés público, de defender un bien que el Ayuntamiento reputa de titularidad pública y afectado al uso general o al servicio público, bien de dominio público que, por su propia naturaleza, es además imprescriptible. Este carácter otorga una especial intensidad al interés general comprometido en el presente caso, que justifica la desestimación de la medida cautelar solicitada.".

Comentario de la Autora:

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha supone un pronunciamiento relevante para delimitar los estándares de tutela cautelar cuando se invocan riesgos medioambientales frente a la ejecutividad de actos administrativos dictados en defensa del dominio público. Este fallo confirma que la protección del medio ambiente no puede ser utilizada de forma abstracta o hipotética para suspender la eficacia de una resolución administrativa. En este sentido, es precisa una verdadera prueba, sólida y concreta, que vincula causalmente la medida que está siendo impugnada con un auténtico daño de difícil reparación o irreversible.

Como primera aportación fundamental encontramos la exigencia probatoria estricta del *periculum* ambiental: se insiste en que no es suficiente con invocar la localización del camino dentro de una ZEC/ZEA ni con describir de forma genérica la presencia de especies amenazadas. Se precisa demostrar cómo la actuación concreta, en este caso la apertura del camino, impactaría de forma directa en dichos valores ambientales para no caer en un riesgo meramente hipotético. Del mismo modo, el Tribunal recuerda que la apertura de un camino público en espacio protegido no exime al Ayuntamiento de aplicar las limitaciones, condicionamientos y medidas correctoras previstas en la normativa ambiental y en los planes de gestión de la Red Natura 2000. No obstante, esa exigencia de tutela ambiental no justifica el cierre indefinido de un bien de dominio público por un particular. La sentencia también subraya que la potestad de recuperación posesoria reconocida en el artículo 44 RBEL es una prerrogativa esencial de las corporaciones locales. El carácter imprescriptible e inalienable del dominio público viario otorga un peso determinante al interés general, de modo que la

suspensión cautelar de su restitución exige una justificación particularmente intensa. Finalmente, la Sala habla de la aplicación prudente del *fumus boni iuris*, reiterando la doctrina del Tribunal Supremo (STS 13 de junio de 2007; STS 18 de julio de 2000) y del Tribunal Constitucional (STC 148/1993) sobre la imposibilidad de anticipar en sede cautelar cuestiones que afectan al fondo, como la eventual confusión entre recuperación posesoria y deslinde. En este sentido, resulta imprescindible esta aclaración para evitar que la pieza cautelar se transforme en un juicio anticipado sobre el fondo del asunto.

Esta sentencia proporciona seguridad jurídica a los Ayuntamientos en defensa de sus bienes de dominio público a excepción de la existencia de prueba clara de *periculum* ambiental, al tiempo que advierte sobre la exigencia de una prueba sólida que lo vincule con la actuación impugnada, no siendo suficientes las meras hipótesis. El pronunciamiento también reafirma la doctrina de que el medio ambiente y el dominio público deben gestionarse de manera equilibrada, previendo los riesgos medioambientales con las medidas precisas, pero nunca sirviendo de excusa para privatizar el uso de bienes comunes.

Enlace web: Sentencia STSJ CLM 1257/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete), de 19 de mayo de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 30 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete), de 30 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, Ponente: Antonio Rodríguez González)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ CLM 1582/2025 - ECLI:ES:TSJCLM:2025:1582

Palabras clave: Declaración de impacto ambiental (DIA). Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Calificación urbanística.

Resumen:

La sentencia resuelve el recurso interpuesto por Areniscas Rosal, S.A. contra la Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y contra la mercantil Sandomarble, S.L., en relación con la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto de explotación minera "Aresan" en Hellín (Albacete) y la posterior concesión directa de explotación.

La actora (Areniscas Rosal, S.A.) recurrió la desestimación presunta del recurso de alzada frente a la concesión directa y la resolución de 28 de agosto de 2019 de la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Albacete que formuló la DIA favorable del proyecto "Aresan". Alegó la incompatibilidad urbanística de la explotación, al situarse en terrenos clasificados como suelo rústico no urbanizable de especial protección forestal (subcategoría 55), donde las actividades extractivas solo están permitidas en caso de ampliación de explotaciones existentes. Según la demandante, el proyecto debía considerarse una nueva explotación, no una ampliación, y la DIA era contraria a Derecho por no apreciar esa circunstancia.

En el expediente administrativo constaban informes divergentes: el Servicio de Minas, en 2013, señaló que la concesión no era una ampliación, sino un nuevo proyecto; el área de Urbanismo del Ayuntamiento de Hellín, en 2018, entendió que podría considerarse ampliación atendiendo a la colindancia con otra explotación ya existente, siempre que la superficie fuera proporcionada y se obtuvieran permisos sectoriales y autorización ambiental; y en 2019 el Ayuntamiento indicó que la verificación definitiva sobre este extremo debía hacerse en el trámite de calificación urbanística y licencia municipal.

La DIA impugnada declaró la viabilidad ambiental del proyecto, estableciendo medidas preventivas, correctoras y compensatorias, y condicionó expresamente la ejecución a la obtención de la calificación urbanística y la licencia municipal, señalando que no eximía de otras autorizaciones sectoriales.

En el presente fallo el Tribunal analiza la legislación aplicable. En 2019 regía la Ley 4/2007, de 8 de marzo de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha, que atribuía a la DIA la función de determinar, a los solos efectos ambientales, la viabilidad del proyecto, fijando condiciones y medidas ambientales, pero sin prever la posibilidad de poner fin al

procedimiento por prohibiciones urbanísticas. Sin embargo, la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha introdujo en su artículo 17, en línea con la normativa estatal (la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), la facultad de terminar el procedimiento cuando el proyecto estuviera expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico, incluido el planeamiento urbanístico. No obstante, esta previsión no era aplicable al caso por razones temporales.

El Tribunal concluye que la resolución de la Delegación Provincial fue conforme a Derecho, al limitarse a valorar la viabilidad ambiental y a supeditar la puesta en marcha de la actividad a la obtención de la calificación urbanística y licencia municipal. La Sala entiende que la DIA no efectuó un juicio urbanístico de fondo, sino que recogió los antecedentes y condicionó la ejecución a la decisión del Ayuntamiento de Hellín, competente para resolver la compatibilidad urbanística.

En cuanto a la valoración ambiental, la DIA consideró que, con las medidas preventivas, correctoras y compensatorias incorporadas, los posibles impactos sobre vegetación y fauna no serían significativos. El Tribunal observa que la actora no acreditó error técnico en esta apreciación.

Finalmente el Tribunal desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Areniscas Rosal, S.A., confirmando tanto la DIA de 28 de agosto de 2019 como la resolución concesional, y acuerda no imponer las costas procesales a la parte actora.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) la citada Ley de 2007 fue derogada por la Ley 2/2020, de 7 de febrero, en la que, siguiendo los presupuestos de la Legislación Básica estatal contenida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, se recogen una serie de disposiciones que no estaban contempladas en la normativa anterior, siendo especialmente destable el contenido del artículo 17 donde se regula la posibilidad de acordar la finalización del procedimiento entre otras cuestiones, cuando se detecte que: "*el plan, programa o proyecto está expresamente prohibido por disposiciones legales, reglamentarias o el ordenamiento jurídico en general, incluido el planeamiento urbanístico en el caso de los proyectos*". La consecuencia de esta nueva previsión es que se establece un nuevo control que no estaba contemplado en la legislación vigente y que tiene la misma consecuencia que aquellos supuestos en los que se aprecia la existencia de una inviabilidad manifiesta del proyecto desde la perspectiva ambiental. El control de legalidad que puede verificar el órgano ambiental en una materia ajena a la que le resulta propia, debe hacerse, en todo caso, desde la perspectiva de la prudencia y vinculada esencialmente al criterio que el órgano Administrativo competente tenga sobre la cuestión, por cuanto nos encontramos ante un supuesto que justifica la falta de tramitación del procedimiento.".

"(…) es relevante destacar que la Legislación temporalmente aplicable no establecía ese control de legalidad previo, siendo por ello que la resolución de la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible por la que se formula la declaración de impacto ambiental atiende a la cuestión que le resultaba propia, que es que establecía el artículo 15 de la Ley de 2007 cuando indicaba: "*La declaración de impacto ambiental determinará, a los solos efectos ambientales, la viabilidad de la realización de un proyecto y, en el caso que determine su viabilidad ambiental fijará las condiciones en que deba realizarse, así como las situaciones en las que la acumulación de acciones sobre el mismo territorio pueda ocasionar un daño irreparable sobre el medio ambiente, estableciendo las medidas adecuadas y necesarias para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales negativos que el proyecto pueda causar, en el ámbito*

territorial de realización del mismo o en otro necesitado". De la lectura del punto 2 de la resolución el órgano ambiental en ningún momento está verificando un juicio jurídico respecto a la compatibilidad urbanística del proyecto, sino que simplemente deja constancia de los antecedentes que obran unidos al expediente para finalizar recogiendo una previsión abstracta de obligación de que, de forma previa al inicio de actividad se debe proceder a obtener la calificación urbanística y obtener la licencia municipal de actividad, afirmación de la que se día constancia sobre la base del informe que emitió el Ayuntamiento de Hellín en fecha 22/01/2019.".

"En base a lo indicado debemos concluir que la resolución del órgano ambiental resulta plenamente conforme a Derecho al no entrar a realizar un análisis de fondo sobre la cuestión, con base a la normativa temporalmente aplicable, sin perjuicio de que, incluso con la normativa actual, la existencia de un pronunciamiento expreso del ayuntamiento de Hellín en torno a la compatibilidad posible del proyecto impediría la opción de que se rechazara a límite la tramitación, siendo por ello que única posibilidad de análisis que le correspondería sería desde una perspectiva ambiental, esto es, analizando la posibilidad de los efectos perniciosos que la actividad podría generar en el espació y que no serían susceptibles de reparación para determinar una calificación negativa, perspectiva ésta que en ningún caso es la que se plantea por la parte actora, quien ejecuta una actividad equivalente en un terreno colindante.".

Comentario de la Autora:

La sentencia delimita el alcance competencial del órgano ambiental a la hora de tramitar evaluaciones de impacto ambiental. Bajo la legislación autonómica de Castilla-La Mancha en 2007 la DIA se pronuncia en relación con los efectos ambientales y no tiene como objetivo la verificación de la plena compatibilidad urbanística de un proyecto. Ello significa que el órgano ambiental no está llamado a ejercer un control de legalidad urbanística pleno, sino únicamente a valorar la viabilidad ambiental del proyecto y a condicionar su ejecución al cumplimiento de las medidas correctoras y de las autorizaciones sectoriales que resulten necesarias. La DIA impugnada cumple este marco, al declarar la viabilidad desde la óptica ambiental, pero dejando claro que el inicio de la explotación requería calificación urbanística y licencia municipal, es decir, la valoración de impacto ambiental no era un mecanismo de convalidación o rechazo urbanístico.

