Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 161

Noviembre 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 10

PRINCIPLES OF CARBON TAX DESIGN AND APPLICATION: LESSONS FOR VIETNAM'S CARBON TAX LEGAL FRAMEWORK, Nam Phan Phuong 11

ANÁLISIS DE LA LEY CHILENA SOBRE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS TURBERAS: UN NUEVO PARADIGMA JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA, Verónica Delgado Schneider, Dominique Hervé Espejo, Manuel Prieto Montt 43

ELECTROCUCIÓN DE AVIFAUNA EN LÍNEAS ELÉCTRICAS: DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA A LA RESPONSABILIDAD PENAL, María Teresa Montero Ruiz 88

PESCA DE MAYOR ESCALA DENTRO DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS DE PERÚ: ANÁLISIS Y PROPUESTAS, Bruno Monteferri Siles, Percy Grandez Barrón, Fabio Castagnino Ugolotti 124

EL TRÁFICO ILEGAL DE RESIDUOS PLÁSTICOS EN LA DIRECTIVA EUROPEA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE EL DERECHO PENAL, Maria Marques-Banque, Iván Hortigüela Bolsa 194

COMENTARIOS 228

RETOS EN LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA, Carlos Ramírez Sánchez-Maroto ... 229

LA LAGUNA DEL MAR MENOR COMO SUJETO DE DERECHOS: COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 142/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE, Giuseppe Rigobello, Andrés Iván Dueñas Castrillo 260

LEGISLACIÓN AL DÍA 282

Unión Europea 283

Nacional 285

Autonómica 288

Andalucía 288

Cantabria 290

Castilla y León 293

JURISPRUDENCIA AL DÍA 299

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) 300

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) 324

Tribunal Supremo (TS) 329

Tribunal Superior de Justicia (TSJ) 349
Andalucía 349
Castilla-La Mancha 364
Castilla y León 370
Galicia 378
ACTUALIDAD 383
Noticias 384
Agenda 392
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA 393
MONOGRAFÍAS 394
PUBLICACIONES PERIÓDICAS 396
Números de publicaciones periódicas 396
Artículos de publicaciones periódicas 397
Legislación y jurisprudencia ambiental 408
Recensiones 411
NORMAS DE PUBLICACIÓN 413

NOTAS DEL EDITOR

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de noviembre de 2025

Nota del Editor. Contenido completo de "Actualidad Jurídica Ambiental: Anuario 2024"

Estimados lectores:

Aunque aparentemente el tiempo se nos escapa de las manos y todo pasa de manera rápida, lo cierto es que si nos retrotraemos 365 días comprobamos que un año da mucho de sí y suceden diversos acontecimientos, aunque a nosotros nos corresponde la realidad jurídico ambiental.

Son ya catorce los Anuarios que hemos publicado y que aglutinan toda la información facilitada al lector a través de nuestra publicación "Actualidad Jurídica Ambiental", una labor continuista que desemboca en este Anuario 2024.

Quizá no haya sido un período que se caracterice por una ingente producción normativa sino más bien de comprobación de cumplimiento de normas y valoración de su eficacia. No obstante, si tuviéramos que destacar algún extremo, nos decantaríamos por aquella normativa que persigue una tramitación administrativa más ágil, menos compleja y más eficiente, que facilite la instalación de proyectos de energías renovables por las que nuestro país ha apostado decididamente, hasta el punto de llegar a regular el procedimiento relativo a las plantas fotovoltaicas flotantes en los embalses; o la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar. La bioenergía también se incluye en el mix energético y, cuando se trata del transporte, los biocombustibles están llamados a representar un papel esencial en la descarbonización del sector; de ahí que el legislador estatal haya apostado claramente por su fomento mediante una regulación esclarecedora de sus fórmulas de venta, consumo y certificación.

En segundo lugar, durante los meses de noviembre y diciembre de 2024, el tiempo ha estado marcado por la adopción de una normativa urgente destinada a la aprobación de ayudas por parte de los Gobiernos central y autonómicos como consecuencia de la catástrofe ambiental que provocó una DANA en varias de nuestras Comunidades Autónomas, sobremanera en la Comunidad Valenciana, y que originó fuertes inundaciones causantes de gravísimos daños personales y materiales, en muchos casos, irreparables.

En este marco, al igual que en los años anteriores, reiteramos que detrás de los resultados obtenidos hay una labor de un gran equipo conformado por las personas que trabajamos en el CIEDA, y al mismo nivel de compromiso por los colaboradores externos que forman parte del Consejo de redacción. Se suman todas aquellas personas que de una u otra forma han coadyuvado al mantenimiento activo, intenso e intensivo de esta publicación. Vaya por delante nuestro agradecimiento a todos ellos y a los más de 3000 lectores.

Se trata del décimo cuarto Anuario, que aglutina 40 artículos y comentarios, 73 notas de legislación y 100 notas de jurisprudencia. En todo caso, una herramienta útil que goza de una

muy buena salud y que permite a una sociedad, cada vez más crítica y participativa, familiarizarse con el complejo y apasionante mundo del derecho ambiental.

Esperamos que disfruten de su lectura.

Documento completo: Actualidad Jurídica ambiental: Anuario 2024

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de noviembre de 2025

Presentación del Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2025

El Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT), a través de su publicación "Actualidad Jurídica Ambiental", ofrece a sus lectores el Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2025, sucesor del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM), y que cuenta ya con veinte años de recorrido desde sus inicios en 2005, publicado en abierto por el CIEDA en sus últimas ediciones.

Un año más, la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y el Organismo Público de Investigación CIEMAT, adscrito al Ministerio de Ciencia, han colaborado en su coedición para consolidar y difundir una obra tan esencial y de enorme calado en el mundo jurídico-ambiental. Ambas instituciones pretenden satisfacer las necesidades de información jurídica de los ciudadanos en materia ambiental con un gran aporte de experiencia en este sector.

El CIEDA continuará ofreciéndoles este Anuario en abierto y de forma gratuita sobre la base del modelo de las pasadas ediciones. Esta obra también se podrá consultar a través de la página del BOE-Anuarios y Revistas.

Pueden consultar aquí la obra completa:

PRIMERA PARTE. POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMPARADAS

I. Compromisos internaciones en materia del medioambiente: la gobernanza ambiental en jaque ante la crisis del multilateralismo y las contiendas bélicas. Rosa M. Fernández Egea (pp. 13-41)

II. Unión Europea: la política ambiental continúa reforzándose entre manifestaciones de agricultores y ganaderos. Dionisio Fernández de Gatta Sánchez (pp. 43-68)

III. Tribunal Europeo de Derechos humanos: cambio climático y derechos fundamentales. Omar Bouazza Ariño y Mario Ruiz Prieto (pp. 69-82)

IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europa: De la protección de hábitats al control de emisiones. Carmen de Guerrero Manso (pp. 83-112)

V. Argentina: la Ley de Cambio Climático de la provincia de Mendoza. Néstor A. Cafferatta (pp. 113-134)

VI. Brasil: eventos climáticos extremos y novedades legislativas. Pedro Curvello Saavedra Avzaradel (pp. 135-158)

VII. Colombia: principales avances normativos. Carolina Montes Cortés (pp. 159-179)

VIII. Japón: hacia una sostenibilidad basada en el bienestar. Paula Cisneros Cristóbal (pp. 181-204)

IX. Portugal: entre la herencia institucional y un nuevo rumbo. Amparo Sereno Rosado (pp. 205-218)

SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS GENERALES

I. Legislación básica estatal: un régimen común para los agentes forestales y medioambientales, el impulso de la reutilización de las aguas y la revisión del PNIEC. Blanca Lozano Cutanda (pp. 221-242)

II. Jurisprudencia constitucional: la personalidad jurídica del mar Menor y la ordenación del litoral gallego. Germán Valencia Martín (pp. 243-284)

III. Pragmatismo y eficiencia en la jurisprudencia del Tribunal Supremo en sanciones interadministrativas y requisitos formales de los planes con naturaleza reglamentaria. Gerardo García-Álvarez (pp. 285-311)

IV. La política criminal europea en materia de protección del medio ambiente plasmada en la Directiva (UE) 2024/1203. Impacto en el Derecho español. Carmen Alastuey Dobón (pp. 313-354)

V. Administración local: una labor permanente de prevención y lucha contra el cambio climático. Josep Ramón Fuentes i Gasó (pp. 355-377)

VI. Nuevos horizontes en el acceso a la justicia en asuntos ambientales en la Unión Europea y en la defensa de la naturaleza en la Constitución española frente a una posición poco avanzada del contencioso-administrativo. Alexandre Peñalver i Cabré y Eduardo Salazar Ortuño (pp. 379-409)

VII. Evaluando la Directiva de responsabilidad medioambiental. José Miguel Beltrán Castellanos (pp. 411-442)

VIII. Entramado normativo acelerador del coche eléctrico. 2025: ¿año clave? Cuestiones jurídicas relativas a la reducción de emisiones de CO2 en vehículos de turismo nuevos y la implantación de puntos de recarga. Nicolás Alejandro Guillén Navarro (pp. 443-467)

TERCERA PARTE: POLÍTICAS ESPECIALES

I. Contaminación acústica y zonas de bajas emisiones. Josep M. Aguirre i Font (pp. 471-498)

II. Un avance imparable hacia la renovación energética del sector de la edificación guiado por las directivas europeas de eficiencia energética y los objetivos climáticos asumidos. Judith Gifreu Font (pp. 499-524)

III. Una nueva etapa en la ordenación y gestión del litoral en España. Francisco Javier Sanz Larruga (pp. 525-542)

IV. La actual situación de los traspasos en materia de costas en España: una tarea inacabada. Ángel Lobo Rodrigo (pp. 543-573)

V. Espacios naturales protegidos: la ley de restauración de la naturaleza de la UE. Daniel Del Castillo Mora (pp. 575-595)

VI. Nuevos retos legales para implementar iniciativas de custodia del territorio. El denominado «Rewilding urbano» tecnológicamente asistido. Carlos Javier Durá Alemañ y Juan Carlos Rodríguez (pp. 597-612)

VII. Fauna: 2024, nuevas aportaciones a los regímenes jurídicos de la protección del lobo, de los seres sintientes y de las especies exóticas invasoras. José Miguel García Asensio (pp. 613-640)

CUARTA PARTE: POLÍTICAS AUTONÓMICAS

I. Política normativa ambiental de Andalucía 2025: Silencio y actividades que dañen el medio ambiente, simplificación y vuelta al modelo puro de Administración ambiental. Jesús Jordano Fraga (pp. 643-667)

II. La política ambiental de Aragón durante 2024: el año de la ruptura de la Coalición de Gobierno. Olga Herráiz Serrano (pp. 669-694)

III. Cataluña. Una vez más el medio ambiente a la zaga de los vaivenes políticos: la transición entre ejecutivos no favorece la transición ecológica. María Teresa Vadrí Fortuny (pp. 695-730)

IV. Extremadura: la planificación y el fomento como principales instrumentos de intervención de la política ambiental regional. Flor Arias Aparicio (pp. 731-750)

V. El fin de la comisión de medio ambiente de las Islas Baleares. Bartomeu Trias Prats (pp. 751-770)

VI. Comunidad de Madrid: la Ley de Economía Circular Madrileña y una nueva Ley Ómnibus dos años después de la anterior. M.ª Consuelo Alonso García y Antonio Villanueva Cuevas (pp. 771-799)

VII. Política normativa ambiental de la Región de Murcia. Blanca Soro Mateo, Santiago M. Álvarez Carreño y Elisa Pérez de los Cobos Hernández (pp. 801-844)

VIII. Navarra: la Ley Foral de Cambio Climático no es como el gato de Schrödinger. José Francisco Alenza García (pp. 845-868)

IX. País Vasco: el reto de la aplicación de la Ley Vasca de Transición Energética y Cambio Climático. Iñigo Lazkano Brotóns (pp. 869-894)

X. La Rioja: dilemas de una transición energética sin planificación sectorial previa. René Javier Santamaría Arinas (pp. 895-931)

XI. Comunitat Valenciana: Catástrofe personal, material y ambiental entre derogaciones ambientales. Juan Rosa Moreno (pp. 933-950)

ARTÍCULOS

Verónica Delgado Schneider, Dominique Hervé Espejo, Manuel Prieto Montt

Maria Marques-Banque, Iván Hortigüela Bolsa

Bruno Monteferri Siles, Percy Grandez Barrón, Fabio Castagnino Ugolotti

María Teresa Montero Ruiz

Nam Phan Phuong

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de noviembre de 2025

PRINCIPLES OF CARBON TAX DESIGN AND APPLICATION: LESSONS FOR VIETNAM'S CARBON TAX LEGAL FRAMEWORK

PRINCIPIOS DEL IMPUESTO AL CARBONO: LECCIONES PARA EL MARCO LEGAL DEL IMPUESTO AL CARBONO DE VIETNAM

Autor: Nam Phan Phuong, PhD (Law), Lecturer, Faculty of Commercial Law, Ho Chi Minh City University of Law, Ho Chi Minh City, Vietnam, phanphuongnam@gmail.com, ORCID: 0009-0009-6293-0899

Fecha de recepción: 02/07/2025

Fecha de modificación: 30/07/2025 y 23/10/2025

Fecha de aceptación: 23/10/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00445

Abstract:

This article focuses on analyzing the principles of carbon tax application, drawing lessons from a comparative review of international experiences in Japan, Sweden and the European Union (EU) to make recommendations for Vietnam's carbon tax legal framework. Carbon tax is considered a powerful financial tool to internalize environmental costs, encourage the transition to clean energy and reduce greenhouse gas emissions. The implementation of carbon tax in Vietnam is urgent to fulfill international commitments (reducing greenhouse gas emissions by 15.8% by 2030, Net Zero 2050 according to the 2015 Paris Agreement), reducing dependence on fossil fuels, coping with

climate change, promoting green growth and global competitiveness, and ensuring social equity. The key principles to consider include: fairness and equity (ensuring that no harm is done to vulnerable groups), environmental efficiency (reducing emissions), and protecting economic and social rights (not impoverishing people, supporting sustainable transitions).

The article uses AI as GROK for correcting footnotes and references in the correct format.

Resumen:

Este artículo se centra en el análisis de los principios de la aplicación del impuesto al carbono, extrayendo lecciones de Japón, Suecia y la Unión Europea (UE) para formular recomendaciones para el marco legal del impuesto al carbono en Vietnam. El impuesto al carbono se considera una poderosa herramienta financiera para internalizar los costos ambientales, impulsar la transición hacia energías limpias y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La implementación del impuesto al carbono en Vietnam es urgente para cumplir con los compromisos internacionales (reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 15,8 % para 2030, alcanzar el objetivo de cero emisiones netas para 2050 según el Acuerdo de París de 2015), reducir la dependencia de los combustibles fósiles, afrontar el cambio climático, promover el crecimiento verde y la competitividad global, y garantizar la equidad social. Los principios clave a considerar incluyen: justicia y equidad (garantizar que no se perjudique a grupos vulnerables), eficiencia ambiental (reducir las emisiones) y protección de los derechos económicos y sociales (evitar el empobrecimiento de las personas y apoyar transiciones sostenibles).