Igualmente, en el marco de este fallo, resulta de gran relevancia la importancia de la transitoriedad en materia ambiental. La reforma introducida por la Ley 2/2020, de 7 de febrero, en línea con la Ley 21/2013 (normativa estatal) amplía las competencias del órgano ambiental al facultarlo para finalizar el procedimiento cuando el proyecto esté prohibido por el ordenamiento jurídico, incluyendo el planeamiento urbanístico. Se trata de una previsión novedosa que busca dotar de mayor eficacia al sistema, evitando la tramitación de proyectos manifiestamente inviables. No obstante, el Tribunal recuerda que esa previsión no era aplicable en 2019 y que no cabe aplicar retroactivamente potestades administrativas de carácter restrictivo. El alcance de la DIA debe analizarse a la luz de la legislación vigente en el momento de su emisión.

En el caso, existía discusión sobre si el proyecto debía considerarse una ampliación de una explotación existente o una nueva explotación prohibida por el Plan de Ordenación Municipal de Hellín. El Tribunal resuelve que tal determinación corresponde exclusivamente a la autoridad urbanística municipal, a través de la calificación y la licencia, y no al órgano

ambiental. Esta delimitación evita duplicidades y garantiza que cada Administración ejerza sus competencias dentro de su ámbito. Sin embargo, también es preciso exigir una necesaria coordinación entre administraciones para que la protección ambiental y la ordenación territorial actúen como mecanismos complementarios y no como compartimentos estancos.

Enlace web: Sentencia del STSJ CLM 1582/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete), de 30 de junio de 2025

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 30 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 2438/2025 - ECLI:ES: TSJCL: 2025:2438

Palabras clave: Explotación ganadera. Evaluación de impacto ambiental. Autorización ambiental. Red Natura 2000. Efectos sinérgicos. Purines. Autorización de uso excepcional en suelo rústico. Confederación Hidrográfica. Informe de Recursos Naturales Ambientales. Zonas vulnerables a la contaminación por nitratos.

Resumen:

En este supuesto concreto, la Sala examina en grado de apelación el recurso formulado por la Junta de Castilla y León contra la sentencia de fecha 10 de enero de 2025, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Soria, por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto contra la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife) el 28 de agosto de 2023, contra la Resolución del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Soria de la Junta de Castilla y León, de fecha 6 de julio de 2023, por la que se concede autorización ambiental a la explotación porcina a ubicar en el término municipal de Monteagudo de las Vicarías (Soria).

Es parte apelada la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife).

La sentencia de instancia acuerda retrotraer el procedimiento a la fase anterior a la emisión de los informes preceptivos que procedan para que consideren el nuevo "Plan de gestión de deyecciones ganaderas modificado" y que fue presentado por el promotor en fecha de 08/11/2022. Exige que el promotor presente un adecuado estudio sobre los efectos acumulativos o sinérgicos derivados del conjunto de los proyectos de los que es titular, realizándose una evaluación de impacto ambiental que contenga una mención expresa sobre dichos efectos en la Red Natura 2000 y en la ZEPA donde se ubica el proyecto litigioso y los demás proyectos de los que es titular el promotor, así como respecto de todos los factores a los que se refiere el artículo 35.1.c) de la Ley 21/2013 en relación con los otros proyectos de los que es titular el mismo promotor y respecto de las demás explotaciones porcinas existentes en la zona. Ordena que el proyecto de explotación porcina se someta previamente a una autorización de uso excepcional en suelo rústico previa a la licencia urbanística municipal. Y exige que tanto la DIA como la AAI recojan entre las medidas correctoras y el condicionado ambiental la prohibición expresa del empleo de la warfarina como sustancia apta para la desratización.
La Junta de Castilla y León basa su recurso en los siguientes argumentos:

Primero: En la tramitación de la DIA y de la AA ya se indicó que las deyecciones ganaderas de la explotación serían objeto de valorización agrícola conforme al plan de gestión que aprobase la autoridad agraria competente en la materia. Por ello, la vinculación de 879 hectáreas -en principio eran 186-, que como modificaciones al plan de gestión de deyecciones realizó el promotor a petición del Servicio de Sanidad y Certificación Vegetal de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, se admitió y recogió para la resolución de los expedientes en tramitación. En su opinión, la modificación del plan fue conocida por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro y por el Informe de Recursos Naturales Ambientales (en adelante en IRNA)

Añade que el plan de gestión de purines es un documento sujeto a actualización anual en función de diversos factores y que lo realmente importante es que la explotación esté ligada a una superficie agraria útil para utilizar el purín como abono orgánico. Asimismo, la aplicación de purines en parcelas emplazadas en zonas vulnerables está permitida siempre y cuando se lleve a cabo en el marco de un plan de gestión de purines y cumpliendo las prescripciones y limitaciones de la Orden MAV/398/2022, de 29 de abril, por la que se aprueba el programa de actuación de las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero designadas en Castilla y León.

En la misma línea, argumenta que durante la tramitación de los expedientes de autorización ya no se solicitan los planes de gestión de los purines y que solo es preciso justificar la disponibilidad de tierras para que cuando llegue el momento de poner en marcha la explotación, se elabore el correspondiente plan de gestión adaptado a las circunstancias del momento.

La Sala se pronuncia sobre si la modificación introducida en el plan de gestión de deyecciones debe someterse nuevamente a información pública y exigirse un nuevo informe de la CHE y otro del IRNA. De conformidad con el art. 38 de la Ley 21/2013, entiende la Sala que se ha producido una modificación al aumentar considerablemente la superficie prevista para la distribución de purines, que pasa de 186 a 879 hectáreas. Sobre la base del objeto y la finalidad de la citada ley, la Sala considera que la modificación realizada es altamente significativa para la protección del medio ambiente, pues afecta a una superficie de más del doble de la superficie que incluía toda la explotación ganadera.

Por otra parte, entiende que es esencial la información pública para tener un conocimiento pleno de la superficie en la que se van a esparcir los elementos más contaminantes de la explotación, como son los purines, y poder efectuar las alegaciones precisas. A ello no obsta el hecho de que el plan sea un documento dinámico, máxime cuando además nos encontramos en una ZEPA. Asimismo, le resulta esencial la emisión de un informe por parte de la CHE, puesto que debe asegurarse que el vertido de purines no causa daños a las aguas.

En definitiva, la Sala considera que estamos ante una modificación esencial del proyecto, por lo que confirma la sentencia de instancia.

Segundo: Los efectos sinérgicos más importantes a valorar serían las distancias a otras explotaciones, que en este caso superan los 2,5 km. El municipio en cuyo término se ubica la explotación no está incluido en zona designada como vulnerable del Decreto 5/2020, de 25 de junio. Asimismo, la existencia de otra explotación del mismo promotor se tuvo en cuenta en el análisis y valoración de impactos.

La Sala no acoge este motivo. Para ello se basa en el contenido del artículo 63.2 de la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León y en el artículo 35.1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y especialmente lo previsto en su letra c) sobre los posibles efectos acumulativos y sinérgicos del proyecto sobre la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, el suelo, el subsuelo, el aire o el agua.

Por tanto, la Sala confirma el criterio de la sentencia de instancia sobre la necesidad de realizar un estudio de sinergias con mayor extensión y grado de análisis que las recogidas en el estudio de impacto ambiental realizado por el promotor; sin que represente obstáculo alguno el hecho de que esa zona no haya sido declarada como vulnerable.

Tercero: A la fecha de solicitud de la licencia por parte del promotor al ayuntamiento, el suelo tenía una clasificación de no urbanizable de regulación básica que es lo equivalente a suelo rústico común, por lo que en ningún caso era necesaria la autorización del uso excepcional del suelo (art. 59 del RUCyL). El hecho de que el suelo esté incluido en la zona Red Natura 2000 y en ZEPA, no determina por sí mismo que el suelo sea natural protegido, únicamente a partir de un instrumento de planeamiento urbanístico cambiaría la clasificación del suelo a natural protegido y, en este caso, sería a partir de las Nuevas Normas Urbanísticas Territoriales que se aprobaron en 2023, por cuanto en el momento de la tramitación del expediente estaban vigentes las Normas Provinciales Subsidiarias (NPS) que eran las que resultaban de aplicación.

La Sala rechaza también este motivo de recurso al considerar que sin perjuicio de que las NPS clasifiquen el suelo como rústico común; lo cierto es que debe aplicarse con carácter preferente la Ley y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que lo clasifican como suelo rústico con protección natural y, por ende, sujeto a autorización de uso excepcional, máxime tratándose de una explotación ganadera intensiva.

Cuarto: En cuanto al uso prohibido de la warfarina, en la propia AAI se entiende que no se van a usar productos prohibidos, y en el caso de que el Tribunal considerara que no se puede utilizar, propone añadirlo a la AAI y a la DIA, pero sin necesidad de retrotraer el expediente.

La Sala puntualiza que la warfarina es un producto prohibido que no puede utilizarse. Si bien esta apreciación no daría lugar a una retroacción del expediente, lo cierto es que, al acoger el resto de los motivos, la sala entiende que la retroacción se produciría de igual forma.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) La modificación realizada es altamente significativa para la protección del medio ambiente, pues afecta a una superficie de más del doble de la superficie que incluía toda la explotación ganadera, incluidas las naves, las balsas y otras instalaciones, lo que determina la importancia de esta modificación a efectos medioambientales, sin perjuicio de que a otros efectos no pueda producir tanta importancia ni tenga tanta trascendencia. Por otra parte, es esencial la información pública para que se tenga pleno conocimiento de la superficie en la que se van a esparcir los elementos más contaminantes de toda la explotación, como son los purines, realizándose una actividad que puede ocasionar una grave afectación durante el tiempo que se realizaba el esparcido de los purines a las plantas y los animales y, durante todo el tiempo de la actividad de la explotación ganadera, puede afectar considerablemente a las aguas, tanto superficiales como subterráneas, por lo que la información pública es esencial para que todos los posibles interesados puedan formular las alegaciones que consideren

preciso presentar con alternativas o soluciones que consideren disminuyan el riesgo de contaminación o inclusive que lo eliminen. Es preciso tener en cuenta que nos encontramos en una zona ZEPA, que exige de una mayor protección y un mayor análisis de los efectos contaminantes que se puedan ocasionar (…)

El que se considere el plan de gestión de purines como un documento dinámico que está sometido a informe anual por los servicios públicos autonómicos, no es justificación suficiente como para que se elimine el nuevo trámite de información pública y los nuevos informes a que se refiere la sentencia, pues son cuestiones totalmente distintas y estos documentos dinámicos solo hacen referencia a la gestión puntual de los vertidos que se realicen en un año concreto, ya habiéndose marcado con anterioridad las fincas en que se puedan verter estos purines, y se pretende esto sin que se pida un nuevo informe a la Confederación Hidrográfica y sin que se puedan realizar alegaciones por cualquier ciudadano que tenga interés (…)".

"(…) Conforme a lo recogido en el art. 23.2.a) de la Ley 5/99 se exige autorización para aquellas construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones ganaderas, y sin duda lo es este tipo de explotación ganadera intensiva, además de ser aplicable el apartado g) 2º de este mismo precepto.

Por otra parte, el artículo 37 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León indica que se incluirán en la categoría de suelo rústico con protección natural los terrenos que se clasifiquen como suelo rústico y se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias: a) los terrenos que deban ser objeto de especial protección conforme a la normativa ambiental (no podemos olvidar que estos terrenos se encuentran dentro de zona ZEPA y Red Natura 2000) (…)".

Comentario de la Autora:

De la lectura de esta resolución judicial, destacamos con carácter previo la amplia fundamentación jurídica de la sentencia de instancia cuyo contenido es confirmado por la Sala y cuya lectura resulta recomendable. La cuestión que destaca en esta sentencia es la trascendencia que representa la modificación que introdujo el promotor de una explotación porcina intensiva en el plan de gestión de deyecciones ganaderas, que pasó de vincularlo a una explotación agrícola con una superficie de 186 hectáreas a 879 hectáreas, gran parte situadas en el interior de una zona ZEPA. Una modificación de tal entidad que debería haberse traducido en la práctica de un nuevo trámite de información pública y de consultas por los efectos ambientales significativos que llevaba aparejados y que eran distintos de los previstos en origen. El hecho de que tanto la DIA como la AAI hubieran tenido en cuenta la nueva superficie de las tierras de labor y que tanto la capacidad de las balsas como la estimación de producción de purines no hayan variado desde el plan original, han resultado insuficientes para evitar la retroacción del procedimiento y practicar los trámites oportunos.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 2438/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 30 de mayo de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 23 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 8 de julio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Javier Oraa González)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STSJ CL 3169/2025 - ECLI:ES: TSJCL: 2025:3169

Palabras clave: Concesión. Aguas subterráneas. Planificación hidrológica. Ganadería. Zonas vulnerables a la contaminación por nitratos.

Resumen:

La Sala conoce del recurso contencioso administrativo formulado por un particular contra la resolución de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero (CHD) de 30 de agosto de 2023, que inadmitió la solicitud de concesión de un aprovechamiento de aguas subterráneas presentada por aquél el 24 de noviembre de 2022, así como también, de manera indirecta, contra el artículo 35.2 del Anexo IV del Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, que aprobó la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

El recurrente pretende que se revoque el acto impugnado y que se plantee la preceptiva cuestión de ilegalidad para que, por la instancia competente -el Tribunal Supremo-, se declare la nulidad de pleno derecho del artículo 35.2 antes citado, que es el precepto en que se fundamenta la resolución recurrida directamente.

El mencionado artículo 35.2 de la Normativa del Plan Hidrológico del río Duero, textualmente dice: "no se otorgarán nuevos derechos concesionales para uso de regadío y ganadero en explotaciones intensivas cuando se ubiquen en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de fuentes agrarias incluidas en el Registro de Zonas Protegidas de la demarcación"

Como primer motivo de recurso, alega el actor la falta de diligencia en la tramitación de la solicitud. En este caso, la Sala, aunque reconoce que desde la solicitud de la concesión en fecha 24 de noviembre de 2022, la Administración no se pronunció hasta dictar la resolución ahora recurrida, que la inadmitió por encontrarse el aprovechamiento solicitado en el interior de una zona vulnerable a la contaminación de nitratos; lo cierto es que ni había transcurrido el plazo legalmente establecido ni la tardanza en resolver determinó que se aplicara el contenido del nuevo Plan Hidrológico del Duero, máxime cuando las concesiones se otorgan conforme a la normativa vigente en el momento en que se resuelve. Por tanto, no se consideran vulnerados ni el principio de buena administración ni los principios de buena fe o confianza legítima.

Descarta también la Sala el segundo de los motivos alegados sobre la aplicación indebida del artículo 35.2, que según alega el actor se refiere a los nuevos derechos concesionales, pero no a la modificación de los ya existentes. La Sala considera que el recurrente solicitó la concesión a partir de otro aprovechamiento en el que figuraba como titular una sociedad limitada cuyo volumen máximo anual era de 3011 m3 y destino a uso ganadero de 100 cabezas de ganado porcino, mientras que lo pretendido con su solicitud fue un aprovechamiento con destino a uso ganadero de 1600 cabezas de ganado porcino, incrementándose también el volumen máximo anual hasta 14.600 m3.

Sobre la base de la interpretación que efectúa la Sala acerca de la expresión "nuevos derechos concesionales" del artículo 35.2, no la entiende limitada a los nuevos aprovechamientos en sentido estricto, sino que también comprende aquellos casos en que los que se pretende modificar uno o varios aprovechamientos de entidad suficiente como para incidir en las condiciones o en el régimen de su utilización. Por tanto, decae también este motivo de recurso al considerar que resulta de aplicación el tan reiterado precepto.

Por lo que se refiere a la impugnación indirecta, la Sala trae a colación el contenido de diversas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo que han resuelto recursos directos contra el Real Decreto 35/2023, la mayoría desestimatorias de los recursos planteados; y llega a la conclusión de que no existe obstáculo legal para que el Plan Hidrológico establezca mayores medidas limitativas que las recogidas en otra normativa, sin que esto implique ni contradicción entre las referidas normas -Real Decreto 35/2023 y Real Decreto 47/2022, de 28 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias- ni vulneración del principio de jerarquía normativa; por lo que no aprecia la disconformidad a derecho del artículo 35.2.

Por último, una vez referenciadas diversas sentencias acerca del alcance del principio de cautela o precaución cuyo contenido resulta aplicable a este supuesto concreto, la Sala desestima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Todo lo cual conduce a considerar que no existe ningún obstáculo legal para que el Plan Hidrológico pueda establecer mayores medidas limitativas a las recogidas en otra normativa, sin que esto implique ni contradicción entre las referidas normas, ni vulneración del principio de jerarquía normativa, al no existir entre las mismas dicha relación que impidiera la determinación contenida en el artículo 35.2 del Anexo IV del Real Decreto 35/2023 que aprobó el Plan Hidrológico del Duero y que ha sido impugnado de forma indirecta, por lo que al no apreciarse su disconformidad a derecho, no procede tampoco el planteamiento de la cuestión de ilegalidad que derivaría de dicha impugnación en forma indirecta, procediendo por todo ello la desestimación del presente recurso jurisdiccional (…)".

Comentario de la Autora:

La sentencia pone de relieve que cuando se solicita una concesión de aprovechamiento de agua para una instalación porcina en la que se pasa de 3011 m3 a 14.600 m3 y de 100 cabezas de ganado porcino a 1600, se trata de un nuevo derecho concesional sometido al contenido del artículo 35.2 del Anexo IV del RD 35/2023. Y es que, si bien existe una regulación exhaustiva tanto para la protección de las aguas como para las instalaciones ganaderas, ello

en modo alguno significa que el Plan Hidrológico no pueda establecer medidas adicionales de protección, en este caso, totalmente proporcionadas, máxime cuando es necesario establecer criterios de prioridad de usos para aquellas nuevas actuaciones que pudiesen provocar un deterioro de las masas de agua.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 3169/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 8 de julio de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 30 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 8 de julio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Luis Miguel Blanco Domínguez)

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 3180/2025 - ECLI:ES: TSJCL: 2025:3180

Palabras clave: Información ambiental. Avifauna. Parques eólicos.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza al sur de Valencia (ADENSVA) contra la Resolución de fecha 11 de octubre de 2023 dictada por la Viceconsejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de 28 de junio de 2023 dictada por el Director General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental que deniega la información ambiental solicitada por la recurrente

Es parte demandada la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Es necesario tener en cuenta que la Asociación recurrente, al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, solicitó información ambiental para conocer en qué parques eólicos de la Comunidad Autónoma estaban implantadas las tecnologías de detección de aves en vuelo y parada del rotor, especificándose qué modelos se estaban usando, fabricante, ubicación del parque eólico por coordenadas y municipio, así como copia de los informes periódicos de resultados de su uso y seguimiento al efecto de comparar la mayor o menor calidad de unos y otros modelos.

Asimismo, solicitó que se remitiera la información a una dirección de correo electrónico mediante "enlace web descargable con un archivo comprimido" en el plazo de dos meses.

La Administración denegó la solicitud al considerar que la información que se pedía no era ambiental.

La recurrente solicita la anulación de la resolución recurrida e interesa que se le facilite dicha información. Alega que el derecho de acceso a la información ambiental es un derecho material y no formal, cuyo ejercicio no precisa de justificación adicional. Entiende que la información ambiental solicitada es de carácter amplio y está comprendida en los supuestos previstos en la Ley 27/2006. Asimismo, justifica el formato en el que se solicita y los plazos; así como la no concurrencia de excepciones que permitieran la denegación de la información.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 2.3 de la Ley 27/2006 que define lo que debe entenderse por información ambiental y las cuestiones sobre las que versa, la Sala considera que se trata de un concepto amplio y que debe interpretarse desde la perspectiva de los

derechos que recoge la propia Ley en el art. 3 y también desde la perspectiva de promoción de las energías renovables. Se añade la idea de que un mayor acceso del público a la información medioambiental y a su difusión contribuye a una mayor concienciación en materia ambiental.