El artículo utiliza IA como GROK para corregir notas a pie de página y referencias en el formato correcto.

Keywords: Carbon tax. Climate change. Greenhouse gas emissions. Renewable energy. Sustainable development. Fairness Principle. Efficiency Principle. Socio-Economic Rights Protection.

Palabras clave: Impuesto al carbono. Cambio climático. Emisiones de gases de efecto invernadero. Energías renovables. Desarrollo sostenible.

Index:

1. Introduction
2. Research Methodology
3. Theoretical basis of the principles applied in carbon tax
   - 3.1. Concept of carbon tax
   - 3.2. Legal principles applicable to carbon tax
     - 3.2.1. The principle of equity and fairness
     - 3.2.2. Principle of environmental efficiency and the right to a healthy environment
     - 3.2.3. Principle of protection of economic and social rights
4. International experience in translating principles into regulations in carbon taxes
   - 4.1. Application of principles in Japan's carbon tax regulations
     - 4.1.1. Carbon Tax Regulations in Japan
     - 4.1.2. Applying the above principles in Japan's carbon tax regulations
     - 4.1.3. Effectiveness of the provisions applying the above three principles
   - 4.2. Application of principles in Sweden's carbon tax regulations
     - 4.2.1. Carbon Tax Regulations in Sweden
     - 4.2.2. Applying the above principles in Japan's carbon tax regulations
   - 4.3. Application of the principles in carbon tax system and ETS regulation in the EU
     - 4.3.1. The EU's carbon tax system and Emissions Trading System
     - 4.3.2. Applying the above principles in EU's carbon tax regulations
   - 4.4. The need to issue a carbon tax in Vietnam
5. Recomendations in the use of principles in the process of constructing the legal system of carbon tax in Vietnam on the basis of learning from other countries
   - 5.1. Principle of Fairness and Equality
   - 5.2. Principle of environmental efficiency and the right to a healthy environment
   - 5.3. The principle of the defence of economic and social rights
6. Conclusion
7. Funding source:
8. Bibliography

Índice:

1. Introducción
2. Metodología de la investigación
3. Fundamento teórico de los principios aplicados al impuesto al carbono
   - 3.1. Concepto de impuesto al carbono
   - 3.2. Principios legales aplicables al impuesto al carbono
     - 3.2.1. Principio de equidad y justicia
     - 3.2.2. Principio de eficiencia ambiental y derecho a un medio ambiente sano
     - 3.2.3. Principio de protección de los derechos económicos y sociales
4. Experiencia internacional en la aplicación de principios a la normativa sobre impuestos al carbono
   - 4.1. Aplicación de los principios en la normativa japonesa sobre impuestos al carbono
     - 4.1.1. Normativa sobre impuestos al carbono en Japón
     - 4.1.2. Aplicación de los principios anteriores en la normativa japonesa sobre impuestos al carbono
     - 4.1.3. Eficacia de las disposiciones que aplican los tres principios anteriores
   - 4.2. Aplicación de los principios en la normativa sueca sobre impuestos al carbono
     - 4.2.1. Normativa sobre impuestos al carbono en Suecia
     - 4.2.2. Aplicación de los principios anteriores en la normativa japonesa sobre impuestos al carbono
   - 4.3. Aplicación de los principios en el sistema de impuestos al carbono y la normativa del RCDE en la UE
     - 4.3.1. El sistema de impuestos al carbono de la UE y el Sistema de Comercio de Emisiones
     - 4.3.2. Aplicación de los principios anteriores en la normativa de impuestos al carbono de la UE
   - 4.4. La necesidad de establecer un impuesto al carbono en Vietnam
5. Recomendaciones para la aplicación de los principios en el proceso de construcción del sistema legal de impuestos al carbono en Vietnam, basándose en el aprendizaje de otros países
   - 5.1. Principio de equidad e igualdad
   - 5.2. Principio de eficiencia ambiental y derecho a un medio ambiente sano

5.3. El principio de defensa de los derechos económicos y sociales
6. Conclusión
7. Fuente de financiación
8. Bibliografía

1. INTRODUCTION

Climate change is not only a natural phenomenon but also an important legal and economic issue of the 21st century. This reality raises questions about the appropriate policy tools that countries should develop to reduce greenhouse gas emissions and promote sustainable development. Carbon tax, which internalizes the environmental costs of carbon dioxide (CO2) emissions, is a powerful financial tool aimed at encouraging the transition to clean energy and reducing dependence on fossil fuels.[1] Vietnam, like many other countries, with its commitment to reduce greenhouse gas emissions by 15.8% by 2030 and achieve Net Zero by 2050 under the 2015 Paris Agreement, is also concerned about the need to establish a carbon tax legal framework that is appropriate to the socio-economic context of a developing country.[2] However, the implementation of a carbon tax faces many complex challenges including ensuring social equity, maintaining economic competitiveness and complying with international requirements such as the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).[3]

The research objectives of this article are: i) to survey legal and economic regulations on principles of designing and realization of carbon tax; ii) to examine carbon tax from international experiences in Japan, Sweden, and the European Union (EU); and iii) to make recommendations on legal and economic principles in the establishment of carbon tax legal relationship to be suitable for Vietnam, achieving the needs of environmental efficiency and achieving a balance of socio-economic interests.

[1] Baranzini, A., J. Goldemberg, and S. Speck. "A Future for Carbon Taxes." *Ecological Economics* 32, no. 3 (2000): 395–412.
[2] Baranzini, A., J. Goldemberg, and S. Speck. "A Future for Carbon Taxes." *Ecological Economics* 32, no. 3 (2000): 395–412.
[3] Dyarto, R., and D. Setyawan. "Understanding the Political Challenges of Introducing a Carbon Tax in Indonesia." *International Journal of Environmental Science and Technology* 18, no. 6 (2021): 1479–88.

2. RESEARCH METHODOLOGY

This study uses a comparative analysis of carbon tax models in Japan, Sweden and the European Union (EU) for its representativeness and success in combining environmental efficiency with social justice.[4] In addition, the article also conducts research and analysis of legal documents, policies and reports related to carbon tax and the environment in Vietnam along with an assessment of the socio-economic and legal context [5] to determine the appropriate principles for the carbon tax legal framework in Vietnam. Additional sources from international documents include legal documents such as Japan's revised Oil and Gas and Coal Tax Law and documents related to the "Climate Change Mitigation Tax"[6], Sweden's Act 1990:582[7] and relevant EU Directives and Regulations on carbon markets and carbon border adjustments[8] used to clarify the framework laws of these countries/regions, as the basis for recommendations to build a tax legal framework with principles suitable for Vietnam.

3. THEORETICAL BASIS OF THE PRINCIPLES APPLIED IN CARBON TAX

3.1. CONCEPT OF CARBON TAX

As stipulated by the law, carbon tax is not just a revenue for the state budget, it is an innovative financial product originating from the state and aimed at the regulation of the market in a way that upholds sustainable environmental goals. In simple terms, Carbon Tax is directly imposed on the carbon content of fossil fuels or indirectly on the basis of the carbon content of any product[9]. Carbon tax is primarily implemented with the aim of internalizing the negative externalities of the damages of greenhouse gas emissions for producers and users of polluting fuel. This means that this tax will force the parties that

[4] Harrison, K. "The Comparative Politics of Carbon Taxation." *Annual Review of Law and Social Science* 6, no. 1 (2010): 507–29.
[5] Kadarukmi, E. R. "Carbon Tax and Its Effect on the Economy, Taxes and Environment." *Awang Long Law Review* 6, no. 1 (2023): 237–44.
[6] "Japanese Carbon Tax - LPDD - Model Laws for Deep Decarbonization."
[7] Government of Sweden. "Sweden's Carbon Tax." *Government.se.*
[8] European Commission. "Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community." *EUR-Lex.*
[9] Baranzini, A., J. Goldemberg, and S. Speck. "A Future for Carbon Taxes." *Ecological Economics* 32, no. 3 (2000): 395–412

produce such polluting waste to bear the costs of the environmental damage they cause, rather than offloading those expenses onto society[10].

In theories of ecological economics, a carbon tax is likely to be a regressive tax, which taxes the poor relatively more than the rich. In this perspective, the free market does not allocate resources efficiently[11] because of a negative externality like pollution. A tax on carbon emissions, on the other hand, generates a transparent price signal that the price of producing and consuming (and transporting) higher carbon goods and services will rise. That motivates companies and consumers to transition to cleaner, more energy-efficient technologies as well as clean forms of energy, which contributes to lowering emissions all over[12]. From a legal perspective, the imposition of the carbon tax is a government intervention in the market for the use of a fiscal instrument to discharge its obligation to protect the environment and its obligation as a State to address climate change.

Emissions Trading System (ETS) focuses on capping total emissions and lets the market to decide the price of carbon through allowance allocations, while carbon tax places a price on each ton carbon for GHG emission.[13] The latter offers businesses more stability and certainty around the price of carbon, but may not be as adaptable in achieving a specific reduction level in emissions.[14] The revenue generated from CO2 taxes can help to finance green projects, reduce other taxes or be given back to citizens directly and thus support to address issues of social equity and the levels of public acceptance of the policy.[15]

Accordingly, the carbon tax lies at the convergence of financial law with environmental law and economics in the form of a tool for pricing an externality in order to meet the dual objectives of environmental protection and the development of an efficient and equitable low carbon transition.

---

[10] Metcalf, G. E. "On the Economics of a Carbon Tax for the United States." *Brookings Papers on Economic Activity* 2019, no. 1 (2019): 405–58.
[11] Timilsina, G. R. "Carbon Taxes." *Journal of Economic Literature* 60, no. 4 (2022): 1456–1502.
[12] Feng, K., et al. "Impact of Carbon Tax on Renewable Energy Development and Environmental–Economic Synergies." *Energies* 17, no. 21 (2024): 5347.
[13] Parry, I. W. H., J. Norregaard, and D. Heine. "Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice." *Annual Review of Resource Economics* 4, no. 1 (2012): 101–25.
[14] Kadarukmi, E. R. "Carbon Tax and Its Effect on the Economy, Taxes and Environment." *Awang Long Law Review* 6, no. 1 (2023): 237–44
[15] Steenkamp, L. "A Classification Framework for Carbon Tax Revenue Use." *Climate Policy* 21, no. 7 (2021): 897–910; Ramadhani, D. P., and Y. Koo. "Comparative Analysis of Carbon Border Tax Adjustment and Domestic Carbon Tax under General Equilibrium Model: Focusing on the Indonesian Economy." *Journal of Cleaner Production* 377 (2022): 134288.

3.2. LEGAL PRINCIPLES APPLICABLE TO CARBON TAX

The design and implementation of a carbon tax must comply with legal principles to ensure its effectiveness, fairness and conformity with human rights. These principles not only reflect international legal standards but also ensure the legitimacy and social acceptability of the policy in the legal-economic context of Vietnam. The principles include:

3.2.1. The principle of equity and fairness

The principle of fairness and equity calls for designing carbon taxes so that they don't disproportionately burden vulnerable populations, like low-income households, workers in heavy carbon industries or communities most effected by climate change. Legally, equity is not just a moral issue, it is a legal obligation in order to protect social and economic rights such as the rights to energy and an adequate standard of living under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)[16]. Our policy packages need distributive mechanisms to offset negative impacts and to make near-felicific both the distributional and allocational consequences of environmental costs. This is evident through the contents:

i) Tax refund measures or indirect financial incentives may be introduced. Nations must institute measures such as support systems to alleviate financial pressure on the affected populations. Regarding Japan, instead of directly refunding the money to citizens, the government has decided to retain an inadequately low initial carbon tax rate (which is about 289 yen / tCO2 in 2024, which the government says was to avoid a sudden shock to the economy while not overburdening citizens and businesses)[17]. This small tax is attributed to the potential impact to secure the access to energy and to reduce or eliminate the risk of falling into poverty caused by increasing cost of living, though its direct positive impact on supporting low-income consumers might not be as evident as in rebate direct schemes[18]. Japan's carbon tax revenue funds government incentives for energy efficiency and renewable energy[19], possibly creating indirect equity gains through future reductions in energy costs for households and through the emergence of new green industries.

[16] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966.
[17] Lewis, Jangira. "Assessing Japan's Carbon Tax." *Earth.Org*, February 24, 2022.
[18] Metcalf, G. E. "On the Economics of a Carbon Tax for the United States." *Brookings Papers on Economic Activity* 2019, no. 1 (2019): 405–58
[19] RECCPEDIA - Reccessary. "Carbon Tax in Japan."

ii) Measures to bolster social-economic change in affected sectors and areas. Workers who were employed in heavy carbon industries need vocational training and reorientation support in order to secure their right to work under Art.6 ICESCR.[20] For example, while Japan has not introduced specific career transition support program explicitly connected to the carbon tax - as some other countries have, the reallocation of a portion of tax revenue to assist SMEs in installing energy-saving equipment, enabling them to adopt green technologies more readily, represents an approach to support these industries in implementing changes without incurring job losses, thereby reducing social risks as the economy transitions toward a lower-carbon model.[21] Japan's future policies within the GX Promotion Act will also focus on creating an enabling environment for the green transition that brings new economic opportunities and to minimize social disruptions from the transition.[22]

3.2.2. Principle of environmental efficiency and the right to a healthy environment

The principle of environmental efficiency insists that a carbon tax must succeed in reducing greenhouse gas emissions, as part of the commitment to safeguard the right to a healthy environment, a universal human right enshrined in the United Nation's Human Rights Council Resolution 48/13.[23] Legally, environmental efficiency not only fulfils international obligations, for example under the 2015 Paris Accord, but also reduces the long-term social costs generated by the damaging impacts of climate change — flooding and salinity intrusion in the Mekong Delta being the two most reported. [24] The design of carbon tax must be considered between the tax rate high enough to trigger energy shift and the economic feasibility of a developing country such as Vietnam. This is reflected in the following contents:

i) A reasonable tax level. Reasonable tax rate can be defined as the rate that is sufficiently high to make the household energy use performance change but does not excessively burden the economy. Following the path of countries like Indonesia, Vietnam could start by implementing a tax rate of 5-10 USD/ton

[20] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966; Pye, S., S. Bradley, N. Hughes, et al. "An Equitable Redistribution of Unburnable Carbon." *Nature Communications* 11, no. 1 (2020): 3968.
[21] "Japanese Carbon Tax - LPDD - Model Laws for Deep Decarbonization."
[22] Mitsubishi Research Institute, Inc. "Japanese Carbon Price Forecast Based on the GX Promotion Act." *Research Articles*.
[23] United Nations. "Resolution 48/13: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment." 2021.
[24] Metcalf, G. E. "On the Economics of a Carbon Tax for the United States." *Brookings Papers on Economic Activity* 2019, no. 1 (2019): 405–58

CO2 and gradually increase towards the Emission Reduction Commitment 15.8% reduction over 2030.[25] This tax rate must be tailored to take into consideration economic and environmental evaluation, and compatibility with Vietnam's 45% reliance on coal for power generation.[26]

ii) Support green technology. It is important that the revenue from the carbon tax is used for renewable energy projects such as offshore wind projects in Binh Thuan or solar power projects in Ninh Thuan to stimulate the green transition and provide sustainable jobs, using the EU model. [27] The EU for instance has used €10 billion of ETS revenue spent on renewable energy during 2005-2020 which has contributed to the clean energy share rising to a current 22%.[28]

iii) Protect the human right to a clean, healthy environment. It protects the right to a healthy environment established in international law and the shield right [a right of protection] incomparable to the consequences of climate change. Put revenue from carbon taxation to renewable energy and climate adaptation projects - like flood defenses - helps to protect this right, while also supporting Viet Nam's Net Zero 2050 target.[29]

3.2.3. Principle of protection of economic and social rights

The principle of the protection of the economic and social rights entails that carbon taxes should not further impoverish or deny the impoverished from having access to fundamentals such as energy, food or health according to Article 11 of the ICESCR. [30] From a legal standpoint, respecting these rights leads not only to equity but also to greater social acceptability of the policy, particularly in Viet Nam where 4.2 % of the population live under government's national poverty line.[31] Carbon tax revenue disbursement mechanisms need to be architected to serve social welfare and a just transition.