Por lo expuesto, la Sala llega a la conclusión de que la información solicitada debe considerarse como ambiental, por cuanto su objeto versa sobre un elemento del medio ambiente como es la avifauna, afectada por un determinado tipo de energía, como es la eólica. Tampoco consta ninguna circunstancia que impida facilitar la información solicitada ni en el formato interesado ni en el plazo indicado. Por tanto, estima íntegramente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) De conformidad con el tenor literal del artículo 2.3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, que debe ser interpretado en sentido amplio, conforme a la jurisprudencia transcrita, no albergamos ninguna duda acerca de que la información solicitada debe ser considerada como ambiental. Efectivamente, a través de la misma se pretende saber cómo se está protegiendo a la avifauna del impacto que pueden tenerlos aerogeneradores instalados en los parques eólicos de la Comunidad; se quiere saber, teniendo en cuenta que hay distintos mecanismos, cuáles se están empleando y qué resultados se están obteniendo. Por lo tanto, el objeto de la información versa sobre "los elementos del medio ambiente", como es la avifauna, que se ven afectados por un determinado tipo de "energía", como es la eólica, y su finalidad es precisamente conocer las "medidas administrativas" aplicadas, esto es, los sistemas de detección, así como sus resultados. 2.- Por otro lado, y desde el punto de vista del reconocimiento de la situación jurídica individualizada que se interesa, debemos recordar que el artículo 5.1.f) de la Ley 27/2006 garantiza, entre otros, el principio de "agilidad en la tramitación y resolución de las solicitudes de información ambiental", precepto que debe ponerse en relación con el artículo 10.2.c) de esa misma Ley (…)

Y el artículo 11 de la Ley 27/2006 prevé:" 1. Cuando se solicite que la información ambiental sea suministrada en una forma o formato determinados, la autoridad pública competente para resolver deberá satisfacer la solicitud a menos que concurra cualquiera de las circunstancias que se indican a continuación (…)".

Comentario de la Autora:

El concepto de información ambiental debe concebirse con carácter amplio y ninguna indicación existe en el artículo 2.3 de la Ley 27/2006 que permita confirmar la tesis mantenida por la Administración de que la información interesada acerca de la tecnologías dispuestas en los parques eólicos de la región para la detección de aves cuando se acercan a las aspas de los aerogeneradores, carezca de la relevancia suficiente para ser considerada información ambiental; máxime cuando se trata medidas destinadas a la protección del medio ambiente, de las que la Administración debe dar cuenta e informar a la Asociación ecologista.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 3180/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (A Coruña), de 22 de abril de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2.ª, Ponente: José Antonio Parada López)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ GAL 3690/2025 – ECLI:ES:TSJGAL:2025:3690

Palabras clave: Contaminación acústica. Derecho fundamental a la intimidad domiciliaria. Calidad acústica.

Resumen:

La sentencia resuelve el recurso de apelación interpuesto por un grupo de vecinos de Ourense contra la Sentencia nº 152/2024 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Ourense, que había desestimado su demanda de derechos fundamentales frente a la programación de conciertos y sesiones de DJ durante el "Entroido" 2024 (8 a 14 de febrero) y contra el Decreto de 7 de febrero de 2024 de la *Concelleira de Festexos* que suspendía temporalmente los objetivos de calidad acústica establecidos en la Ordenanza municipal de ruidos. En apelación, los recurrentes insisten en la lesión de derechos fundamentales por ruido.

Mencionado Decreto municipal fija tres medidas mitigadoras: instalación de carpas en los focos sonoros (Praza Maior, Sta. Eufemia, Correxidor, r/ Progreso), límite de 110 dB para orquestas y DJ (con referencia técnica a atenuaciones logarítmicas y distancia) y acotación horaria de 00:00h a 03:00h. El informe técnico municipal razona la reducción de niveles efectivos y el papel de la carpa como barrera adicional. Asimismo, se admite que el bullicio del público puede alcanzar 90 dB.

Los recurrentes alegaban vulneración del derecho a la intimidad domiciliaria y a un medio ambiente libre de ruidos excesivos, al considerar que las medidas adoptadas por el Ayuntamiento eran insuficientes. Aportaron un informe pericial que afirmaba que las actuaciones municipales de mitigación no habían evitado niveles de ruido superiores a los de 2023.

El Juzgado desestimó el recurso debido a que el anuncio de programación, *per se*, no es un acto administrativo típico y, aun cuando el recurso se amplió al Decreto (lo aclara un auto de complemento), la demanda no articuló una crítica real al Decreto ni a su informe técnico de soporte.

El Tribunal, tras recordar el fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso *Cuenca Zarzoso c. España* (STEDH 16 de enero de 2018), señala que en aquel supuesto se trataba de molestias nocturnas persistentes e inactividad administrativa, mientras que en el caso de Ourense concurren **circunstancias excepcionales y puntuales**, propias de una fiesta de carácter colectivo, con medidas de mitigación adoptadas por el Ayuntamiento.

Subraya que no se ha acreditado un perjuicio individualizado ni un sufrimiento continuado que permita equiparar la situación a una violación de derechos fundamentales.

Igualmente, considera que el informe pericial privado no demuestra dejadez municipal, sino que revela la necesidad de mejorar en el futuro las medidas de control acústico. Se concluye que no existe lesión de derechos fundamentales por ruido y que el Decreto impugnado persigue un equilibrio entre el disfrute de la colectividad y la reducción del impacto acústico, sin que se constate vulneración de la normativa de ruidos. Por todo ello, la Sala desestima la apelación, confirma la sentencia de instancia y no impone costas en ninguna de las dos instancias.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) El razonamiento del auto modificatorio de la Fundamentación jurídica de la sentencia, pero no de su fallo es el siguiente: "haber omitido, de modo involuntario, la ampliación del recurso al Decreto de 7 de febrero de 2024, de la concelleira de Muller, Igualdade, Omic, Turismo, Xestión Termal, Artes E Festexos del Concello de Ourense, dado que dicha ampliación sí tuvo lugar por medio de auto de 23 de abril de 2024.

Por ello, en el fallo de la presente resolución se incluirá dicha ampliación en el antecedente de hecho primero y en el fallo.

Por lo que a la fundamentación se refiere, realmente no va a cambiar mucho la misma, dado que la ampliación acordada no fue acompañada en la demanda de una real crítica al decreto en cuestión, ya en cuanto a irregularidades en su elaboración o en cuanto a la ilegalidad del mismo."

Resulta acreditado que se dicta Decreto por el Ayuntamiento de Ourense por el que procede a la suspensión de los objetivos de calidad acústica adoptando las siguientes medidas:

"A duración da medida abrangue Venres 9 de febreiro a 00:00 AM ate o martes 13 as 3:00 AM dentro do entorno do Casco como medida correctoras as seguintes:

-Instalación de carpas dirixidas a Praza Maior, Praza Santa Eufemia e Praza do Correxidor.

-Limitación a 110 Db o orquestras, DJs e actuacións musicais.

-Limitar o horario das actuacións que se celebrarán entre as 00:00 e as 03:00 horas. (…)".

"(…) Limitar en torno a 110 dB supone reducir entre 10 y 15 dB la media alcanzada por la práctica totalidad de orquestas o conciertos desarrollados al aire libre, que alcanza los 125 dB. En cuestión de presión sonora, una reducción de 10-15 decibelios (…) no significa una reducción de solo el 10% (…) sino muchísimo más, ya que la escala de medición es una medida logarítmica y no lineal. (…) también se instalarán carpas en todas las actuaciones amplificadas de este Entroido 2024, haciendo ésta un efecto extra en amortiguación sonora, con la consiguiente reducción de de decibelios. (…)".

"(…) La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de enero de 2018, demanda núm. 23383/12, Cuenca Zarzoso c. España establece como premisas de valoración la consideración de una grave violación del derecho a respetar el domicilio como resultado

de la inactividad por parte de las autoridades en resolver el problema de las molestias nocturnas. En el presente caso no se describe una situación permanente en el tiempo, sino una excepción puntual motivada por unas fiestas en días concretos. Sin que por ello se detalle un perjuicio individualizado y permanente, sino la alegación de molestias por el ruido que le provoca las fiestas en esos días, por lo que entienden que la excepcionalidad del que el Decreto hace su razonamiento y medidas propuestas no se ven reflejadas y por ello perjudican el derecho de los recurrentes a tener un ambiente libre de ruido (…)".

"(…) No existe, por tanto, una molestia significativa que pueda suponer un sufrimiento continuo, sino una situación puntual que en su caso admite en el futuro mejorar las medidas que puedan atenuar las molestias vecinales y también permitir en contrapartida a la colectividad disfrutar de fiestas tan señaladas en Galicia como el "Entroido", resulta por tanto necesario encontrar una situación de equilibrio en las medidas que pueda adoptar el ayuntamiento en el futuro, pero sin que ello implique que por parte del ayuntamiento se haya vulnerado los derechos alegados de contrario (…)".

Comentario de la Autora:

En este caso, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia parte de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 16 de enero de 2018, demanda núm. 23383/12, *Cuenca Zarzoso c. España*, en la que se condenó al Estado por su inactividad frente a ruidos persistentes que generaban un sufrimiento continuado. Frente a aquel supuesto, la sentencia del Tribunal gallego subraya el carácter excepcional y temporal de las molestias derivadas de unas fiestas de duración acotada donde, además, el Ayuntamiento adoptó medidas expresas de mitigación (si bien mejorables). Este fallo muestra la tensión entre el derecho a la intimidad domiciliaria y a un medio ambiente libre de ruidos frente al interés general asociado a la celebración de fiestas populares.

La sentencia evidencia que las Administraciones locales pueden flexibilizar de forma temporal los estándares de calidad acústica en contextos festivos siempre que se adopten medidas proporcionales y razonadas (en este caso: limitación de decibelios, instalación de carpas para atenuar el sonido y restricciones horarias para las actuaciones). La Sala reconoce la insuficiencia de las medidas, siendo susceptibles de mejora, pero ello no equivale a una dejadez o vulneración de derechos fundamentales por parte del Ayuntamiento.

Enlace web: Sentencia del STSJ GAL 3690/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (A Coruña), de 22 de abril de 2025

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de octubre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 21 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2, Ponente: José Ramón Chaves García)

Autora: Dra. María Pascual Núñez. Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA – CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AS 834/2025 - ECLI:ES:TSJAS:2025:834

Palabras clave: Energías renovables. Planeamiento urbanístico. Interés Público. Urbanismo.

Resumen:

La sentencia que traemos a colación resuelve el recurso interpuesto por Green Capital Development 114 S.L.U. contra la Resolución de 20 de octubre de 2023, de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico del Principado de Asturias, que puso fin al procedimiento de autorización administrativa previa (AAP) y de construcción (AAC) del Parque Eólico Pereiro (expediente PE-254), ubicado en los concejos de Taramundi y Vegadeo.

La actora solicita la nulidad de la resolución que archivó el procedimiento de autorización del parque eólico, alegando que los informes municipales desfavorables no cuentan con una motivación suficiente, añadiendo que la normativa europea otorga prioridad a las energías renovables.

En sentido contrario, la Administración autonómica y los ayuntamientos codemandados defienden la legalidad de la resolución, argumentando que el proyecto es contrario al planeamiento urbanístico vigente y que los informes municipales son vinculantes y sí están suficientemente motivados.

En primer lugar, la Sala analiza si el informe municipal urbanístico negativo puede justificar la terminación del procedimiento de autorización del parque eólico, conforme al artículo 9.1.b) del Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos por el Principado de Asturias. A estos efectos, rechaza la alegación de la parte demandante sobre la necesidad de que el informe del arquitecto municipal sea ratificado o asumido por el pleno del Ayuntamiento. Considera que el informe técnico, emitido por la arquitecta municipal, tiene valor por sí mismo como testimonio documentado por perito, y su eficacia no depende de la ratificación plenaria, ya que el valor de los informes depende de su rigor, contenido, fuentes y congruencia, no de su refrendo político. Tampoco aprecia ningún defecto de tramitación que comprometa la validez del dicho informe, y añade que incluso si existieran vicios formales, estos no habrían causado indefensión y serían irrelevantes a efectos de la validez del procedimiento.

En cuanto a dicho informe, determina su carácter vinculante solo en lo relativo a la compatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento municipal y, al resultar negativo por motivos urbanísticos, la Administración autonómica debe archivar el procedimiento en

relación con el municipio afectado. Ahora bien, reconoce que, fuera de ese ámbito, el informe carece de efectos impeditivos. A estos efectos, el Tribunal cita la sentencia de 27 de junio de 2014 del Tribunal Supremo, que confirma que la vinculación del informe se limita a los extremos urbanísticos y que, en ese ámbito, la Administración autonómica carece de margen de apreciación.

El siguiente motivo de impugnación resuelto por la sentencia se refiere al interés público de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, consagrado por la normativa europea, en concreto, el Reglamento (UE) 2022/2577 y la Directiva (UE) 2023/2413, confieren a las instalaciones de energías renovables la consideración de interés público superior y exige que, en los procedimientos de autorización, se dé prioridad a estos proyectos al ponderar los intereses jurídicos en juego. Sobre esta cuestión, la Sala matiza que no existe obligación de autorizar todos los proyectos. Únicamente se prevé la exigencia de que se motiven las decisiones, ponderando los intereses jurídicos de cada caso concreto. En el caso de autos, la Administración autonómica ha motivado la terminación del procedimiento por razones urbanísticas objetivas, lo que constituye un fundamento suficiente y legítimo para la decisión.

Asimismo, la Sala examina el valor y la aplicabilidad de las Directrices sectoriales, en particular la Directriz 13ª del Decreto 42/2008, en relación con la autorización de parques eólicos. Sobre este extremo razona que no son de obligado cumplimiento, pero sí constituyen una motivación legítima para la resolución administrativa. Así, el hecho de que la Directriz 13ª recomiende ciertos retranqueos (distancias mínimas a núcleos rurales, etc.) no impide que la Administración los utilice como criterio, pero si se opta por aplicar el máximo rigor de esas recomendaciones, debe motivarse específicamente por qué se exige ese nivel de restricción y no otro menor. Asimismo, aclara que el Ayuntamiento puede proponer medidas medioambientales al Principado, si bien la capacidad de resolución definitiva corresponde a la Administración autonómica.

En cuanto al tipo de uso que constituye el parque eólico, se discute si se trata de un uso prohibido, autorizable o incompatible según el planeamiento urbanístico del Concejo de Taramundi, y las consecuencias jurídicas de cada calificación. El Tribunal determina que no es un uso prohibido por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSPM) de Taramundi. Tampoco es un uso autorizable, ya que las instalaciones de autos no son propias del mundo rural y sujetas a un régimen específico de impacto medioambiental. La naturaleza del uso que reconoce la Sala es el incompatible, lo que significa que podría autorizarse si se aprueba previamente un Plan Especial u otro instrumento urbanístico adecuado. Lo anterior implica que, aunque la normativa municipal no contempla expresamente el parque eólico como uso permitido o autorizable, tampoco lo prohíbe, por lo que su viabilidad depende de la previa aprobación de un Plan Especial u otro instrumento urbanístico adecuado.

Una cuestión interesante del pronunciamiento es la crítica que realiza la Sala sobre que los informes técnicos municipales se limiten a aplicar de forma automática las distancias recomendadas por la Directriz 13ª sin motivar la necesidad de exigir el máximo rigor en los retranqueos ni evaluar el impacto real sobre los núcleos rurales afectados.

Por todo lo expuesto, la Sala aprecia dos vicios sustanciales en la resolución administrativa impugnada: la errónea calificación del uso como prohibido y la falta de motivación suficiente en la aplicación de las distancias recomendadas, lo que justifica la anulación del acto y la retroacción del procedimiento para que la Administración subsane la motivación y tramite el

expediente conforme a la calificación de uso incompatible, en línea con lo solicitado por la parte actora.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) 3.3 En primer lugar, saldremos al paso de la queja del demandante sobre la necesidad de que el informe del arquitecto debería ser ratificado o asumido por el pleno municipal. Sobre el valor probatorio y eficacia de dicho informe precisaremos que, con arreglo al art. 77 LPAC que remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil, dependerá su naturaleza, que en este caso se ofrece como testimonio documentado por perito, en este caso emitido por arquitecta municipal. Si tal arquitecta no es funcionaria o si no estuvo presente en el pleno, serán circunstancias cuyo impacto en el valor del informe deberán ser argumentadas más allá de tales puros datos formales pues lo cierto es que existe un informe oficial a cargo de arquitecto y por cuenta de la corporación en que presta servicio.

Así pues, el Decreto 43/2008 impone la motivación en informe urbanístico que, acompañado o no del acuerdo plenario, se trata de informe de la arquitecta municipal atendiendo al contenido intrínseco del mismo, ajeno a consideraciones políticas o discrecionales, y con fundamento estrictamente urbanístico. El valor de dicho informe, una vez que es aportado por el Ayuntamiento en el marco del procedimiento de otra administración, será el que le otorgue ésta, sin que deba contar con ratificación alguna del pleno del Ayuntamiento de Taramundi, pues el valor de los informes depende de su rigor, contenido, fuentes y congruencia, sin que añada mayor credibilidad o acierto la ratificación de un acuerdo plenario (pues el pleno, por definición y como es notorio, está formado por criterios de representación política y democrática, pero no por exigencias de especialización técnica).

En esta misma línea, resulta irrelevante que la arquitecto autora del informe asistiere o no presencialmente al Acuerdo plenario, máxime si tuvo noticia de los antecedentes del mismo, lo que no es controvertido (y se deriva de los términos del propio informe).

En suma, no vemos ningún defecto esencial de tramitación ni ausencia de requisito que comprometa la validez del citado informe técnico, y en la hipótesis que tajantemente descartamos, de que existieren los vicios formales achacados por la demanda, los mismos no habrían ocasionado indefensión y serían irrelevantes (art. 48.2 LPAC).".

"(…) 4.2 A este respecto, hemos de señalar por un lado, que debemos considerar únicamente los fundamentos contenidos en el informe urbanístico de 7/XII/2021, por lo que las consideraciones de tinte político y de oportunidad que pudieren espigarse del acuerdo plenario, son irrelevantes (turismo rural asturiano, medio biótico, etcétera), desde el momento que el acuerdo impugnado se fundamenta exclusivamente en el citado informe.

Por tanto, el informe urbanístico de referencia, formalmente calificado de informe y materialmente con contenido urbanístico (encajando en el art. 9.1 b, del Decreto 43/2008), posee plena eficacia como fundamento del Acuerdo que pone fin al procedimiento medioambiental como autoriza el art. 88.6 LPAC .Sus términos jurídicamente razonados son contundentes: "De acuerdo con las NSPM, el ámbito de actuación de las instalaciones del parque eólico afecta a suelos clasificados como no urbanizables de especial de protección de bosque protegido, de especial protección de cauces, de especial protección Directriz 9.7.II, de especial protección de singularidades y yacimientos; de interés agrario, de interés forestal y de núcleo rural.

Para todos estos tipos de suelo, dentro del régimen particular de usos de las NSPM de Taramundi, no se recoge la producción de energía eólica como uso permitido o autorizable".

4.3 Precisamente la STS de 27 de junio de 2014, sobre tales informes urbanísticos, robustece la validez del acuerdo aquí impugnado en la concreta perspectiva de la suficiencia de motivación con apoyo en el citado informe urbanístico (posteriormente enjuiciaremos su contenido de fondo), pues constatamos su naturaleza técnica y materia urbanística, con lo que cobra fuerza lo aseverado en aquélla sentencia por cuanto, "el informe municipal posee carácter vinculante en los extremos concernientes a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. A este ámbito urbanístico se contrae, consiguientemente, la vinculatoriedad de dicho informe. En dicho ámbito, la Administración autonómica no tiene opción y no puede decidir la continuación del procedimiento administrativo. Fuera de dicho ámbito, en cambio, el informe carece de los efectos obstativos apuntados --cabe añadir, incluso en extremos atinentes a otros ámbitos de competencia municipal".

De ahí que no cabe efectuar ningún reproche de validez y eficacia al informe del técnico municipal, en la medida que tiene contenido urbanístico y éste es jurídicamente idóneo para fundamentar la resolución autonómica. Ello desde la perspectiva de la fundamentación de la actuación impugnada, al margen de lo razonado y razonable de su contenido, extremo que abordaremos a continuación".

"(…) 6.2 Siendo correcta e incuestionable la fuerza de la normativa europea indicada en la demanda, no resultan igualmente atendibles las conclusiones o interpretación del demandante sobre sus consecuencias. Y ello porque tal normativa no impone a las autoridades públicas de los Estados miembros que se autoricen necesariamente estas instalaciones energéticas, sino que se deben "ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones", esto es, que debe motivarse la opción elegida, y en el caso que nos ocupa, partiendo de la premisa de que tales instalaciones son de interés general, se ha declarado terminado el procedimiento por razones urbanísticas objetivas, lo que constituye fundamento suficiente y legítimo de tal decisión".

"(…) 7.2 Este planteamiento es desafortunado puesto que si el contenido de la Directriz es orientativo, no quiere decir que no pueda asumirlo la Administración que decide, sino al contrario, está reforzando que constituye una motivación legítima ampararse en el mismo y además ese mismo carácter orientativo implica la dirección adecuada de la toma de resoluciones. No pertenece al particular un derecho a que no se aplique la Directriz sino que es la Administración autonómica la que posee la potestad de asumirlo, pero no es una matemática e inexcusable obligación. Ese y no otro es el efecto útil de la Directriz en liza, cuando el art. 3 del Decreto 42/2008 dispone que el objetivo de la norma es "servir como marco de referencia obligado para las Administraciones públicas".

De ahí que lo que el demandante califica de "simples recomendaciones" son justificación razonada y legítima de la motivación de la resolución que pone fin al procedimiento ambiental y autorizatorio del Proyecto.