---

[25] Ramadhani, D. P., and Y. Koo. "Comparative Analysis of Carbon Border Tax Adjustment and Domestic Carbon Tax under General Equilibrium Model: Focusing on the Indonesian Economy." *Journal of Cleaner Production* 377 (2022): 134288

[26] Dyarto, R., and D. Setyawan. "Understanding the Political Challenges of Introducing a Carbon Tax in Indonesia." *International Journal of Environmental Science and Technology* 18, no. 6 (2021): 1479–88.

[27] Feng, K., et al. "Impact of Carbon Tax on Renewable Energy Development and Environmental–Economic Synergies." *Energies* 17, no. 21 (2024): 5347

[28] Metcalf, G. E., and J. H. Stock. "The Macroeconomic Impact of Europe's Carbon Taxes." *American Economic Journal: Macroeconomics* 15, no. 3 (2023): 265–86.

[29] Timilsina, G. R. "Carbon Taxes." *Journal of Economic Literature* 60, no. 4 (2022): 1456–1502.

[30] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966.

[31] General Statistics Office of Vietnam. *Statistical Yearbook of Vietnam 2022*. Hanoi: Statistics Publishing House, 2023.

i) Compensation policies. Carbon tax revenues should go to fund energy, food or health care vouchers for low-income homes. Sweden's experiment demonstrates that the vast majority (around 70%) of carbon tax revenues are used by the state in order to assist low-income households and social spending. [32] Therefore, to apply this principle, Vietnam would also need to earmark a portion of carbon tax revenues to finance subsidized energy sources for low-income households in the Mekong Delta, that suffer most from the consequences of climate change. [33]

ii) Support actions required for migration to sustainable operational models. Encourage heavy carbon usage and emission industries such as coal power and cement to transform through preferential lending and green technology investment. This can be learned from the experience of the Just Transition Fund in the EU. [34]

iii) *Ensure economic rights of the people*. This principle is designed to safeguard individuals' right to an adequate standard of living and the right to work and access to services, and will prevent the carbon tax from exacerbating inequality. Remuneration rates and the levels of welfare support and occupational mobility must be established for administrative purposes explicitly to guarantee transparency and efficiency.[35]

4. INTERNATIONAL EXPERIENCE IN TRANSLATING PRINCIPLES INTO REGULATIONS IN CARBON TAXES

4.1. APPLICATION OF PRINCIPLES IN JAPAN'S CARBON TAX REGULATIONS

As one of the major developed countries focusing on carbon neutrality, Japan has been one of the early implementers of carbon pricing instruments—a crucial component for achieving climate targets. Through examining the

[32] Dissou, Y., and M. S. Siddiqui. "Can Carbon Taxes Be Progressive?" *Energy Economics* 42 (2014): 88–100.
[33] Malerba, D., A. Gaentzsch, and H. Ward. "Mitigating Poverty: The Patterns of Multiple Carbon Tax and Recycling Regimes for Peru." *Energy Policy* 149 (2021): 111961.
[34] European Commission. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*.
[35] Malerba, D., A. Gaentzsch, and H. Ward. "Mitigating Poverty: The Patterns of Multiple Carbon Tax and Recycling Regimes for Peru." *Energy Policy* 149 (2021): 111961.

Japanese experience from economic legal principles, it will be illustrative for foreign jurisdictions to plan effective legal frameworks for carbon tax.

4.1.1. Carbon Tax Regulations in Japan

Japan has adopted the "Tax for Climate Mitigation" since October 2012, and become the first example of the implementation of a national carbon tax in Asia.[36] It is designed as a tax surcharge on current taxes on fossil fuels (oil, natural gas and coal) upstream (fuel imports) in order to minimize administrative costs and broaden the tax base.[37] Beside the carbon tax, there are also local emissions trading systems (ETS), specifically, the Carbon Emissions Program of Tokyo Metropolitan Government (since 2010) and Saitama Prefecture (since 2011), as a way to respond to the national climate policy.[38] Against this backdrop, as the country moves towards carbon neutrality by 2050, Japan is currently working to establish new legal frameworks, such as the GX Promotion Act and the GX Decarbonized Power Act, with the plan to reshape carbon pricing systems starting in the fiscal year 2026.[39]

4.1.2. Applying the above principles in Japan's carbon tax regulations

The design and operation of Japan's carbon tax has struck a balance between economic and legal principles also in this respect, although sometimes suboptimal efficiency was not avoided:

i) Applying the principle of equity and efficiency fair. To prevent adversely affecting the economy and to avoid placing an excessive burden on the public and businesses[40], Japan keeps its initial carbon tax rate low (circa 289 yen/tCO2 in 2024). By taxing at the source, the same carbon price applies across all industries that use fossil fuels. Yet, this low level of taxation will give rise to concerns on the issue of burden sharing that may not be fair if there are no such compensation or redistribution mechanism, especially for low-income households[41]. Although carbon tax revenues are used to support energy efficiency projects and promote renewable energy, these are indirect measures

[36] RECCPEDIA - Reccessary. "Carbon Tax in Japan."
[37] "Japanese Carbon Tax - LPDD - Model Laws for Deep Decarbonization."
[38] Nagashima Ohno & Tsunematsu. "Carbon Pricing in Japan – How Is It Situated in International Border Carbon Adjustment Measures?" *Publications*.
[39] Mitsubishi Research Institute, Inc. "Japanese Carbon Price Forecast Based on the GX Promotion Act." *Research Articles*.
[40] Lewis, Jangira. "Assessing Japan's Carbon Tax." *Earth.Org*, February 24, 2022
[41] Metcalf, G. E. "On the Economics of a Carbon Tax for the United States." *Brookings Papers on Economic Activity* 2019, no. 1 (2019): 405–58

aimed at promoting equity rather than direct mechanisms to mitigate the regressive impact of taxes on disadvantaged groups.

ii) *Environmental efficiency principle and right to a healthy environment*. The principal objective of the carbon tax is to give a price signal to reduce greenhouse gas emissions, which can be argued to help to protect the right to a healthy environment[42]. Japan has allocated revenues from carbon taxes to fund incentives to energy efficiency and renewable energy developments that go directly to enhancement of environmental quality and to decrease reliance on fossil fuel[43]. Nevertheless, Japan carbon tax's environmental effectiveness is usually considered as limited, due to the fact that the tax base is too low to induce a fundamental change in the emissions behavior of economic agents[44]. This indicates that the concept of environmental efficiency has been accepted, but its application is not yet on the stage of promoting the green transition intensively.

iii) Principle of economic and social rights protection. Japan's carbon tax policy has tried to be sensitive to public concern about the social and economic effects. The moderate initial tax rate serves both to maintain industrial competitiveness and to prevent economic shocks that could lead to fluctuations in employment and income. Taxes are also redistributed in the support of small and medium-sized companies with the energy transition as a protection of the economic rights of those vulnerable sectors that have to face increasing carbon prices. But an absence of direct forms of compensation or clear beneficiaries in terms of households or industries could ultimately compromise the protection of socio-economic rights, particularly given Japan's intention to enhance the role of market-based instruments for pricing carbon over time.

4.1.3. Effectiveness of the provisions applying the above three principles

The effectiveness of applying these principles in Japan's carbon tax legal framework is "two-sided". In terms of environmental effectiveness, the low tax rate has significantly limited the ability to create strong behavioral change, causing the rate of emission reduction from the carbon tax to fall short of expectations[45]. This suggests that the balance between environmental objectives

[42] Feng, K., et al. "Impact of Carbon Tax on Renewable Energy Development and Environmental–Economic Synergies." *Energies* 17, no. 21 (2024): 5347

[43] RECCPEDIA - Reccessary. "Carbon Tax in Japan."

[44] Lewis, Jangira. "Assessing Japan's Carbon Tax." *Earth.Org*, February 24, 2022

[45] Ishikawa, Junko. "Equilibrium Carbon Price for Future Carbon Price in Japan." *Nomura Research Institute, Ltd.*, 2024.

and concerns about initial economic impacts has tilted towards the latter, reducing the effectiveness of the carbon price signal.

In terms of equity and fairness, imposing taxes upstream and reusing the revenues to support green technology has represented an indirect approach to ensuring equity. However, the lack of direct offsetting mechanisms may result in a disproportionate burden on low-income households or energy-intensive industries, although the current low tax rate does not make this issue urgent.[46]

In terms of protecting socio-economic rights, current policy has prioritized economic stability and competitiveness, reflected in modest taxation. This has helped avoid major economic and social shocks, but could also be seen as delaying the necessary energy transition, creating risks for industries if there is no timely alignment with international carbon pricing mechanisms (such as the EU's CBAM).[47] Japan's upcoming legislative changes, notably through the GX Promotion Act, show that the country is recognizing the need to strengthen its carbon pricing mechanism to achieve its long-term climate goals, while still finding a delicate balance between efficiency, equity and competitiveness.

4.2. APPLICATION OF PRINCIPLES IN SWEDEN'S CARBON TAX REGULATIONS

4.2.1. Carbon Tax Regulations in Sweden

The Swedish carbon tax is regulated by the Carbon Tax Act (1990:582), passed in 1990 and most recently amended in 2013. The Swedish carbon tax is perhaps the oldest and most successful type of carbon taxes.[48] This imposes a levy on coal, oil, natural gas, gasoline, and domestic aviation fuel of $129.89 per ton of CO2 (2023), the highest carbon price in the world. The key provisions of Act 1990:582 on Carbon Tax include: the exemption of exports from taxation (Sections 6–8); the allocation of revenues to reducing income tax and financing renewable energy (Section 10); a requirement for transparent monitoring

[46] Fremstad, A., and M. Paul. "The Impact of a Carbon Tax on Inequality." *Ecological Economics* 163 (2019): 88–97.
[47] Ramadhani, D. P., and Y. Koo. "Comparative Analysis of Carbon Border Tax Adjustment and Domestic Carbon Tax under General Equilibrium Model: Focusing on the Indonesian Economy." *Journal of Cleaner Production* 377 (2022): 134288
[48] Government of Sweden. "Sweden's Carbon Tax." *Government.se.*

(Section 12); and a mandate for public stakeholder consultation, including with the Sami people (Section 15).[49]

4.2.2. Applying the above principles in Sweden's carbon tax regulations

i) Applying the principle of fairness and equality. Articles 6-8 of the Carbon Tax Act (1990:582) establish a 50-80% carbon tax discount for export industries (such as steel, cement, chemicals) in order to keep international competitiveness (Act 1990:582), while Article 10 declares that part of the carbon tax receipts (2.5 billion USD/year) is to be used for energy subsidies (500-1,000 SEK/household/year) to households with low incomes.[50] These have helped the Swedish steel industry hold on to a 10% share of the EU export market, whilst energy subsidies which support in excess of 500,000 low-income households (2020) have served to mitigate the risk of earning inequality, reducing it by 3%.[51] It is this principle of fairness that the previous paragraphs have reflected by safeguarding the rights of industrial worker to work and the rights of the low-income household to access to energy under ICESCR, Articles 6 and 11.[52] This suggests that, if applied effectively, the exemption/subsidy system can become an efficient target for redistribution, which reduces the regressive effect of the carbon tax.[53]

ii) Applying the principle of environmental efficiency and the right to a healthy environment. Section 1-3 Act 1990:582 on Carbon Tax set a high tax rate ($ 129.89/tCO2) as a means to stimulate the energy transition with an aim of reducing CO2 emissions by 25% between 1990 and 2020. Article 10 also provides that the revenue of the carbon tax shall be directed to the investment in wind and solar projects.[54] As a result of these provision and the application thereof, the CO2 emissions of Sweden have decreased by 25%, the ratio of renewable energy sources is 56% (in 2020) and on top of that 1 billion USD of the tax income

[49] Andersson, J. J. "Carbon Taxes and CO2 Emissions: Sweden as a Case Study." *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4 (2019): 1–30.
[50] Andersson, J. J. "Carbon Taxes and CO2 Emissions: Sweden as a Case Study." *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4 (2019): 1–30
[51] Andersson, J. J. "Carbon Taxes and CO2 Emissions: Sweden as a Case Study." *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4 (2019): 1–30.
[52] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966.
[53] Dissou, Y., and M. S. Siddiqui. "Can Carbon Taxes Be Progressive?" *Energy Economics* 42 (2014): 88–100.
[54] Andersson, J. J. "Carbon Taxes and CO2 Emissions: Sweden as a Case Study." *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4 (2019): 1–30

has been invested into clean energy.[55] This suggests that while the carbon tax rate is quite high, its revenue has been reasonably used in renewable energy to protect the right to live in a healthy environment under Resolution 48/13.[56] These provisions indicate that the carbon tax can lead to substantial environmental efficiency provided that there is investment in green technology and they are also consistent with Sweden's international obligations.[57]

iii) On the use of the principle of protection of economic and social rights. If the free-market model is considered from a viable modification of the welfare perspective, then Art 10 of Act 1990:582 grants for a 70 % share of the carbon tax to relieve the fall-off in revenue from the reduction in personal income tax reduced from 32 % to 29 % for annual earnings less than SEK 30,000 and to underpin welfare entitlement in terms of, for example, health and education provision, depending on the funds that have become available (EC (ed) (1998))[58]. This raised the disposable incomes of 2 million people and provided health benefits to 300,000 households (as of 2020), thereby reducing the risk of poverty associated with higher energy prices. [59]. The above provisions demonstrate that allocating tax revenue to welfare benefits protecting the right to minimum standard of living under Article 11 of the ICESCR is justifiable and also enhances social acceptability of the carbon tax (higher than 80% of public acceptance, 2020).[60] This can be regarded as one of the instances where a balance of interests has been reflected between environmental goals and protection of economic and social rights.

4.3. APPLICATION OF THE PRINCIPLES IN CARBON TAX SYSTEM AND ETS REGULATION IN THE EU

4.3.1. The EU's carbon tax system and Emissions Trading System

The EU's carbon tax system and Emissions Trading System (EU ETS) are regulated by several key legal documents: Directive 2003/87/EC (2003,

[55] Feng, K., et al. "Impact of Carbon Tax on Renewable Energy Development and Environmental–Economic Synergies." *Energies* 17, no. 21 (2024): 5347

[56] United Nations. "Resolution 48/13: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment." 2021

[57] Timilsina, G. R. "Carbon Taxes." *Journal of Economic Literature* 60, no. 4 (2022): 1456–1502.

[58] Dissou, Y., and M. S. Siddiqui. "Can Carbon Taxes Be Progressive?" *Energy Economics* 42 (2014): 88–100

[59] Malerba, D., A. Gaentzsch, and H. Ward. "Mitigating Poverty: The Patterns of Multiple Carbon Tax and Recycling Regimes for Peru." *Energy Policy* 149 (2021): 111961.

[60] Lindvall, D., et al. "The Role of Fairness for Accepting Stricter Carbon Taxes in Sweden." *Climate* 12, no. 11 (2024): 170.

amended 2023) establishes the EU ETS, applicable to major industries (electricity, cement, steel, intra-bloc aviation) with a market carbon price of 70-100 euros/tCO2 (2023); Regulation (EU) 2021/1119 (2021) sets a target of 55% reduction by 2030 and Net Zero by 2050; Regulation (EU) 2023/955 (CBAM) will responsibly impose a carbon tax on imports from countries without robust carbon policies, beginning in 2026; Regulation (EU) 2021/1056 establishing the Just Transition Fund (€17.5 billion, 2021-2027) to facilitate career transitions.[61]

4.3.2. Applying the above principles in EU's carbon tax regulations

i) Applying the principle of fairness and equality. Regulation (EU) 2021/1056 stipulated that €17.5 billion would be assigned to the Just Transition Fund for vocational training and re-skilling of workers working in the polluting coal industry in Poland and Romania.[62] Moreover, as part of this framework, entry taxes will be imposed under Regulation (EU) 2023/955 on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), with the aim of protecting domestic industry and ensuring fair competition.[63] Under the application of the Regulations, the Just Transition Fund is used to assist 100,000 workers in Poland in transitioning to renewable energy in order to reduce climate risks and CBAM can potentially help the EU cut by up to 15% the risk of carbon leakage arising from the sectors such as steel and cement.[64] These laws serve to protect the right to work and to ensure fair competition, consistent with international trade law (WTO) and article 6 of the ICESCR.[65] The Just Transition Fund is also an active

[61] European Commission. "Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community." *EUR-Lex*.; European Commission. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*; European Commission. "Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality." *EUR-Lex*; European Commission. "Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism." *EUR-Lex*.

[62] European Commission. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*

[63] European Commission. "Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism." *EUR-Lex*.

[64] Pye, S., S. Bradley, N. Hughes, et al. "An Equitable Redistribution of Unburnable Carbon." *Nature Communications* 11, no. 1 (2020): 3968

[65] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966.

redistributive lever that the EU employs to mitigate the unfair effects of the transition.[66]

ii) Regarding the application of the principle of environmental efficiency and the right to a healthy environment. Whereas Directive 2003/87/EC and Regulation (EU) 2021/1119 establish ETS caps that deliver a 35% reduction in ETS sector emissions (2005-2020), and 55% (2005-2030) with available resources funding renewable energy[67]. The implementation of these regulations has resulted in a 35% reduction in EU emissions in ETS sectors (2005-2020), a 22% share of renewable energy with €10 billion invested in wind and solar power.[68] Clearly, the ETS and the CBAM, when operational, have been operating in a manner consistent with the protection of people's right to a healthy environment under Resolution 48/13 [69] while supporting the Net Zero 2050 target. These rules provide a successful mix of market driving mechanism (ETS) and green-technology investment to obtain environmentally friendly operation.[70]

iii) Applying the principle of protection of economic and social rights. According to Regulation (EU) 2021/1056 ETS revenues can be used to assist social and labor market transitions, including health and education support, in coal regions.[71] In Romania, an energy discount to decrease the poverty risk index is provided to 50,000 households from the Just Transition Fund.[72] The use of the above revenues for welfare and occupational transitions aims to contribute to the protection of people's right to an adequate standard of living and the right to work under Article 11 of the ICESCR [73]. This mechanism represents a balance between environmental objectives and the protection of economic and social rights, enhancing social acceptability.[74]

---

[66] McKibbin, W. J., et al. "The Role of Border Carbon Adjustments in a U.S. Carbon Tax." *Climate Change Economics* 9, no. 1 (2018): 1840011.
[67] European Commission. "Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community." *EUR-Lex*.
[68] Metcalf, G. E., and J. H. Stock. "The Macroeconomic Impact of Europe's Carbon Taxes." *American Economic Journal: Macroeconomics* 15, no. 3 (2023): 265–86.
[69] United Nations. "Resolution 48/13: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment." 2021
[70] Timilsina, G. R. "Carbon Taxes." *Journal of Economic Literature* 60, no. 4 (2022): 1456–1502.
[71] European Commission. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*.
[72] Malerba, D., A. Gaentzsch, and H. Ward. "Mitigating Poverty: The Patterns of Multiple Carbon Tax and Recycling Regimes for Peru." *Energy Policy* 149 (2021): 111961
[73] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966.
[74] Fremstad, A., and M. Paul. "The Impact of a Carbon Tax on Inequality." *Ecological Economics* 163 (2019): 88–97.

4.4. THE NEED TO ISSUE A CARBON TAX IN VIETNAM

Imposing carbon tax in Vietnam is an urgent need to implement commitments to the international community, tackle issues arising in economic and environment, and develop sustainably in a country with lower-middle income. Carbon Tax is a means not only to internalize the social and environmental costs of GHG but also to redistribute resources, improve social equity, and promote international competitiveness.

First, international obligations and legal commitments. Vietnam has pledged to cut its greenhouse gas emissions by 15.8% by 2030 as well as a path to Net Zero by 2050 as per the 2015 Paris Agreement, now enshrined in the nation's 2020 Law on Environmental Protection.[75] A carbon tax is an effective economic instrument to give effect to these commitments, compliant with international law in the field of climate change, as well as escape trade sanctions such as [EU]'s Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) proposed to be enforced from 2026.[76] From the economic law aspect, the formation of carbon tax enables Vietnam to participate in the global trading system and legitimize environmental policies. [77]

Second, dependence on fossil fuels. Vietnam is a country dependent on coal, from which produces up to 45% of electricity in 2020, and emits 2.7 ton/person CO2, which is higher than the average of other Southeast Asian countries.[78] It would incentivize the shift to renewables — like offshore wind and solar energy — while reflecting the long-term social costs of air pollution and climate change. From the perspective of economic law, it is an inevitable choice for the government to impose a carbon tax in market to adjust behavior of economic actors in order to reduce dependency on fossil fuels and to drive to grow "green".[79]

Third, climate change. Vietnam is among the countries most affected by climate change, particularly in the Mekong Delta, which loses 2-3% of GDP to floods

[75] Timilsina, G. R. "Carbon Taxes." *Journal of Economic Literature* 60, no. 4 (2022): 1456–1502.
[76] European Commission. "Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism." *EUR-Lex.*
[77] McKibbin, W. J., et al. "The Role of Border Carbon Adjustments in a U.S. Carbon Tax." *Climate Change Economics* 9, no. 1 (2018): 1840011
[78] Dyarto, R., and D. Setyawan. "Understanding the Political Challenges of Introducing a Carbon Tax in Indonesia." *International Journal of Environmental Science and Technology* 18, no. 6 (2021): 1479–88.
[79] Metcalf, G. E., and J. H. Stock. "The Macroeconomic Impact of Europe's Carbon Taxes." *American Economic Journal: Macroeconomics* 15, no. 3 (2023): 265–86

and salinity intrusion every year.[80] Revenues from carbon taxes would be available to fund climate-adaptation programs like the upgrading of flood proofing, and to protect the right of a healthy environment, as recognized by UN Resolution 48/13.[81] In terms of law and economics, carbon taxes are a textbook example of a Market-based policy instrument which improve social welfare by reducing the overall social cost associated with CO2 emissions.[82]

Fourth, green growth and global competitiveness. The carbon tax enables Vietnam to comply with requirements of CBAM, shield export industries, such as steel and cement, from increased taxes imposed on imports by the EU, and lure investments into clean energy. [83] Because 30% export turnover of Vietnam depends on the EU market, the taxation of carbon is implemented to ensure external competition and develop green economy in accordance with the National Strategy for Green Growth period 2021- 2030 (NSGG)….[84] According to the economic law, the carbon tax is a trade policy instrument, thereby reinforcing Vietnam's role in the world production chain.[85]

Fifth, social equity and sustainable development. It shall yield revenue to be re-invested into vulnerable groups like low-income households (comprising 30-40% of the population earning VND 12 mil/month or less) and workers in carbon intensive industries like coal power and cement.[86] Tax proceeds could be applied to energy subsidy and job package policies, utilizing the experience of the EU to safeguard rights of energy and working under Articles 6 and 11 of the ICESCR.[87] From an economic law perspective, this redistributive role not

[80] Malerba, D., A. Gaentzsch, and H. Ward. "Mitigating Poverty: The Patterns of Multiple Carbon Tax and Recycling Regimes for Peru." *Energy Policy* 149 (2021): 111961

[81] United Nations. "Resolution 48/13: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment." 2021

[82] Mintz-Woo, K. "Carbon Tax Ethics." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 15, no. 1 (2024): e858.

[83] Ramadhani, D. P., and Y. Koo. "Comparative Analysis of Carbon Border Tax Adjustment and Domestic Carbon Tax under General Equilibrium Model: Focusing on the Indonesian Economy." *Journal of Cleaner Production* 377 (2022): 134288.

[84] Kadarukmi, E. R. "Carbon Tax and Its Effect on the Economy, Taxes and Environment." *Awang Long Law Review* 6, no. 1 (2023): 237–44.

[85] McKibbin, W. J., et al. "The Role of Border Carbon Adjustments in a U.S. Carbon Tax." *Climate Change Economics* 9, no. 1 (2018): 1840011.

[86] Fremstad, A., and M. Paul. "The Impact of a Carbon Tax on Inequality." *Ecological Economics* 163 (2019): 88–97.

[87] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966.; Pye, S., S. Bradley, N. Hughes, et al. "An Equitable Redistribution of Unburnable Carbon." *Nature Communications* 11, no. 1 (2020): 3968.

only provides social fair share of the policy but also increases the policy's social acceptability with the minimizing of economic discrimination.[88]

Sixth, the limitations of the present instrument. Vietnam allows for VND 1,000-4,000 tax per h/l of fuel, nonetheless at this tax rate and absence of a transparent mechanism for revenue allocation, the potential for environmental outcome is so deficient.[89] In contrast, a carbon tax, with an appropriate tax rate (about USD 5-10/ton CO2) and a transparent allocation mechanism, would address the above constraints, achieve emissions reductions and provide support to the vulnerable groups, and be appropriate for the socio-economic situation of Vietnam.[90]

The promulgation of a carbon tax in Vietnam is due to international legal obligations, economic conditions that rely on fossil fuels, to advance the adverse effects of climate change and compete internationally, and create social equality. In the practice of many countries, the carbon tax is a necessary instrument that ensures the external costs to the environment internalization, the redistribution of resources, benefit future generations, promote sustainable economic development and a fundamental basis to ensure people the economic and social environmental health rights.

5. RECOMMENDATIONS IN THE USE OF PRINCIPLES IN THE PROCESS OF CONSTRUCTING THE LEGAL SYSTEM OF CARBON TAX IN VIETNAM ON THE BASIS OF LEARNING FROM OTHER COUNTRIES

While the details are beyond the scope of this paper, it is sufficient to conclude that the establishment of a carbon tax legal regime in Vietnam must incorporate lessons from both Japan, Sweden and the EU in terms of fairness and equality, environmental efficiency and preservation of socio-economic rights. The following recommendations focus on international experience that contains lessons for the country and specific legal mechanisms for operation, to ensure that such institutions are effective, legitimate and socially accepted in the

[88] Cronin, J. A., D. Fullerton, and S. Sexton. "Vertical and Horizontal Redistributions from a Carbon Tax and Rebate." *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 6, no. S1 (2019): 169–208.
[89] Kadarukmi, E. R. "Carbon Tax and Its Effect on the Economy, Taxes and Environment." *Awang Long Law Review* 6, no. 1 (2023): 237–44.
[90] Ramadhani, D. P., and Y. Koo. "Comparative Analysis of Carbon Border Tax Adjustment and Domestic Carbon Tax under General Equilibrium Model: Focusing on the Indonesian Economy." *Journal of Cleaner Production* 377 (2022): 134288.

context of the Vietnamese socio-economic environment, the commitment to Net Zero 2050 and the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

5.1. PRINCIPLE OF FAIRNESS AND EQUALITY

As the above analysis shows, Japan is regulating and applying a low carbon tax (289 yen/ton CO2, 2024) upstream to reduce the economic burden, while reallocating revenue to support small and medium-sized enterprises to install energy-saving equipment, indirectly protecting the economic rights of disadvantaged groups.[91] However, Japanese law does not provide direct compensation; and its support for low-income households does not generate enough effectiveness. Sweden, however, has a 50-80% tax break for the export sector (submitted by steel, cement) since the 1990s (Act 11.7 1990:582, Article 6-8) and has employed 2.5 billion USD/year income from carbon taxes to provide energy subsidies (500-1,000 SEK/household/year) based on Act 2000:289 [L50] in order for the 500,000 low-income household to face the risk of inequality.[92] In the EU: The Just Transition Fund (17.5 billion euro 2021-2027) is allocated to support 100,000 Polish workers to switch professions, thereby safeguarding the right to work (ICESCR art 6).[93] This indicates that carbon taxes can exacerbate the cost of living, leading to economic disparity, particularly in Vietnam, where 4.2% of the population is living below the poverty line.[94] Accordingly, for a mechanism to redistribute carbon tax revenues to be effective, Vietnam needs to implement subsidies and vocational training programs. Such regulations will be necessary in the review mechanism in order to secure fairness and reduce societal opposition and to protect the right both to access energy and the right to work under ICESCR as demonstrated by the Swedish model with 80 % support by the general public.[95]

Specifically, the legal framework on the application and operation of carbon tax should note:

---

[91] Lewis, Jangira. "Assessing Japan's Carbon Tax." *Earth.Org*, February 24, 2022

[92] Andersson, J. J. "Carbon Taxes and CO2 Emissions: Sweden as a Case Study." *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4 (2019): 1–30; Lindvall, D., et al. "The Role of Fairness for Accepting Stricter Carbon Taxes in Sweden." *Climate* 12, no. 11 (2024): 170

[93] European Commission. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*; Pye, S., S. Bradley, N. Hughes, et al. "An Equitable Redistribution of Unburnable Carbon." *Nature Communications* 11, no. 1 (2020): 3968.