Además nada impide que el Ayuntamiento posea competencias para proponer medidas medioambientales al Principado, sea con carácter general o con ocasión de la tramitación de concretos expedientes, siempre que la capacidad de resolución definitiva quede en manos de la Administración autonómica".

"(…) 8.3 Pues bien, ninguna duda cabe de que las instalaciones de energía eólica o renovable, que nos ocupan, son de interés público o social, y por ello las Normas Subsidiarias no contemplan que sean "usos prohibidos", lo que es muy distinto de que su uso "deba autorizarse", pues: a) No encaja en uso autorizable pues se trata de un uso con instalaciones energéticas distintas de las propias del mundo rural y que cuenta con régimen específico de impacto medioambiental; b) El que sea de interés general sencillamente constituye la premisa mayor para la autorización, y es que comporta que deba facilitarse su emplazamiento, incluso en suelo rural. Ahora bien, la premisa menor consiste en que ese interés general no menoscabe o comprometa otro interés general concurrente y específico de superior rango, y así se justifique como fundamento para denegar la implantación. De ahí la necesidad de tramitar un expediente y recabar informes para verificar su idoneidad. En otras palabras, el proyecto de energía renovable está amparado por el interés general apriorístico y suficiente para iniciar y desarrollar el procedimiento, pero en el curso de la instrucción pueden aflorar otros intereses generales atendibles y prevalentes que determinen su exclusión de autorización específica. Subrayamos la necesidad de justificar razonada y objetivamente la exigencia del máximo de distancias aplicado por el informe.

Bajo dichas prevenciones hemos de rechazar que se trate de un uso prohibido, pero ello no nos lleva a que se trate de un uso necesariamente de obligada autorización.".

"(…) C) Por otra parte, el informe técnico aplica la Directriz 13º en cuanto dispone que "se recomienda que cualquiera de los aerogeneradores que integren un parque eólico guarde los siguientes retranqueos: ...200 m a instalaciones a antenas de comunicaciones (y) 1000 m a Entidades de población delimitadas como Núcleo Rural". Es patente que se trata de una recomendación, y con la fuerza propia de una Directriz, limitándose el informe urbanístico a una aplicación literal e imperativa de la Directriz en este particular cuando lo suyo sería justificar su aplicación y la exigencia de ese máximo rigor (y no una distancia menor respetando el techo recomendado) tanto en cuanto a la proximidad de comunicaciones como de núcleo rural".

"(…) En suma, un informe que pretenda exigir el cumplimiento de las distancias recomendadas, cuando el particular se esfuerza en ejercer su libertad de empresa y además hacia energías renovables cumplimentando los rigurosos requisitos de autorización, debe ir más allá de la mera medición de distancias y adentrarse a evaluar el impacto efectivo de las instalaciones pretendidas sobre los núcleos rurales, indicando su población y circunstancias que aconsejan velar por la exclusión de tales instalaciones.

D) Añadiremos que estamos ante un parque eólico que según el informe técnico consta de tan solo 4 aerogeneradores, lo que revela una instalación objetivamente de menor dimensión e impacto.

E) Bajo los actos propios de la administración autonómica, consta que el acuerdo de la Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 26 de junio de 2020, adoptó un informe que concluyó, respecto del uso del suelo pretendido, indicando que "(...) la Normativa Municipal no contempla el uso, ni como permitido, ni como autorizable y requiere, a los efectos que nos ocupa: Evaluación de Impacto Ambiental y la aprobación previa de un Plan Especial" (folio 23 del Expediente, pág. 181)".

En consecuencia, la Administración ha calificado erróneamente el uso pretendido como

prohibido cuando lo suyo hubiera sido considerarlo "incompatible" con arreglo al apartado c) del art. 193.2 del ROTU (Decreto 63/2022)".

"(…) Hacemos notar que dicho reglamento europeo sienta una presunción de interés público superior aplicable a las autorizaciones y concesiones de energías renovables en curso o tramitación al tiempo de su vigencia (como en el caso de autos en que la resolución recurrida se dicta tras la entrada en vigor del citado Reglamento).

9.4 En cambio, no resulta aplicable al caso que nos ocupa la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2023, de Calidad Ambiental pues establece que "los procedimientos de autorización iniciados antes de la entrada en vigor de la presente ley continuarán regulándose en cuanto a su tramitación y resolución por la legislación vigente al tiempo de su solicitud, salvo que el promotor del expediente solicite de forma expresa la aplicación de los procedimientos contemplados en la presente ley, conservándose, a tal efecto, los actos y trámites ya realizados". Y no resulta aplicable al caso de autos puesto que el procedimiento de autorización fue iniciado antes de la vigencia de la Ley 1/2023, pero ya había agotado su tramitación, puesto que se ultimó con la resolución aquí discutida.

9.5 En consecuencia con lo expuesto, hemos apreciado dos vicios sustanciales de la motivación de la resolución impugnada de 20 de octubre de 2023 dictada por la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico del Principado de Asturias por la que se pone fin al procedimiento iniciado por solicitud de autorización administrativa previa (AAP) y de construcción (AAC) del Parque Eólico Pereiro, núm. Expte. PE-254.

De un lado, que asume las afirmaciones y conclusiones del informe técnico municipal que parte de la premisa errada de tratarse de un uso prohibido, cuando hemos razonado que merece la consideración de "uso incompatible". De otro lado, porque aplica las recomendaciones de la Directriz 13ª del Decreto 42/2008, de 13 de mayo (Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica) agotando el máximo de las limitaciones de distancias recomendadas (retranqueos a 200 m y 1000 m a entidades de población delimitadas como núcleo rural), de manera que se hace precisa una motivación específica exteriorizada que justifique el máximo rigor de la garantía y no unas distancias menores. Ello sin olvidar que la resolución recurrida se apoya directa y ciegamente en los informes técnicos, pese a que en el antecedente inmediato a la parte dispositiva reconoce expresamente que "sobre la base del nada desdeñable principio de legalidad, y más allá de que las manifestaciones del Ayuntamiento de Taramundi para evacuar su informe desfavorable puedan estar huérfanas de suficiente motivación".

DÉCIMO.- Consecuencias de los vicios de ilegalidad detectados

10.1 La expuesta ausencia de motivación idónea determina la anulación del acto impugnado, con la consiguiente retroacción del procedimiento al momento anterior al mismo, y pudiendo la Administración actuante completar la instrucción del procedimiento con el fin de subsanar las deficiencias de motivación, disponer, de oficio o a instancia de parte interesada, los trámites complementarios propios del "uso incompatible" que resulten precisos para obtener la adaptación jurídica hacia su efectiva compatibilidad (mediante Plan Especial, sea supramunicipal o local, o instrumento urbanístico de eficacia equivalente) y dictar finalmente la resolución que proceda en derecho (y cuyo desenlace evidentemente no prejuzgamos puesto que carecemos de elementos de juicio, como tampoco debemos sustituir o anticipar el criterio de la Administración competente). Ello sin perjuicio del derecho de la recurrente

a acogerse a la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental ya que el procedimiento está vivo toda vez que en esta sentencia hemos considerado inválida la resolución que le ponía término.

10.2 En ambos casos, al establecer las condiciones, trámites y cargas que habiliten la compatibilidad del uso pretendido y al fijar las condiciones mínimas de distancias, deberán tenerse presentes por la Administración actuante: por un lado, el aludido principio europeo de "presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior" (Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo); y por otro lado, el art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: "Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen...".

10.3 En consecuencia, hemos de estimar las pretensiones planteadas en el suplico, en los términos sobrios que se indican (pues la invalidez se asienta solamente sobre las vertientes y motivos impugnatorios acogidos expresamente), tanto la relativa a declarar inválida la resolución impugnada como en cuanto a que se "acuerde que la actual Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico del Principado de Asturias reanude a la mayor brevedad la tramitación del procedimiento medioambiental y autorizatorio del Proyecto por los cauces legalmente previstos".

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos aborda cuestiones clave sobre la interacción entre la normativa urbanística local, la planificación territorial y los compromisos europeos en materia de energías renovables. Uno de los aspectos más destacados es la interpretación que realiza la Sala sobre la calificación urbanística de los proyectos de energías renovables: rechaza que la ausencia de previsión expresa en el planeamiento municipal implique necesariamente la prohibición del uso, y opta por la figura del "uso incompatible", lo que abre la puerta a la viabilidad de estos proyectos mediante la adaptación puntual del planeamiento, como la aprobación de un Plan Especial. Esta visión resulta especialmente relevante en un contexto en el que la transición energética y la implantación de renovables requieren flexibilidad y adaptación de los instrumentos urbanísticos tradicionales.

Asimismo, subraya la importancia de la motivación en los informes técnicos y en las resoluciones administrativas, especialmente cuando se aplican criterios restrictivos como las distancias mínimas a núcleos rurales recomendadas por directrices sectoriales. Tales restricciones han de contar con la debida justificación, evitando la aplicación automática y genérica de recomendaciones, lo que refuerza la necesidad de ponderar los intereses ambientales, sociales y económicos en juego.

Por otro lado, la sentencia incorpora de manera explícita el principio de interés público superior de las energías renovables, recogido en la normativa europea, y exige que este principio sea tenido en cuenta en la ponderación de intereses, aunque sin desplazar por completo la autonomía local ni la protección del entorno rural.

De este modo, la resolución judicial contribuye a clarificar el marco jurídico para la

implantación de energías renovables, promoviendo una interpretación integradora y dinámica del derecho urbanístico y ambiental, y recordando a las administraciones la obligación de motivar adecuadamente sus decisiones en un contexto de transición ecológica y cumplimiento de los objetivos europeos de descarbonización.

Enlace web: Sentencia AS 843/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 21 de marzo

ACTUALIDAD

Carlos Javier Durá Alemañ
David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de octubre de 2025

Cataluña aprueba vía Decreto la ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales

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

Fuente: Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. Publicado el día 12 de septiembre de 2025, con el número 9498

Palabras clave: Recursos pesqueros. Autorizaciones. Pesca controlada. Pesca no profesional. Pesca deportiva. Régimen sancionador.

Resumen:

El marco legal en el que se inspira el presente Decreto tiene como elementos destacados, las Directivas de la Unión Europea sobre la materia y actividades sectoriales, así como la normativa estatal traspuesta al ordenamiento jurídico estatal. El Decreto se compone de 11 capítulos, el capítulo I establece el objeto del Decreto, y define varios conceptos que facilitan la comprensión de la norma; el capítulo II clasifica las especies de peces y crustáceos, los diferentes tramos de cursos y las masas de agua a efectos de la pesca, y establece su señalización; el capítulo III establece las condiciones para poder pescar. En concreto, regula las licencias y los permisos de pesca, los cebos permitidos para la pesca, los períodos hábiles de pesca, las prohibiciones de pesca por razón del lugar, las autorizaciones excepcionales, y la posible adopción de medidas extraordinarias.