[94] General Statistics Office of Vietnam. *Statistical Yearbook of Vietnam 2022*. Hanoi: Statistics Publishing House, 2023

[95] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966.

First, Vietnam should enact legislation on energy subsidies. To be specific, Vietnam needs clear regulations to stipulate the proportion of carbon tax revenues to be provided for energy subsidies (VND 500,000-1 million/household/year) to approximately 30-40% of households with fewer than VND 12 million/month, favoring regions heavily hit by climate change, especially the Mekong Delta. These rules specify the conditions for beneficiaries (income, locality), and establish an external audit mechanism that should provide some transparency about the program and prevent abuse, an idea inspired by Sweden.[96]

Second, Vietnam must set up laws and policies on career transition assistance. Accordingly, Vietnam should consider amending the 2020 Law on Environmental Protection to establish a Just Transition Fund. Funding also needs to include a share of the carbon tax levy depending on the revenue used to fund vocational training for workers in coal-fired power (45% of electricity supply; in 2020) and cement in Quang Ninh and Hai Phong. Regulations should specify criteria for funding (giving preference to workers under 40 years), rules for periodic reporting on the number of workers supported and a system of monitoring, along the lines of the EU Just Transition Fund.[97]

These recommendations should help to safeguard socio-economic rights and diminish inequality as well as to promote social acceptance of the carbon tax. Subsidies and vocational training policies may be considered as the effective redistributive instruments to harmonize the environmental objectives with the social equity and, if appropriate to Vietnam's conditions, characterized by income disparities and reliance on coal.[98]

5.2. PRINCIPLE OF ENVIRONMENTAL EFFICIENCY AND THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT

One of the assets of the Japanese carbon tax is that the government has used some of the money raised through the tax to fund energy-saving and renewable energy programs but the low tax rate (289 yen per ton of CO2) is not effective for emission reduction.[99] In Sweden, the high tax level (129.89 USD/ton of CO2, year 2023) in accordance with Act 1990:582 1§:3 combined with 1 billion USD in wind and solar power subsidies has helped Sweden to cut CO2 emissions by 25% and at the same time raise the level of renewables to 56%

[96] Fremstad, A., and M. Paul. "The Impact of a Carbon Tax on Inequality." *Ecological Economics* 163 (2019): 88–97.
[97] Pye, S., S. Bradley, N. Hughes, et al. "An Equitable Redistribution of Unburnable Carbon." *Nature Communications* 11, no. 1 (2020): 3968.
[98] Kadarukmi, E. R. "Carbon Tax and Its Effect on the Economy, Taxes and Environment." *Awang Long Law Review* 6, no. 1 (2023): 237–44.
[99] Lewis, Jangira. "Assessing Japan's Carbon Tax." *Earth.Org*, February 24, 2022

(2020).[100] These analyses demonstrate that the carbon tax is an economic instrument for internalizing the environmental costs which also addresses the issue of substitution or (progressive) marginalization of the use of hydrocarbon that contributes in preserving the right to live in a healthy environment according to the Decree Resolution 48/13 of the Human Rights Council adopted on the 8/10/2021 as well as the 2015 Paris Agreement.[101] In particular, in Vietnam - where coal represents 45% of electricity production and climate change costs 2-3% of GDP annually in the Mekong Delta, the carbon tax needs to be high enough to trigger the transition of the energy system and have enough financial resources to invest in climate adaptation projects.[102] Therefore, Vietnam needs to:

First, find out the optimal tax rate that fulfills the objective. In this way, the amendment of the Law on Environmental protection tax 2010 aiming at implementing the first-time tax of 5-10 USD/CO2 and raising 2-3 USD/year is feasible. Another thing Vietnam has to consider will be a mechanism of adjusting taxes, fees based on the annual assessment of economic and environmental impacts to ensure the practicability for a coal-addicted country.[103]

Second, mobilize carbon tax revenues to support the investment and deployment of renewable energy projects including offshore wind in Binh Thuan and solar in Ninh Thuan and reach the goal of cutting emissions by 15.8% by 2030. "Thus, to have the spirit of good utility of investment activities become a reality, the law should also regulate the fair auction system, reporting the progress of the project and the previous investigation of the environment on the model of the European Union".[104]

Third, control and implementation of the emission checker. Amend the 2020 Law of Environmental Protection to have sections on a CO2 emission monitoring

[100] Andersson, J. J. "Carbon Taxes and CO2 Emissions: Sweden as a Case Study." *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4 (2019): 1–30; Feng, K., et al. "Impact of Carbon Tax on Renewable Energy Development and Environmental–Economic Synergies." *Energies* 17, no. 21 (2024): 5347

[101] United Nations. "Resolution 48/13: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment." 2021

[102] Malerba, D., A. Gaentzsch, and H. Ward. "Mitigating Poverty: The Patterns of Multiple Carbon Tax and Recycling Regimes for Peru." *Energy Policy* 149 (2021): 111961.

[103] Ramadhani, D. P., and Y. Koo. "Comparative Analysis of Carbon Border Tax Adjustment and Domestic Carbon Tax under General Equilibrium Model: Focusing on the Indonesian Economy." *Journal of Cleaner Production* 377 (2022): 134288.

[104] Feng, K., et al. "Impact of Carbon Tax on Renewable Energy Development and Environmental–Economic Synergies." *Energies* 17, no. 21 (2024): 5347

system where major industries (power, cement, steel) disclose regularly and undergo independent audits, drawing from the EU ETS.[105]

The suggestions on the appropriate taxation rate, investment in green technology and monitoring emission are the legal means to attain the emission reduction targets, protect environment rights and minimize the burden of the society due to the climate change. That rule-making balancing act puts respect for the environment against business acceptability, so that Vietnam can fulfill its Net Zero 2050 pledge without imposing an excessive burden on enterprises and residents.[106]

5.3. THE PRINCIPLE OF THE DEFENSE OF ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

Japan's experience shows that low tax rates are beneficial for maintaining international economic competitiveness as well as stabilizing employment, but are not enough economic strength to change the mindset of switching to renewable energy, green energy as well as limiting financial resources to support low-income households.[107] Sweden, on the other hand, has used 70% of the revenue from its carbon tax to reduce income tax (by 3% for incomes under SEK 30,000/ year) and to pay health and education benefits for 300,000 households, not without achieving a gain in disposable income for 2 million people.[108] The EU has also used ETS funds to finance energy subsidies to 50,000 households in Romania and to facilitate career transition through the Just Transition Fund, preserving the right to an adequate standard of living under art 11 of the ICESCR.[109]

Those experiences illustrate that a carbon tax may lead to increased energy prices, disproportionately affecting low-income households and workers employed in carbon-intensive industries. Thus, what measures is Vietnam undertaking to ensure that tax revenue allocated to welfare spending for carbon

[105] European Commission. "Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community." *EUR-Lex*.
[106] Timilsina, G. R. "Carbon Taxes." *Journal of Economic Literature* 60, no. 4 (2022): 1456–1502.
[107] Lewis, Jangira. "Assessing Japan's Carbon Tax." *Earth.Org*, February 24, 2022; European Commission. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*.
[108] Dissou, Y., and M. S. Siddiqui. "Can Carbon Taxes Be Progressive?" *Energy Economics* 42 (2014): 88–100.
[109] European Commission. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*.

tax is brought to the fore, so as to enable a just transition that protects social-economic rights, enhances social acceptance and reduces economic inequality, as in Sweden with an 80% support by the public?[110]

Specifically:

First, Vietnam should start by spending some of the carbon tax money on enhancing social welfare. Therefore, there must be specific provisions on the percentage of carbon tax revenue for funding the subsidies for energy, food and health with respect to the poor, with preference for those in Mekong River Delta. Because this is a region that will be profoundly impacted by climate change. In particular, the provision has to be specific about the percentage share for every content, for instance health, energy, food and so on. This is not just an expression of the government's concern for low-income families, but also a measure to help them get over the difficulties due to the influence of climate change on their living conditions.

Second, Vietnam also has to have more equitable transition rules. Therefore, Vietnam's code should also contain provisions to assist the coal-fired power and cement industries to shift toward sustainable model through the creation of an incentive loan to the energy-saving and green technology. Regulations should clearly define the criteria for funding (in particular taking into account small and medium enterprises) and report on the progress on transition, with a focus on Quang Ninh and Hai Phong and with inspiration from the EU.[111]

The suggested regulation on the redistribution of carbon tax revenues to welfare and just transition is a vital legal guarantee for maintaining access to essential links and mitigating the risk of poverty and imposing it in the name of the green economic transition. These laws and regulations promote transparency, enhance public trust, and mitigation of the negative effects on disadvantaged groups in Vietnam's socio-economic situation[112] as it relates to the people's social and economic rights.

---

[110] United Nations. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966; Lindvall, D., et al. "The Role of Fairness for Accepting Stricter Carbon Taxes in Sweden." *Climate* 12, no. 11 (2024): 170

[111] Pye, S., S. Bradley, N. Hughes, et al. "An Equitable Redistribution of Unburnable Carbon." *Nature Communications* 11, no. 1 (2020): 3968

[112] Kadarukmi, E. R. "Carbon Tax and Its Effect on the Economy, Taxes and Environment." *Awang Long Law Review* 6, no. 1 (2023): 237–44

6. CONCLUSION

Global models suggest that we can develop carbon tax designs that utilize mechanisms for resource redistribution, such as tax rebates, financial subsidies and investment in the transition to green technology, which can both mitigate damage to vulnerable groups from tax implementation and help reach emission targets.

Carbon tax is an indispensable tool for Vietnam to carry out international obligations on emission reduction (Net Zero 2050), decarbonize economy, adapt to the effects of climate change, develop green economy, enhance competitiveness (especially in light of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)) and guarantee social fairness. It also makes up for the deficiencies of the existing Law on Environmental Protecting Tax.

Thus, principles below should be incorporated into the design of the carbon tax legal system in Vietnam:

i) *Fairness and equity*: Adopt transparent mechanisms of subsidy to ensure low-income households (30-40% of households under 12,000,000 VND / month) to access energy supply and provide the transition training and job opportunities for workers in high carbon industries (coal-fired power, cement) to protect the right to access energy and work.

ii) *Environment effectiveness*: A modest carbon tax policy (starting with 5-10 dollars per ton of CO2) and a phased mechanism for raising taxes, and the revenue used on renewable energy projects and climate change adaptation, realizing the purpose of emission reduction, and protecting a healthy environment.

iii) *Guarantying social and economic rights*: By investing tax revenues from compensation policies in the form of health and education alternatives and sustainable transitions in other industries, securing the right to a decent standard of living, and the increase of the acceptability of the policy in society.

Establishing a sound and fair carbon tax law will be a crucial measure for Vietnam to meet its environmental, economic and social objectives, including sustainable development and the realization of human rights.

7. FUNDING SOURCE

This article forms part of the Ministry-level Science and Technology Project of the Ministry of Education and Training of Vietnam in 2024 titled 'Theoretical and practical basis for proposed the development of laws on carbon tax in Vietnam' (Project code: B2024-LPS-01).

8. BIBLIOGRAPHY

ANDERSSON, J. J. "Carbon Taxes and CO2 Emissions: Sweden as a Case Study." *American Economic Journal: Economic Policy* 11, no. 4 (2019): 1–30. https://doi.org/10.1257/pol.20170144 (Date of Access 15/05/2025).

BARANZINI, A., J. GOLDEMBERG AND S. SPECK. "A Future for Carbon Taxes." *Ecological Economics* 32, no. 3 (2000): 395–412. https://doi.org/10.1016/S0921-8009(99)00122-6 (Date of Access 20/06/2025).

CRONIN, J. A., D. FULLERTON AND S. SEXTON. "Vertical and Horizontal Redistributions from a Carbon Tax and Rebate." *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 6, no. S1 (2019): 169–208. https://doi.org/10.1086/701191 (Date of Access 10/04/2025).

DISSOU, Y., AND M. S. SIDDIQUI. "Can Carbon Taxes Be Progressive?" *Energy Economics* 42 (2014): 88–100. https://doi.org/10.1016/j.eneco.2013.11.010 (Date of Access 15/05/2025).

DYARTO, R. AND D. SETYAWAN. "Understanding the Political Challenges of Introducing a Carbon Tax in Indonesia." *International Journal of Environmental Science and Technology* 18, no. 6 (2021): 1479–88. https://doi.org/10.1007/s13762-020-02925-4 (Date of Access 01/06/2025).

EUROPEAN COMMISSION. "Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing a Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading within the Community." *EUR-Lex*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0087 (Date of Access 19/05/2025).

EUROPEAN COMMISSION. "Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 Establishing the Just Transition Fund." *EUR-Lex*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1056 (Date of Access 05/06/2025).

EUROPEAN COMMISSION. "Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality." *EUR-Lex*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119 (Date of Access 25/06/2025).

EUROPEAN COMMISSION. "Regulation (EU) 2023/955 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism." *EUR-Lex*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R0955 (Date of Access 22/05/2025).

FENG, K., ET AL. "Impact of Carbon Tax on Renewable Energy Development and Environmental–Economic Synergies." *Energies* 17, no. 21 (2024): 5347. https://doi.org/10.3390/en172105347 (Date of Access 10/04/2025).

FREMSTAD, A. AND M. PAUL. "The Impact of a Carbon Tax on Inequality." *Ecological Economics* 163 (2019): 88–97. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.04.016 (Date of Access 15/05/2025).

GENERAL STATISTICS OFFICE OF VIETNAM. *Statistical Yearbook of Vietnam 2022*. Hanoi: Statistics Publishing House, 2023. https://www.gso.gov.vn/wp-content/uploads/2023/06/Sach-Nien-giam-TK-2022-final.pdf (Date of Access 12/05/2025).

GOVERNMENT OF SWEDEN. "Sweden's Carbon Tax." *Government.se*. https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/ (Date of Access 01/05/2025).

HARRISON, K. "The Comparative Politics of Carbon Taxation." *Annual Review of Law and Social Science* 6, no. 1 (2010): 507–29. https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131545 (Date of Access 28/06/2025).

ISHIKAWA, JUNKO. "Equilibrium Carbon Price for Future Carbon Price in Japan." *Nomura Research Institute, Ltd.*, 2024. https://www.nri.com/en/knowledge/publication/lakyara_202405/files/000026975.pdf (Date of Access 10/04/2025).

KADARUKMI, E. R. "Carbon Tax and Its Effect on the Economy, Taxes and Environment." *Awang Long Law Review* 6, no. 1 (2023): 237–44. https://doi.org/10.56301/awl.v6i1.1013 (Date of Access 20/04/2025).

LEWIS, JANGIRA. "Assessing Japan's Carbon Tax." *Earth.Org*, February 24, 2022. https://earth.org/japan-carbon-tax/ (Date of Access 27/05/2025).

LINDVALL, D., ET AL. "The Role of Fairness for Accepting Stricter Carbon Taxes in Sweden." *Climate* 12, no. 11 (2024): 170. https://doi.org/10.3390/cli12110170 (Date of Access 18/06/2025).

MALERBA, D., A. GAENTZSCH AND H. WARD. "Mitigating Poverty: The Patterns of Multiple Carbon Tax and Recycling Regimes for Peru." *Energy Policy* 149 (2021): 111961. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111961 (Date of Access 18/06/2025).

MCKIBBIN, W. J., ET AL. "The Role of Border Carbon Adjustments in a U.S. Carbon Tax." *Climate Change Economics* 9, no. 1 (2018): 1840011. https://doi.org/10.1142/S2010007818400110 (Date of Access 07/04/2025).

METCALF, G. E. "On the Economics of a Carbon Tax for the United States." *Brookings Papers on Economic Activity* 2019, no. 1 (2019): 405–58. https://dx.doi.org/10.1353/eca.2019.0005 (Date of Access 02/05/2025)

METCALF, G. E. AND J. H. STOCK. "The Macroeconomic Impact of Europe's Carbon Taxes." *American Economic Journal: Macroeconomics* 15, no. 3 (2023): 265–86. https://doi.org/10.1257/mac.20210052 (Date of Access 15/05/2025).

MINTZ-WOO, K. "Carbon Tax Ethics." *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change* 15, no. 1 (2024): e858. https://doi.org/10.1002/wcc.858 (Date of Access 10/04/2025)

MITSUBISHI RESEARCH INSTITUTE, INC. "Japanese Carbon Price Forecast Based on the GX Promotion Act." *Research Articles*. https://www.mri.co.jp/en/knowledge/article/20250411.html (Date of Access 22/04/2025).

NAGASHIMA OHNO & TSUNEMATSU. "Carbon Pricing in Japan – How Is It Situated in International Border Carbon Adjustment Measures?" *Publications*. https://www.noandt.com/en/publications/publication20240119-1/ (Date of Access 14/05/2025)

PARRY, I. W. H., J. NORREGAARD AND D. HEINE. "Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice." *Annual Review of Resource Economics* 4, no. 1 (2012): 101–25. https://doi.org/10.1146/annurev-resource-110811-114509 (Date of Access 15/05/2025).

PYE, S., S. BRADLEY, N. HUGHES, ET AL. "An Equitable Redistribution of Unburnable Carbon." *Nature Communications* 11, no. 1 (2020): 3968. https://doi.org/10.1038/s41467-020-17679-3 (Date of Access 20/05/2025).

RAMADHANI, D. P. AND Y. KOO. "Comparative Analysis of Carbon Border Tax Adjustment and Domestic Carbon Tax under General Equilibrium Model: Focusing on the Indonesian Economy." *Journal of Cleaner Production* 377 (2022): 134288. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2022.134288 (Date of Access 07/04/2025).

RECCPEDIA - Reccessary. "Carbon Tax in Japan." https://www.reccessary.com/en/reccpedia/carbon-tax/carbon-tax-in-japan (Date of Access 17/04/2025).

STEENKAMP, L. "A Classification Framework for Carbon Tax Revenue Use." *Climate Policy* 21, no. 7 (2021): 897–910. https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1946381 (Date of Access 07/04/2025)

TIMILSINA, G. R. "Carbon Taxes." *Journal of Economic Literature* 60, no. 4 (2022): 1456–1502. https://doi.org/10.1257/jel.20211560 (Date of Access 15/05/2025).

UNITED NATIONS. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. 1966. https://www.ohchr.org/en/instruments-

mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights (Date of Access 12/05/2025).

UNITED NATIONS. "Resolution 48/13: The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment." 2021. https://undocs.org/A/HRC/RES/48/13 (Date of Access 06/06/2025).

"Japanese Carbon Tax - LPDD - Model Laws for Deep Decarbonization." https://lpdd.org/resources/japanese-carbon-tax/ (Date of Access 05/06/2025).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 05 de noviembre de 2025

ANÁLISIS DE LA LEY CHILENA SOBRE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS TURBERAS: UN NUEVO PARADIGMA JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

ANALYSIS OF THE CHILEAN LAW ON PEATLANDS ENVIRONMENTAL PROTECTION: A NEW PARADIGM FOR NATURE PROTECTION LAWMAKING

Autora: Verónica Delgado Schneider, Directora (a) de Proyecto ANID - Núcleo Milenio en Turberas Andinas AndesPeat -NCS_009_2022, Investigadora Principal ANID Fondecyt Regular 1230692, Docente-Investigadora de la Universidad de Concepción, (Chile) ORCID: 0000-0001-6415-5130

Autora: Dominique Hervé Espejo, Investigadora principal Proyecto ANID - Núcleo Milenio en Turberas Andinas AndesPeat -NCS_009_2022, Coinvestigadora ANID Fondecyt Regular 1230692, Docente-Investigadora de la Universidad Diego Portales, (Chile), ORCID: 0000-0002-3239-6236

Autor: Manuel Prieto Montt, Director de Proyecto ANID - Núcleo Milenio en Turberas Andinas AndesPeat -NCS_009_2022. Docente-Investigador de la Universidad de Tarapacá, (Chile), ORCID: 0000-0003-4262-3786

Fecha de recepción: 12/08/2025

Fecha de aceptación: 29/09/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00446

Resumen:

El objetivo de este trabajo es fundamentar por qué la nueva Ley de Protección Ambiental de Turberas en Chile, del año 2024, obedece a un nuevo paradigma jurídico para la protección de la naturaleza, al considerarla una acción climática de aquellas llamadas "soluciones basadas en la naturaleza", consolidando el pilar ecológico nacido al alero de las leyes de cambio climático (2022) y de biodiversidad (2023). Para ello, primero se describen las características de las turberas como ecosistemas valiosos. Luego se explica en qué consiste el nuevo paradigma, se analiza el contenido de la nueva ley destacando cómo sus normas están alineadas a él (aciertos) y, por lo mismo, se reconoce un elenco de principios jurídicos considerados expresamente en las leyes generales ya señaladas (científico y precautorio, enfoque ecosistémico y el principio de equidad y justicia climática) como aplicables a la ley especial de turberas. Se finaliza con la presentación de algunos desaciertos de la ley y luego, las conclusiones.

Abstract:

The objective of this paper is to explain why Chile's new peatlands environmental protection law, passed in 2024, represents a shift towards a new legal paradigm for nature protection. It frames the law as a climate action measure aligned with the concept of "nature-based solutions" and as a consolidation of the ecological pillar established by the climate change law (2022) and the biodiversity law (2023). To this end, the paper first describes the characteristics of peatlands as valuable ecosystems. Then outlines the new paradigm, analyzes the content of the new law—highlighting how its provisions reflect this paradigm (successes)—and recognizes the application of key legal principles already enshrined in the aforementioned general laws: the scientific and precautionary principles, the ecosystem approach, and the principles of climate equity and justice. The article concludes by identifying some of the law's shortcomings, followed by final conclusions.

Palabras clave: Humedales. Turberas. Soluciones basadas en la naturaleza. Cambio climático. Biodiversidad.

Keywords: Wetlands. Peatlands. Nature-based solutions. Climate change. Biodiversity.

Índice:

1. Introducción
2. Un nuevo paradigma: la protección de las turberas como acción climática de aquellas que constituyen una "solución basada en la naturaleza"
   2.1. Las turberas y su importancia
   2.2. Nace un nuevo paradigma en la regulación nacional
3. El proceso legislativo y el contenido de la nueva ley de protección ambiental de las turberas.
   3.1. El complejo proceso legislativo.
   3.2. Los aciertos, logros o aportes de la ley.
      3.2.1. Logro N° 1: El objeto de protección son "todas" las turberas
      3.2.2. Logro N° 2: Se reconoce a las turberas como reservas estratégicas
      3.2.3. Logro N° 3: Se establecen amplios objetivos de protección, incluyendo la restauración de las turberas
      3.2.4. Logro N° 4: La turba deja de ser un recurso minero
      3.2.5. Logro N° 5: Prohibición de extraer turba
      3.2.6. Logro N° 6: La prohibición rige de inmediato
      3.2.7. Logro N° 7: El aprovechamiento de la cubierta vegetal del musgo *Sphagnum magellanicum*, solo se permite si su manejo sustentable es aprobado mediante un plan de manejo, con la intervención de dos organismos públicos
      3.2.8. Logro N° 8: El aprovechamiento de la cubierta vegetal de musgo *Sphagnum magellanicum* solo se permite si existe trazabilidad
      3.2.9. Logro N° 9: Establecer límites a la extracción actual
      3.2.10. Logro N° 10: Evitar la especulación
      3.2.11. Logro N° 11. Adoptar tres políticas públicas en torno a la extracción del musgo *Sphagnum magellanicum* para terminar con esta actividad y aplicar una transición justa a sus trabajadores
      3.2.12. Logro N° 12. Mejora sustantiva en fiscalización y sanciones
      3.2.13. Logro N° 13: Criterios científicos para la protección, conservación, preservación, restauración y manejo sustentable

4. Los principios jurídicos que informan la ley de protección ambiental de las turberas
   4.1. Principio científico (y precautorio)
   4.2. El "enfoque ecosistémico"
   4.3. Principio de equidad y justicia climática
5. Desaciertos de la Ley
6. Conclusión
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. A new paradigm: protecting peatlands as climate action for those that constitute a "nature-based solution"
   2.1. Peatlands and their importance
   2.2. A new paradigm in national regulation emerges
3. The legislative process and content of the new Peatland Protection Law
   3.1. The complex legislative process
   3.2. The successes, achievements, or contributions of the law
   3.2.1. Achievement No. 1: The scope of protection includes "all" peatlands
   3.2.2. Achievement No. 2: Peatlands are recognized as strategic reserves
   3.2.3. Achievement N. 3: Broad protection objectives are established, including peatland restoration
   3.2.4. Achievement N. 4: Peat is no longer considered as a mining resource
   3.2.5. Achievement N. 5: Peat extraction is prohibited
   3.2.7. Achievement N. 6: The prohibition takes immediate effect
   3.2.7. Achievement N. 7: The use of the vegetation cover of *Sphagnum magellanicum* moss is authorized solely upon approval of a sustainable management plan reviewed by two public agencies
   3.2.8. Achievement N. 8: The use of *Sphagnum magellanicum* is allowed exclusively under traceability conditions
   3.2.9. Achievement N. 9: Limits established on current extraction practices
   3.2.10. Achievement N. 10: Prevent speculation

3.2.11. Achievement N. 11: Implementation of three public policies aimed at ending *Sphagnum magellanicum* extraction and supporting a fair transition for workers
3.2.12. Achievement N. 12: Substantial improvements in oversight and penalties
3.2.13. Achievement N. 13: Scientific criteria for protection, conservation, preservation, restoration, and sustainable management
4. The legal principles underpinning the law on environmental protection of peatlands
4.1. Scientific and Precautionary Principles
4.2. The "ecosystem approach"
4.3. Principle of climate equity and justice
5. The law's shortcomings
6. Conclusion
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

El 26 de marzo de 2024 fue promulgada por el Presidente de la República Gabriel Boric y publicada en el *Diario Oficial* el 10 de abril del mismo año, la Ley Nº 21.660, Ley de Protección Ambiental de Turberas (en adelante, Ley de Turberas).

A pesar de las dificultades que tuvo que enfrentar el proyecto original para convertirse en ley, en este trabajo queremos sostener que su dictación como ley especial obedece a un nuevo paradigma jurídico para la protección de la naturaleza, que deriva de dos leyes generales: la Ley Marco de Cambio Climático (en adelante Ley de cambio climático)[1] y la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (en adelante, Ley de Biodiversidad)[2]. En efecto, la dictación de estas dos leyes en los últimos años ha cambiado el escenario del marco regulatorio ambiental nacional, caracterizado hasta entonces por un enfoque principalmente antropocéntrico, sin un énfasis en la protección de la naturaleza y sus funciones ecológicas y ausente de principios ambientales consagrados en las normas

[1] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455.
[2] Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, Nº 21.600.

existentes[3]. Se trata de nuevos cuerpos legales que tienen por objeto establecer las bases jurídicas, los principios, las potestades públicas y los instrumentos regulatorios necesarios para que nuestro país pueda enfrentar las crisis ambientales planetarias más graves de la actualidad (la del cambio climático y la pérdida de biodiversidad) y que se centran adecuadamente en la protección de la naturaleza desde una visión ecológica.

Tal como señala la Evaluación del desempeño ambiental de Chile, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2024, con estos avances legislativos "Chile dio un gran paso adelante en política climática y necesita acciones ambiciosas para alcanzar sus objetivos", estando también "bien posicionado para alcanzar sus objetivos en materia de biodiversidad" [4].

Dentro de estas acciones climáticas ambiciosas que Chile puede impulsar, se encuentra ahora, la de proteger los humedales en general y las turberas en particular. El nuevo paradigma jurídico – que sostenemos se ha incorporado en nuestra legislación de protección de la naturaleza- consiste en el reconocimiento de principios ambientales que configuran un pilar ecológico que fundamenta la protección de ecosistemas como acciones climáticas de aquellas conocidas como "soluciones basadas en la naturaleza".

La novedad de este trabajo radica principalmente en la postulación de este nuevo paradigma jurídico que se manifiesta a través de la dictación de la ley de turberas.

Abordaremos, en primer lugar, las características de estos ecosistemas y su importancia. Luego, se explicará cómo se configura un nuevo paradigma en la protección de la naturaleza en Chile, al incluir la protección de estos ecosistemas como una acción climática, fortaleciendo el pilar ecológico de las últimas leyes en cambio climático y biodiversidad. Luego, nos referiremos al proceso legislativo complejo que determinó el contenido de la ley, cómo la mayoría de sus normas se alinean con el nuevo paradigma (aciertos de la ley) y los principios jurídicos que estimamos informan este contenido. Finalmente, se describirán ciertos problemas (desaciertos) de la ley y las conclusiones.

---

[3] HERVÉ, Dominique. Modelo de desarrollo y naturaleza. En: GALDÁMEZ, Liliana; MILLALEO, Salvador; SAAVEDRA, Bárbara. *Una Constitución socioecológica para Chile: propuestas integradas*. Santiago de Chile: Pehuén Editores, 2021, p.86.

[4] OCDE. OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2024. En: OECD Environmental Performance Reviews. París: OECD Publishing, 2024.