El capítulo IV establece la planificación y la ordenación de la pesca mediante el Plan de ordenación de la pesca en aguas continentales, los planes técnicos de gestión piscícola, la resolución anual de pesca continental y el Consejo Asesor de la Pesca en Aguas Continentales; el capítulo V regula el aprovechamiento de la pesca, incluidas las zonas de pesca controlada y las zonas de pesca en instalaciones de titularidad privada. Establece que, en las primeras, la titularidad y administración corresponden al departamento competente en materia de pesca no profesional en aguas continentales; el capítulo VI recoge las condiciones para llevar a cabo la pesca deportiva.

El capítulo VII tiene por objeto proteger y conservar los ecosistemas acuáticos continentales. En concreto, establece la estructura, el funcionamiento y la composición de la Comisión para la Conservación de las Especies Acuícolas, y las actuaciones que se deben ejecutar en caso de alteración del volumen o el caudal de masas de agua, principalmente en lo que respecta al Plan de salvamento. También desarrolla las previsiones de la Ley 22/2009, de 23 de diciembre, en lo que respecta a la regulación de la conectividad fluvial mediante la construcción de pasos para peces y las rejas y sistemas de protección de canales de derivación de aguas, la conectividad del curso, y la conservación de las zonas de freza.

El capítulo VIII dispone las medidas de recuperación y conservación de la fauna. También establece el régimen aplicable a los diferentes tipos de reintroducciones, repoblaciones o

liberaciones y translocaciones en las aguas comunes, en las aguas de reserva genética, y en los centros de recuperación de la fauna en aguas continentales. Finalmente, indica las obligaciones en materia de sanidad animal conexas. El capítulo IX regula las escuelas del río y las entidades tutoras de la pesca, como mecanismos de participación ciudadana, formación y educación; el capítulo X establece el Fondo para la gestión de la pesca como instrumento de financiación de la pesca y el capítulo XI remite al régimen sancionador aplicable, y establece el régimen de los decomisos de los materiales empleados.

El Decreto también contiene las seis disposiciones adicionales siguientes la disposición adicional primera efectúa una remisión a la normativa que regula el Registro de entidades de medioambiente, para obtener la declaración de entidad tutora de río; la disposición adicional segunda prevé las formas en las que se pueden presentar los modelos de comunicación o de solicitud que prevé el Decreto; la disposición adicional tercera establece la identificación y firma electrónica; la disposición adicional cuarta determina las notificaciones electrónicas; la disposición adicional quinta se refiere a la representación digital; la disposición adicional sexta dispone la adecuación al modelo de gobierno de datos de la Administración de la Generalitat.

El Decreto también contiene las cuatro disposiciones transitorias siguientes: la disposición transitoria primera fija los períodos para la designación de vocales del Consejo Asesor de la Pesca en Aguas Continentales; la disposición transitoria segunda establece la vigencia de la resolución que ordena la pesca en aguas continentales de Cataluña; la disposición transitoria tercera regula las zonas de pesca controlada intensiva existentes dentro de espacios naturales de protección especial. Por último, la disposición transitoria cuarta fija el plazo que tienen las zonas de pesca en instalaciones de titularidad privada para adaptarse a lo regulado en este Decreto.

Enlace web: Decreto 190/2025, de 9 de septiembre, de la ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de octubre de 2025

La Comunidad Valenciana aprueba la regulación de los requisitos en materia de higiene de la carne de caza mayor silvestre destinada a consumo humano doméstico privado y al suministro directo de pequeñas cantidades de carne fresca de caza mayor silvestre por las personas cazadoras

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

Fuente: Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. Publicado el día 29 de septiembre de 2025, con el número 10204

Palabras clave: Caza. Comercialización carne de caza. Consumo humano. Caza silvestre. Régimen sancionador.

Resumen:

La actividad cinegética genera un importante número de trabajadores en España. Tanto de manera directa como indirecta, por ejemplo, a través de la comercialización de los productos derivados de esta actividad. Precisamente, la presencia de enfermedades zoonóticas en los animales silvestres que son objeto de caza hace necesario implementar una serie de medidas de control para proteger la Salud Pública y reducir el riesgo potencial de transmisión de enfermedades relacionadas con esta actividad. En particular, para poder garantizar la seguridad de la carne de caza silvestre destinada al consumo humano, se deben de cumplir una serie de requisitos sanitarios y de higiene establecidos en la normativa comunitaria.

Este decreto tiene 24 artículos, divididos en seis capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales. El capítulo I se centra en las disposiciones generales; el capítulo II en los requisitos de los centros de recogida de caza autorizados y de los locales destinados a la inspección de pequeñas cantidades de carne fresca de caza mayor silvestre; el capítulo III en los requisitos para el suministro de pequeñas cantidades de carne fresca de caza mayor silvestre a la persona consumidora final o a establecimientos de comercio al por menor que suministran directamente a la persona consumidora final; por su parte, el capítulo IV establece el control sanitario de la carne fresca de caza mayor silvestre destinada a consumo doméstico privado o a la comercialización de pequeñas cantidades; el capítulo V trata de las personas veterinarias autorizadas para realizar el control sanitario de pequeñas cantidades de carne fresca de caza mayor silvestre y, por último, el capítulo VI establece el control oficial y el régimen sancionador.

Enlace web: Decreto 135/2025, de 22 de septiembre, del Consell, de regulación de los requisitos en materia de higiene de la carne de caza mayor silvestre destinada a consumo humano doméstico privado y al suministro directo de pequeñas cantidades de carne fresca de caza mayor silvestre por las personas cazadoras

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de octubre de 2025

V Jornada Jurídica de actualización en materia de evaluación ambiental "Evaluación ambiental: integrar y proteger"

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

Palabras clave: Formación. Evaluación ambiental.

Resumen:

El próximo 23 de octubre tendrá lugar la V Jornada Jurídica de actualización en materia de evaluación ambiental "Evaluación ambiental: integrar y proteger", organizada por la Oficina de Apoyo Técnico Jurídico a la Comisión de Evaluación Ambiental, perteneciente a la Dirección Insular de Planificación del Territorio, Paisaje y Patrimonio Histórico del Cabildo Insular de Tenerife. Como en años anteriores, la sesión tiene el formato de webinar en el que las personas interesadas podrán conectarse, previa inscripción gratuita, para asistir a las intervenciones de los diferentes ponentes que impartirán por vía telemática. Se entregará certificado de asistencia a las personas que superen el 75% de las horas lectivas de la jornada. En esta ocasión participará nuestra querida compañera María Pascual Núñez, además de estimados miembros de AJA como Blanca Lozano Cutanda, Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa y otros especialistas en la materia.

Programa (HORARIO INSULAR):

8.45: Presentación de la Jornada.

9.00: Actualización Jurisprudencial en materia de evaluación ambiental. Apuntes sobre el Parque Eólico Campelo. Blanca Lozano Cutanda. Catedrática de Derecho Administrativo por la Universidad del País Vasco. Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo.

9.50: La evaluación ambiental de proyectos total o parcialmente ejecutados. Angel Ruiz de Apodaca. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Navarra.

10.40: La regulación de la evaluación ambiental en las diferentes normativas autonómicas. María Pascual Núñez. Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT). Doctora en Derecho y Sociedad y máster en Derecho Ambiental.

Descanso. 11.30-12.00

12.00: La utilización de la IA en la administración pública. Especial mención del instrumento de la evaluación ambiental. Víctor Almonacid Lamelas. Secretario de la administración local, categoría superior. Directivo Público Profesional. Letrado especialista en Derecho Digital y de las TIC.

12.50: El anteproyecto de ley de actualización de la Ley 4/2017, de 13 de julio,

del Suelo de Canarias. Referencia a la evaluación ambiental. José Ramón Baudet Naveros. Jefe del Área de Coordinación del Planeamiento de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial. Gobierno de Canarias

13.40. Cierre de la Jornada

Dada su naturaleza evidentemente especializada, la jornada está fundamentalmente dirigida a personal de las diferentes administraciones públicas relacionadas con la evaluación ambiental y a los diferentes profesionales del amplio espectro de titulaciones que son necesarias para la eficaz protección del medio ambiente. En caso de superarse el número de asistentes que permite la plataforma del webinar, tendrán prioridad los grupos de destinatarios citados anteriormente.

Inscripción gratuita: Formulario de inscripción

Enlace web: V Jornada Jurídica de actualización en materia de evaluación ambiental "Evaluación ambiental: integrar y proteger"

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de octubre de 2025

Agenda. Seminario Internacional "Energía Eólica Marina, Gobernanza y Protección del Medio Marino", 16-17 de octubre de 2025, híbrido

Autor: David Mercadal Cuesta, Profesor del Departamento de Ciencias de la Documentación e Historia de la Ciencia de la Universidad de Zaragoza

Palabras clave: Energías renovables. Energía eólica. Medio marino. Formación.

Resumen:

La Universidad Internacional de La Rioja organiza el Seminario Internacional "Energía Eólica Marina, Gobernanza y Protección del Medio Marino", en colaboración con el Observatorio do Litoral (Universidade da Coruña) y el Centro de Extensión Universitaria e Divulgación Ambiental (CEIDA) de Galicia.

El evento tendrá lugar los próximos días 16 y 17 de octubre de 2025, en modalidad híbrida: presencial en el Castillo de Santa Cruz (Oleiros) y online, mediante Zoom.

La inscripción es gratuita, y se realizará mediante este enlace.

Destacamos la participación de Francisco Javier Sanz Larruga y Susana Galera Rodrigo, estimados miembros del Consejo científico-asesor de esta revista, así como de El programa de la jornada es el siguiente.

16 DE OCTUBRE

Bloque I: Desarrollo de la eólica marina y sus implicaciones para la protección del medio marino:

16:30 – 18:00 h. | Mesa redonda 1. Interacciones entre la pesca y la protección del medio marino.
Modera: Francisco Javier Sanz Larruga (Catedrático de Derecho administrativo, Universidade da Coruña). Participan:

- Torcuato Teixeira, Plataforma de Defensa de la Pesca y de los Ecosistemas Marinos.
- Antonio García Allut, Presidente de la Fundación Lonxanet.
- Anxo Calvo, Profesor titular de Economía Financiera de la Universidade da Coruña.

18:00 – 18:30 h. | Pausa café y networking.
18:30 – 20:00 h. | Mesa redonda 2. La eólica marina y sus implicaciones para la protección del medio marino.
Modera: Alberto Olivares (Profesor titular de Derecho Administrativo UNIR). Participan:

- Rosa María Regueira Ferreira, investigadora del Instituto de Estudos e Desenvolvemento de Galicia.
- Oriol Sarmiento Díez, gerente del Clúster de Energías Renovables de Galicia (CLUERGAL).
- Roberto Galán Vioque, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Sevilla.
- Fátima Ribas Rodríguez, Doctoranda en Derecho de la Universidad de Sevilla.