2. UN NUEVO PARADIGMA: LA PROTECCIÓN DE LAS TURBERAS COMO ACCIÓN CLIMÁTICA DE AQUELLAS QUE CONSTITUYEN UNA "SOLUCIÓN BASADA EN LA NATURALEZA"

2.1. LAS TURBERAS Y SU IMPORTANCIA

Los humedales son ecosistemas acuáticos de gran importancia ecológica que pueden estar permanentemente inundados o con niveles fluctuantes de agua. Dentro de esta categoría se encuentran las turberas, que son formaciones vegetales hidrófilas compuestas por una cubierta vegetal y, bajo ella, turba, generada por acumulación de materia orgánica parcialmente descompuesta en terrenos anegados, por larga data[5]. Su nombre deriva del hecho de producir turba bajo la superficie. De esta manera, toda turbera está compuesta por dos partes: en la superficie, por la cubierta vegetal, y bajo la superficie, por la turba[6]. Aunque comparten esta estructura, la composición varía según el tipo de turbera.

Las turberas existen en zonas templadas, boreales y subárticas, donde la acumulación de materia orgánica en suelos anegados favorece su formación[7]. En Chile se asocian principalmente a la Patagonia, pero también se encuentran en el norte de Chile, casi todos en la zona del altiplano a mucha altura, donde se denominan "bofedales"[8].

Las turberas cumplen funciones ecosistémicas clave: actúan como reservorios de agua, previenen inundaciones, estabilizan los niveles freáticos[9], sostienen

[5] RÍOS, Alejandro. Turberas de la Patagonia, en la encrucijada entre desarrollo y conservación. En: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio; MORAGA, Pilar; RAMÍREZ, Daniella y URIARTE, Ana Lya. *Derecho ambiental en tiempos de reformas, Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental.* Santiago de Chile: Abeledo Perrot Legal Publishing, 2010, pp. 257-275.

[6] RYDIN, Håkan; JEGLUM, John K. *The Biology of Peatlands.* Oxford: Oxford University Press, 2013.

[7] RYDIN Y JEGLUM, H; JEGLUM J, ref. 6.

[8] SQUEO, Francisco et al. Bofedales: Turberas de alta montaña de los Andes centrales. *Revista Chilena de Historia Natural,* vol. 79, n°2, 2006, pp. 245-255.

[9] TARIGAN, Suria et al. Peatlands are more beneficial if conserved and restored than drained for monoculture crops. *Frontiers in Environmental Science*, vol. 9:749279, 2021. WADDINGTON, James et al. Hydrological feedbacks in northern peatlands. *Ecohydrology*, vol. 8, 2015, pp.113-127.

biodiversidad[10] y aportan beneficios económicos en pesca, agricultura, ganadería o ecoturismo[11].

Sin embargo, en el último tiempo, la ciencia ha evidenciado que son también uno de los principales sumideros de carbono terrestre, almacenando cerca de 450 Gt[12]. Pese a cubrir solo el 3 % de la superficie terrestre, contienen entre el 15 % y el 30 % del carbono almacenado en los suelos del planeta[13]. Ello explica que la protección de estos ecosistemas también haya ingresado y con tanta fuerza a la agenda climática, a nivel global y nacional.

A nivel global, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) propuso en 2019 su conservación y restauración como medida clave para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)[14]. Este mensaje ha tenido recepción desde el punto de vista legislativo, pues un estudio que analizó 30 leyes de cambio climático en el mundo concluyó que, en 11 de ellas, especialmente las dictadas en los últimos cinco años, se avanza en lo que se denomina "acción climática natural", es decir, el reconocimiento de "soluciones basadas en la naturaleza", imponiendo la obligación de proteger ecosistemas en materia de mitigación, valorando la captura de carbono[15].

A nivel nacional, varias mesas de científicos chilenos, organizados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, trabajaron el año 2019 para realizar recomendaciones al Gobierno sobre los compromisos climáticos que debía asumir al entregar una nueva contribución determinada a

[10] CHAPMAN, Steve et al. Exploitation of northern peatlands and biodiversity maintenance: A conflict between economy and ecology. *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 1, 2003, pp. 525-532.
[11] YUNUS, Mohammad; PAGDEE, Adcharaporn; BARAL, Himlal. Economics of Peatland Ecosystem Services: A Study of Use and Non-Use Values and People Interplays in Sumatra, Indonesia. *Land*, vol. 13, n°6, 2024, p. 866.
[12] JOOSTEN, Hans et al. The role of peatlands in climate regulation. En: BONN, Aletta et al. *Peatland Restoration and Ecosystem Services: Science, Policy and Practice.* Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp. 63-76.
[13] LIMPENS, Juul et al. Peatlands and the carbon cycle: From local processes to global implications - a synthesis. *Biogeosciences*, vol. 5, 2008, pp. 1475-1491.
[14] HOYOS, Jorge. Análisis: ¿Qué son las turberas y cómo nos ayudan a disminuir los impactos del cambio climático?. 2020, (Fecha de último acceso 31-03-2025).
[15] DELGADO, Verónica; FARÍAS, Laura y MORAGA, Pilar. La apuesta de las leyes de cambio climático por las Soluciones Basadas en la Naturaleza: El caso de la protección, gestión sustentable y restauración de los ecosistemas marinos y costeros como instrumentos de adaptación y mitigación. En: OLIVARES, Alberto. *Nuevo derecho de los océanos. La protección del medio marino ante el cambio global.* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 201-241.

nivel nacional (NDC) el año 2020[16]. En sus informes, se destacó especialmente que los humedales (y varios otros ecosistemas) no solo pueden contribuir a la adaptación respecto de nuestras peores vulnerabilidades (por ejemplo, amortiguar las aguas en caso de eventos extremos y ante un aumento en el nivel del mar), sino también mantener la biodiversidad, disminuir temperaturas y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero[17]. Por otro lado, se enfatizó que, si no se logra esta protección, su degradación incrementa el riesgo de sequías, el aumento de temperaturas y la frecuencia de eventos extremos, además de liberar el carbono almacenado, lo que contribuye al cambio climático.

Por lo tanto, una razón clave por la que estos ecosistemas deben ser protegidos y/o restaurados, es debido a que pueden mantener, recuperar o incrementar la capacidad para cumplir estas funciones o brindar estos servicios ecosistémicos útiles en la lucha contra la crisis climática y, de paso, también contribuir a evitar la pérdida de biodiversidad.

2.2. NACE UN NUEVO PARADIGMA EN LA REGULACIÓN NACIONAL

Al alero de la ciencia, empieza a configurarse en Chile una política pública que evidencia un nuevo paradigma jurídico para la protección de la naturaleza: la protección de las turberas como "acción climática" de aquellas que constituyen una "solución basada en la naturaleza". Por "acción climática" entendemos todas aquellas actividades y comportamientos de individuos, grupos y organizaciones —a diversos niveles de escala espacial, temporal e institucional— dirigidas deliberadamente a reducir los daños relacionados con el clima en la sociedad mediante acciones de mitigación y adaptación. Entre estas acciones, lo tradicional es enfrentar los problemas de mitigación y adaptación con "infraestructura gris" (por ejemplo, equipos que capturen carbono en mitigación y embalses para recoger agua en adaptación) mientras que la novedad es que ahora se priorizan las soluciones basadas en la naturaleza,

[16] El Ministerio de Ciencias, durante el año 2019, creó un Comité Científico Asesor de Cambio Climático para elaborar recomendaciones al Gobierno de Chile para la COP25. Informes finales del Comité Científico, (Fecha de último acceso 30-07-2025).

[17] En efecto, se destacó que hasta ahora estas medidas no habían sido incluidas en las anteriores estrategias y se propuso con detalle, por ejemplo, en las mesas Agua, Biodiversidad y Océanos. Ver ROJAS, Maisa et al. Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones. Informe mesas Agua, Biodiversidad y Océanos. Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2019, pp. 1-89. STEHR, Alejandra et al. Recursos hídricos en Chile: impactos y adaptación al cambio climático. Informe mesas Agua, Biodiversidad y Océanos. Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2019, pp. 1-64.

que pueden cumplir ambas funciones a la vez[18]. El mejor ejemplo son los humedales, pues además de ser sumideros de carbono, permiten almacenar agua, mejorar su calidad o evitar inundaciones. Hacer frente al cambio climático con estas soluciones basadas en las funciones o servicios que la misma naturaleza da, es un gran cambio.

Hasta este momento en Chile, el diseño del marco regulatorio para la protección ambiental se ha centrado en una visión antropocéntrica y en la explotación de los recursos naturales casi sin límites, sin considerar adecuadamente cómo funcionan los ecosistemas. La misma Constitución de 1980 sólo reconoce el derecho de las personas a "vivir" en un ambiente no contaminado y la normativa sectorial (de aguas, minera, agrícola, forestal, acuícola, urbana) ha incluido muy pocas prohibiciones, limitaciones y obligaciones que aseguren que estos ecosistemas no desaparezcan. Las principales amenazas para los humedales, por ejemplo, son los proyectos que extraen agua de la cual dependen sin respetar la recarga natural de los acuíferos (que puede ser distinta cada año), proyectos que se construyen sobre ellos como los inmobiliarios y muchas otras actividades que los contaminan, como cuando se les ocupa como vertederos de basuras.

Considerando específicamente la protección de los humedales en general y las turberas en particular, a partir de los años 90, hubo algunos avances en la regulación y en la jurisprudencia, pero ellos no han permitido todavía asegurar la adecuada y efectiva valoración y protección de estos ecosistemas, lo que si puede ocurrir con el cambio de paradigma que aquí evidenciamos. Así, por ejemplo, en 1992 se incluyó normativa especial de protección en el Código de Aguas, al prohibir extraer agua en zonas delimitadas por la Dirección General de Aguas que corresponden a acuíferos que alimentan a vegas y bofedales en el norte del país. Sin embargo, las delimitaciones tardaron en llegar y la norma, en todo caso, se aplica a "nuevas explotaciones o mayores extracciones que las autorizadas" sin afectar a las extracciones ya otorgadas (art. 63). Otro avance, pero también relativo, fue en 1994, cuando la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente se limitó a evaluar sus impactos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en todo tipo de proyectos, pero especialmente si se trataba de proyectos de drenaje o desecación de humedales que, como se puede deducir, son proyectos permitidos de realizar y que importan la desaparición del ecosistema) y a protegerlos en la medida que estuvieran en un área protegida, aunque es sabido que la mayoría de estas áreas no cuenta con planes de manejo, donde se haga realidad la protección. Un avance más importante, en la línea de

[18] Ver TOSUN, Jale. Addressing climate change through climate action. En: *Climate Action 1,* n° 1, 2022.

una protección más ecológica, se logró con la dictación de la Ley Nº 21.202 sobre humedales urbanos del año 2020 y su reglamento[19], pero -se ha de advertir- que es poco probable que se pueda aplicar para la protección de turberas, ya que exige que los humedales se encuentren ubicados en zonas "urbanas"[20].

A partir del año 2020, se evidencia un cambio importante, un nuevo paradigma, que debiera traducirse en una mayor protección para estos ecosistemas tanto desde el punto de vista preventivo como restaurativo. De esta manera, se garantiza que estos ecosistemas no sean destruidos o si están deteriorados, sean restaurados, para que puedan cumplir sus diversas funciones o servicios.

Así, en sus compromisos climáticos internacionales del año 2020, Chile incluyó avanzar en las soluciones basadas en la naturaleza definidas como las acciones para luchar contra el cambio climático, consistentes en proteger, gestionar y restaurar ecosistemas[21]. Además, se comprometieron metas específicas para los humedales en general y las turberas en especial: realizar un inventario nacional de turberas y otros humedales al 2025 y desarrollar métricas estandarizadas para evaluar su capacidad de adaptación y mitigación al 2030, especialmente cuanto carbono capturan[22].

---

[19] Ver esta evolución normativa en DELGADO, Verónica. La Ley de Humedales Urbanos en Chile: El tránsito desde 'pantanos infecciosos' a valiosos ecosistemas dignos de protección (y restauración). *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales,* 2021, pp. 545-570. Se destaca que en la ley de humedales urbanos y el Reglamento la expresión "sustentabilidad" se usa en términos ecológicos, para referirse concretamente a la pervivencia de los ecosistemas, la cual depende, primero, del resguardo de sus características ecológicas y de su funcionamiento y, segundo, de mantener su régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo.

[20] Sobre esta ley, ha habido una mayor preocupación de la doctrina. Además de los trabajos ya citados de Soto y Delgado, ver, entre otros: CARRASCO, Edesio y ALFARO, Maximiliano. Humedales urbanos y congruencia procedimental: apuntes para su adecuada comprensión, *Actualidad Jurídica*, nº 47, 2023, pp. 61-87. GONZÁLEZ, Luciano. El contencioso administrativo sobre la declaratoria de humedales urbanos: La tensión entre la conservación y la motivación del acto administrativo, *Revista de Derecho (Universidad de Concepción)*, vol ° 91, n° 252, 2023, pp. 235-247. INSUNZA, Ximena y GONZÁLEZ, Benjamín. *La Ley 21.202 sobre humedales urbanos.* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024; SALAS, Carolina. El control judicial de la Corte Suprema en materia ambiental: el caso de los humedales urbanos en Chile, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n°29, 2025, pp. 205-223.

[21] Para abordar desafíos como el cambio climático, la seguridad alimentaria e hídrica, o el riesgo de desastres, proporcionando simultáneamente beneficios en biodiversidad y desarrollo sustentable (artículo 3 letra f).

[22] GOBIERNO DE CHILE. Contribución determinada a nivel nacional (NDC). 2020, pp. 55, 59 y 65.

Esta apuesta de buscar soluciones en o a través de la misma naturaleza, se robustece el año 2022 con la dictación de la ley de cambio climático y el año 2023 con la ley de biodiversidad. En ambas estimamos se consolida un nuevo pilar ecológico en la regulación ambiental del país, caracterizada hasta ese momento —como ya se explicó— por un enfoque principalmente antropocéntrico, sin un énfasis en la protección de las funciones ecológicas de la naturaleza y ausente de principios coherentes con esta visión. En el mismo sentido, Costa y González, sostienen que el derecho ambiental chileno es un sistema dual, de corte antropocéntrico pero que ha tenido avances (normativos y especialmente en la jurisprudencia) en el "ecocentrismo", que describen como "un enfoque ético que valora el funcionamiento sistémico y la interacción entre diversas formas de vida en los ecosistemas"[23].

Este nuevo enfoque o el avance identificado es evidente en las nuevas leyes de cambio climático y biodiversidad. En ellas se reconoce que en el funcionamiento de un ecosistema todos sus elementos están interrelacionados ecológicamente. También se identifican los servicios o funciones ecológicas que prestan (tanto a las generaciones presentes y futuras como al planeta mismo), para luego comprender sus amenazas y ofrecer una gama de instrumentos que, inspirados en ciertos principios expresamente establecidos, permitan protegerlos de manera efectiva. En consecuencia, e independiente de la actividad que se permita realizar, la nueva normativa determina que se deben resguardar sus características ecológicas, su composición, estructura y funcionamiento, para que así puedan mantenerse como ecosistemas y cumplir sus funciones y/o servicios, incluyendo la captura de carbono. Este nuevo pilar ecológico sustenta entonces, que para combatir la crisis climática, se haya entendido que dentro del catálogo de acciones climáticas, sea fundamental avanzar en soluciones basadas en proteger a la misma naturaleza.