17 DE OCTUBRE

Bloque II: Gobernanza, ordenación y conservación del medio marino:

09:30 – 11:00 h. | Mesa redonda 1. Evaluación de instrumentos de ordenación y gobernanza del espacio marino para el desarrollo de la eólica marina.
Modera: Izabel Rigo Portocarrero (Profesora ayudante doutor en Relaciones Internacionales y Derecho Público UNIR). Participan:
Francisco Javier Sanz Larruga, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidade da Coruña.

- Ernesto Bonafé, Senior Lecturer, University of Dundee.
- Ángel Lobo Rodrigo, Profesor Titular de Derecho administrativo de la Universidad de la Laguna.

11:00 – 11:30 h. | Pausa café y networking.
11:30 – 13:00 h. | Mesa redonda 2. Instrumentos para la evaluación y sostenibilidad ambiental de la energía eólica marina.
Modera: Jennifer Sánchez González (Profesora de Derecho Administrativo de la Universidade da Coruña). Participan:

- Rafael Sardá Borroy, Investigador científico del Centro de Estudios Avanzados de Blanes, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Rebeca Sánchez Vázquez, Profesora titular de la Escuela Superior de Ingeniería y Tecnología, Universidad Internacional de La Rioja.
- Susana Galera Rodrigo, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad Rey Juan Carlos.

13:00 – 14:00 h. | Clausura. Desafíos de la energía eólica marina en España.

- Carolina de Mas, asesora de diversos países para la gobernanza de la energía eólica marina.
- Alberto Olivares Gallardo, Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad Internacional de La Rioja.

Toda la información en su página web.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de octubre de 2025

Congreso internacional la política medioambiental en el ámbito de la defensa, Ministerio de Defensa, Universidad de Valladolid, online, 16 octubre 2025

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

Palabras clave: Formación. Universidad. Defensa. Gestión ambiental. Montes. Deforestación. Contaminación acústica. Política ambiental.

Resumen:

El próximo 16 de octubre tendrá lugar la segunda edición del Congreso internacional la política medioambiental en el ámbito de la defensa, organizado por la Universidad de Valladolid. Aborda la sostenibilidad en estructuras y operaciones militares, la gestión del ruido, la aplicación del Reglamento (UE) 1115/2023 contra la deforestación, la capacitación de gestores ambientales y el uso de herramientas registrales en espacios castrenses, con perspectivas comparadas de Polonia y Argentina.

Programa: Congreso internacional la política medioambiental en el ámbito de la defensa

Enlace a la asistencia al Congreso: Plataforma Teams

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de octubre de 2025

Agenda. III Jornada sobre economía circular local: "Prevención, reutilización y gestión de residuos en el sector textil". 6 de noviembre de 2025, presencial

Autor: David Mercadal Cuesta, Profesor del Departamento de Ciencias de la Documentación e Historia de la Ciencia de la Universidad de Zaragoza

Palabras clave: Economía circular. Residuos textiles. Formación. Universidad.

Resumen:

La Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) organiza, en colaboración con FOGALEC, la Universidade da Coruña (UDC) y FIREC, la III Jornada sobre economía circular local: "Prevención, reutilización y gestión de residuos en el sector textil". El evento cuenta con el patrocinio de COREGAL y VIRATEC, y con la colaboración del Concello de Santiago de Compostela y ECOBAS.

Tendrá lugar a cabo el próximo día 6 de noviembre de 2025 en el salón de actos del Edificio Cersia (Rúa do Alcalde Raimundo López Pol, 15707 Santiago de Compostela)

La inscripción es gratuita y puede realizarse hasta el 4 de noviembre a través del este enlace. Por razones de logística y aforo, se solicita comunicar cualquier cancelación con antelación suficiente para liberar las plazas disponibles.

Destacamos la participación de Alba Nogueira López, J. José Pernas García, estimados miembros del Consejo Científico-asesor de esta revista.

El programa de la jornada es el siguiente:

9:30–10:00. Apertura e inauguración
- Concello de Santiago de Compostela
- Xunta de Galicia
- FEGAMP
- UDC

10:00–10:45. Un nuevo marco jurídico de la economía circular en el sector textil
- Alba Nogueira López (USC)
- J. José Pernas García (UDC)

10:45–11:30. Regulación de ecodiseño y productos textiles
- Itziar Sobrino García (UDC)
- Aloia López Ferro (Terraqui)

11:30–12:00. Pausa café

12:00–14:00. Modelo de gestión de los productos textiles y calzados usados y sus residuos
Moderador: J. José Pernas García (UDC)

- Ricardo Luis Izquierdo, Director general de Economía Circular, Ayuntamiento de Fuenlabrada
- Juan Ramón Meléndez, Director general de la Asociación para la Gestión del Residuo Textil y del Calzado (REVISTE)
- Albert Alberich (Moda-Re)
- Pilar Chiva Rodríguez (Agència de Residus de Catalunya)

16:00–17:00. Mesa: El papel de los diversos actores sociales y económicos *Moderadora:* Jennifer Sánchez (UDC)

- Carmen Redondo Borge, Dirección de Relaciones Institucionales. Vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)
- Vicente López, Director General de ISTAS/CCOO
- Rafael Mas (HUMANA)
- Representante de empresa de gestión de residuos (por determinar)

17:00–18:30. Mesa: Gestión de residuos municipales y residuo textil *Moderadora:* Itziar Sobrino (UDC)

- María Martínez Abraldes, Jefa de Sección de Residuos, Diputación de Pontevedra
- José María García Bresó, Traperos de Emaús
- Isabel Fraga Castro, Presidenta de la Asociación de Empresas de Inserción de Galicia (AEIGA)
- Jesús García Blanco, Vocal del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia (TACGAL)

Más información en su página web.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de octubre de 2025

Formación universitaria en derecho ambiental

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

Palabras clave: Universidad. Derecho Ambiental. Formación.

Recordamos aquí la formación especializada en derecho ambiental y afines en las universidades españolas:

Institución	Formación jurídicoambiental
ISDE Law Business School	Máster online en Real Estate, Urbanismo, Medio Ambiente y Smart Cities
Universidad a Distancia de Madrid. Centro de Estudios Financieros	Máster en Energías Renovables y Eficiencia Energética
Universidad Carlos III de Madrid	Máster Universitario en Derecho de los Sectores Regulados
Universidad Complutense de Madrid	Magíster Propio en Derecho Ambiental
Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho	Máster Universitario en Medio Ambiente: Dimensiones Humanas y Socioeconómicas
Universidad de Alicante	Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad
Universidad de Granada	Máster Propio en Derecho de Aguas y en Derecho Ambiental de Andalucía
Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	Máster en Bioética y Bioderecho (Interuniversitario)
Universidad de Málaga	Máster en Derecho de la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Medio Ambiente
Universidad de Murcia	Máster Universitario en Bioderecho: Derecho, Ética y Ciencia
Universidad del País Vasco	Título Propio online: Máster en Derecho Ambiental
Universidad Internacional de La Rioja	Máster Universitario en Derecho Ambiental Máster Universitario en Derecho de la Energía y Transición Energética
Universitat Rovira i Virgili	Máster Universitario en Derecho Ambiental

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de octubre de 2025

Cambio climático:

PELAYO GONZÁLEZ TORRES, Ángel; TARODO SORIA, Salvador (Dir.); et al. *El derecho ante el cambio climático y la transición energética: una reflexión en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 356 p.

Derecho ambiental:

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. *Sistema jurídico y administrativo de protección del Medio Ambiente*. Barcelona: Atelier, 2025. 268 p.

PIGRAU SOLÉ, Antoni (Ed.); CAMPINS ERITJA, Mar (Ed.). *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 828 p.

Desarrollo sostenible:

FEIJOO, Gumersindo. *Las aristas de la sostenibilidad*. Santiago de Compostela (La Coruña): Universidad De Santiago Compostela, 2025. 178 p.

PELAYO GONZÁLEZ TORRES, Ángel; TARODO SORIA, Salvador (Dir.); et al. *El derecho ante el cambio climático y la transición energética: una reflexión en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 356 p.

RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca. *La vivienda sostenible: acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 264 p.

Edificación:

RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca. *La vivienda sostenible: acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 264 p.

Economía circular:

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la Economía Circular*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

VISA CASES, Marià de. *Traslados de residuos de envases de plástico y economía circular: procedimientos y mecanismos de control en origen y destino*. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili (URV), 2025. 120 p.

Energía:

PELAYO GONZÁLEZ TORRES, Ángel; TARODO SORIA, Salvador (Dir.); et al. *El derecho ante el cambio climático y la transición energética: una reflexión en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025. 356 p.

VILLAR EZCURRA, Marta (Dir.); ANTÓN ANTÓN, Álvaro (Dir.); BISOGNO, Marina (Coord.). *Aspectos Jurídicos de la tarificación del carbono en sectores estratégicos*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 606 p.

Energía eléctrica:

MOLINA LEBRÓN, Ana. T*ributos extrafiscales, protección del medioambiente y fiscalidad de la energía eléctrica*. Madrid: Reus, 2025. 288 p.

Fiscalidad ambiental:

MOLINA LEBRÓN, Ana. T*ributos extrafiscales, protección del medioambiente y fiscalidad de la energía eléctrica*. Madrid: Reus, 2025. 288 p.

VILLAR EZCURRA, Marta (Dir.); ANTÓN ANTÓN, Álvaro (Dir.); BISOGNO, Marina (Coord.). *Aspectos Jurídicos de la tarificación del carbono en sectores estratégicos*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 606 p.

Plásticos:

VISA CASES, Marià de. *Traslados de residuos de envases de plástico y economía circular: procedimientos y mecanismos de control en origen y destino*. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili (URV), 2025. 120 p.

Residuos de envases:

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la Economía Circular*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi - Thomson Reuters, 2025. 230 p.

VISA CASES, Marià de. *Traslados de residuos de envases de plástico y economía circular: procedimientos y mecanismos de control en origen y destino*. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili (URV), 2025. 120 p.

Transportes:

VISA CASES, Marià de. *Traslados de residuos de envases de plástico y economía circular: procedimientos y mecanismos de control en origen y destino*. Tarragona: Universidad Rovira i Virgili (URV), 2025. 120 p.

Urbanismo:

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *Derecho urbanístico de Cataluña (13ª ed.)*. Barcelona: Atelier, 2025. 382 p.

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. 160
Octubre 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