Por ejemplo, la Ley de cambio climático en varias de sus normas y principios utiliza expresiones que luego define en términos científicos, y que denotan un enfoque ecológico especial respecto de los ecosistemas del país, ya sea para considerarlos vulnerables al cambio climático o como parte de la solución. Así, cuando se definen los "efectos adversos del cambio climático" en el ambiente, se reconoce que ellos tienen consecuencias nocivas no sólo en la salud y el bienestar humano y en los sistemas socioeconómicos sino también en los ecosistemas, ya sea en su composición, en la capacidad de recuperación o en la

[23] COSTA, Ezio y GONZÁLEZ, Luciano. El Derecho Ambiental como sistema dual: tensiones no resueltas con el ecocentrismo en Chile, *Revista De Derecho (Valdivia)*, vol. *37*, n°2, 2024, pp. 203-227. En los avances jurisprudenciales, coincide DELGADO, Verónica. La Corte Suprema y la 'protección reforzada' a la 'integridad' de los sistemas acuáticos como bienes de uso común, *Litigación Ambiental y Climática,* vol. 1, n°4, 2021, pp. 1-11.

productividad[24]. Lo mismo ocurre al definir los "riesgos vinculados al cambio climático" (considerando los "sistemas humanos o ecológicos[25]) o cuando define la "vulnerabilidad al cambio climático"[26], la "adaptación"[27] y la "resiliencia"[28].

Lo importante es que, así como la ley climática parte reconociendo que la naturaleza es vulnerable a los efectos del cambio climático primero, luego también la hace parte de las soluciones y, por ende, promueve las acciones climáticas basadas en ella. Así, por ejemplo, el artículo 7 establece el contenido mínimo de las contribuciones nacionalmente determinadas, es decir, de los compromisos de Chile ante la comunidad internacional, señalando expresamente que ellas siempre —en el futuro, y cualquiera sea el gobierno de turno que las presente— deberán contener metas nacionales de "aumento y protección de sumideros de dichos gases[29]" y un componente de integración que considere aspectos de mitigación y adaptación de manera conjunta. Además, en el principal instrumento climático de la ley, es decir, la Estrategia Climática de Largo Plazo, se considera dentro de sus contenidos mínimos, el incluir los niveles de absorción y almacenamiento de estos gases para alcanzar y mantener la meta de la carbononeutralidad, con lineamientos relativos a la "conservación de ecosistemas" y "restauración ecológica". A su vez, señala que las medidas de mitigación y adaptación consideren "soluciones basadas en la naturaleza", con especial énfasis en la sostenibilidad ambiental en el uso del agua frente a amenazas y riesgos asociados a sequías, crecidas y contaminación[30]. De hecho, en uno de los instrumentos de gestión climática local, los planes estratégicos de recursos hídricos en cuenca, esta ley obliga a garantizar en el tiempo el agua para el consumo humano y la preservación de los ecosistemas, considerando soluciones basadas en la naturaleza, incluyendo expresamente la conservación y restauración de humedales[31]. Consideramos que se configura así, una política de largo plazo basada en un nuevo paradigma.

[24] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 3 letra f).
[25] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 3 letra r).
[26] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 3 letra v).
[27] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 3 letra a).
[28] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 3 letra q).
[29] Se refiere a los gases de efecto invernadero (GEI).
[30] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 5.
[31] Chile. Decreto con Fuerza de Ley que fija el texto del Código de Aguas. Biblioteca del Congreso Nacional. 13 de agosto de 1981, Nº 1.122, artículo 293; Chile. Ley Marco de

Por su parte, en la ley de biodiversidad, es evidente que para lograr su objeto (la conservación de la diversidad biológica y la protección del patrimonio natural del país), la ley considera el uso sustentable de los ecosistemas, su preservación e inclusive su restauración (artículo 1). Lo anterior es necesario pues —tal como se advirtió—, así como los ecosistemas son vulnerables a una serie de actividades y al mismo cambio climático, son a la vez, parte de las soluciones. La protección está presente prácticamente en todos los capítulos de la ley, considerando definiciones científicas, principios relacionados, prohibiciones (poco usuales en nuestra legislación ambiental), instrumentos de conservación de la biodiversidad (dentro y fuera de las áreas protegidas) como los nuevos "planes de restauración" para áreas degradadas e instrumentos específicos para los humedales en general y las turberas en particular. Se dispone, por ejemplo, que inclusive cuando se trate del "uso" de estos ecosistemas, este uso debe ser sustentable, incluyendo el deber de "resguardar sus características ecológicas, su composición, estructura y funcionamiento y mantener el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo"[32]. Cuando ellos sean sitios prioritarios, en caso de otorgarse un permiso para alterarlos físicamente (por ejemplo, extraerle caudales o su cubierta vegetal), se deberá asegurar que no se modifique de manera permanente "la estructura y funciones" del humedal[33].

En suma, el pilar ecológico considerado en ambas leyes pone énfasis en la protección de la naturaleza desde el punto de vista ecológico, principalmente al exigir no alterar su estructura y funcionamiento, para asegurar sus funciones, como las relacionadas a la regulación del clima. Estas normas, que apuestan a conservar e inclusive restaurar la naturaleza, ahora como acción climática, se complementan con muchas definiciones científicas útiles a sus fines - algunas ya revisadas- y modernos principios que deben aplicarse en toda política, programa, acto, plan y acción que derive de su aplicación, para asegurar que este nuevo pilar y paradigma sean efectivos.

La consolidación de un nuevo pilar ecológico en estas dos leyes generales y la sinergia que entre ellas se dará, debe necesariamente permear toda norma que busque la protección ambiental de la naturaleza y especialmente el uso de soluciones basadas en la naturaleza como acción climática. Es en este nuevo

Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 13.

[32] Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, Nº 21.600, artículo 40.

[33] Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, Nº 21.600, artículo 41.

paradigma jurídico que debe ser analizada la ley de turberas dictada el año 2024, tanto respecto a las normas que determinan su contenido, como respecto a un elenco de principios (definidos expresamente en estas leyes generales) que estimamos deben guiar la aplicación de esta ley especial, para que la sinergia sea completa.

3. EL PROCESO LEGISLATIVO Y EL CONTENIDO DE LA NUEVA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS TURBERAS

3.1. EL COMPLEJO PROCESO LEGISLATIVO

El 14 de agosto de 2018 se presentó un proyecto de ley de Protección Ambiental de las Turberas, vía moción parlamentaria[34]. Este proyecto, Boletín Nº 12.017-12, que fue sustancialmente mejorado durante su compleja tramitación en el Congreso Nacional, fue finalmente promulgado y publicado el año 2024, como la Ley Nº 21.660.

En la presentación del proyecto, los parlamentarios hicieron una extensa fundamentación utilizando datos científicos, lo que no es común: describieron qué son las turberas, por qué es necesario protegerlas y cuáles son las degradaciones y amenazas que sufren desde hace años; sin embargo, se limitaron a concebir las turberas como ecosistemas del sur del país[35]. Explicaron el gran interés económico que ha despertado el aprovechamiento de la turba y su cubierta vegetal, incluso para exportarse (como sustrato para cultivos hortícolas, frutales y de plantas ornamentales, así como también para la industria de productos absorbentes y material de empaque, además de ofrecer diversos usos como planta medicinal), y describieron las falencias de la regulación sectorial existente (por considerarla una sustancia mineral concesible y extraer su cubierta vegetal mediante un plan de cosecha ante el Servicio Agrícola y Ganadero). Es decir, la regulación específica para las turberas se limitaba a normas de minería y de suelos, sin una adecuada protección ambiental, la que

[34] De las senadoras y senadores Carmen Gloria Aravena, Ximena Órdenes, Carolina Goic, Francisco Chahuán y Alfonso De Urresti.

[35] Se señaló: "Las turberas de Chile se encuentran en el sur, estando presentes principalmente entre las Regiones de Los Ríos y de Magallanes y Antártica Chilena, cubriendo aproximadamente 10.684.000 has, lo cual constituye el mayor depósito y sumidero de carbono terrestre existente en el Hemisferio Sur. Sólo en la región de Magallanes y la Antártica Chilena, se estima que la superficie estimada de este recurso en la región abarca un área de 2.740.000 ha, lo cual equivale a un 16% del territorio regional". Ver BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Historia de la Ley N° 21.660 sobre Protección Ambiental de las Turberas. 2024, pp. 1-252. (Fecha de último acceso 12-04-2025).

se limitaba a ingresar los proyectos de extracción de turba al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En sus cuatro artículos, el proyecto proponía proteger las turberas (del sur, como se dijo), para preservarlas y conservarlas como reservas estratégicas para la regulación de la química atmosférica y de la hidrología, para la protección de la biodiversidad, y para el turismo sustentable. Definía, además, ciertos conceptos clave —como el de turbera y turba— pero establecía solo dos mecanismos de protección: en primer lugar, modificaba el Código de Minería, para dejar de considerar a la turba como un recurso minero y, en segundo lugar, modificaba el artículo 11 de la Ley Nº 19.300, para exigir un estudio de impacto ambiental para aquellos proyectos y actividades de extracción de turba y/o de los vegetales que se encuentren en su superficie, como el musgo *Sphagnum*. Como se verá, la norma finalmente aprobada logró mucho más.

Durante su tramitación en el Senado, el proyecto fue aprobado casi sin modificaciones, pero en la Cámara de Diputadas y Diputados se aprobaron enmiendas muy distintas al proyecto original, más consistentes con la declaración de estimarlas reservas estratégicas, consistentes en fuertes prohibiciones[36] y modificaciones a la normativa sectorial, para que el Servicio Agrícola y Ganadero pudiera sancionar el incumplimiento a estas nuevas normas con altas multas e, incluso, presidio. [37]

Ante la evidente disparidad de normas aprobadas en ambas cámaras, hubo que conformar una Comisión Mixta. En dicha comisión, y dado que ni las indicaciones del Poder Ejecutivo ni las de parlamentarios lograron consenso, la Ministra del Medio Ambiente propuso nombrar un Comité Científico que elaborara un informe con comentarios y sugerencias al proyecto de ley y a las indicaciones[38].

A continuación, nos referiremos al contenido final de la Ley, tal como fue aprobada y publicada. Identificaremos, primero, los grandes "aciertos" que, creemos, ella incorpora pues están en línea con el pilar ecológico y la protección

[36] Por ejemplo, para extraer la turbera o sus productos para extracción productiva o forestación, para rellenarlas, drenarlas, secarlas, extraerle caudales o ripio, alterar su barra terminal, deteriorarlas, menoscabarlas, transformarlas, invadir su flora y fauna y se prohibía comercializar, exportar e importar tanto la turba como su cubierta vegetal *Sphagnum* conocido como el pompón. Chile. Proyecto de ley sobre protección ambiental de turberas. Cámara de Diputados. Boletín N° 12.017-12, Artículos 3 y 4.

[37] Chile. Proyecto de ley sobre protección ambiental de turberas. Cámara de Diputados. Boletín N° 12.017-12, Artículo 5.

[38] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, ref. 28, p. 156.

de las turberas como acción climática[39]. Luego, presentaremos un elenco de principios que deben guiar la aplicación de las normas de la ley, para terminar exponiendo los problemas que tiene ("desaciertos").

3.2. LOS ACIERTOS, LOGROS O APORTES DE LA LEY

A continuación, se revisarán los logros o aportes de la Ley de Turberas. Sin embargo, conviene destacar una cuestión previa insoslayable: al tratarse de una ley especial para la protección de las turberas, sus disposiciones deben entenderse en conjunto con las normas generales de protección a humedales, contenidas en el ordenamiento jurídico nacional. Para comprobar cómo esta ley consolida el pilar ecológico y el nuevo paradigma, será fundamental tener en cuenta las normas de las leyes de cambio climático y biodiversidad ya detalladas.

3.2.1. Logro Nº 1: El objeto a tutelar son "todas" las turberas

A pesar de que la discusión legislativa giró en torno a las turberas del sur, el objetivo de la ley finalmente declara la protección, conservación y preservación de todas las turberas del país, como lo expresa claramente el artículo 1, lo que está en armonía con las leyes de biodiversidad y cambio climático, que no hacen tal distinción, pues todas ellas son valiosas considerando los servicios que prestan. Adelantemos —eso sí— que son pocas las normas realmente aplicables a las turberas del norte del país.

Dado que se trata de un tipo específico de humedal, la ley se preocupa de definir qué son las turberas, y además define al musgo *Sphagnum magellanicum* (como un tipo específico de turbera)[40]. De esta manera, en una relación de género-especie, la ley distingue entre humedal, turbera y el musgo. Esto es importante de destacar, pues a este musgo, y a cualquier otra turbera, le serán aplicables también las disposiciones y principios referidas a humedales existentes en muchos otros cuerpos normativos de nuestro ordenamiento jurídico. Solo en caso de existir contradicciones, debieran prevalecer aquellas normas específicas dictadas para ellas.

[39] Cabe señalar, que algunos de los autores de este trabajo tuvieron la oportunidad de participar, a través de distintas vías en el proceso legislativo y discusión de este proyecto de ley, por lo que la determinación de los aciertos y desaciertos proviene, en parte, de dicha experiencia.

[40] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 2 letra b). *Sphagnum magellanicum* es "*la especie vegetal perteneciente a la familia de las briófitas, comúnmente denominado musgo de turbera o pompón*".

La turbera se define, para todos los efectos legales (por ejemplo, para las normas en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, del Código de Aguas o de la ley de biodiversidad que las mencionan expresamente), como un:

> *"tipo de humedal que se caracteriza por la producción de turba y que contiene en su superficie especies vegetales con los que se conecta funcionalmente"*[41].

De esta definición es evidente que el elemento determinante es la producción de turba[42] (contenida bajo la superficie), y que sobre ella existen especies vegetales relacionadas funcionalmente. La ley entiende, especialmente en esta última frase, que son un ecosistema.

La ley otorga reglas distintas para cada una de las partes de la turbera. Adelantemos que, en total armonía con la ley de cambio climático, prohíbe la extracción de turba (aquella parte de la turbera que no es visible y que captura carbono), pero permite el aprovechamiento —bajo ciertas condiciones bien estrictas— de la cubierta vegetal visible, en armonía con la ley de biodiversidad, que impuso criterios para asegurar que el uso fuera sustentable. También es importante destacar que en la definición de turbera encontramos uno de los primeros criterios científicos que contiene esta ley (los que serán analizados más adelante), el cual establece que entre la turba y su cubierta vegetal existe una "conexión funcional".

3.2.2. Logro Nº 2: Se reconoce a las turberas como reservas estratégicas

El objeto de la ley es proteger las turberas, y declara expresamente que esto es necesario pues son "reservas estratégicas" para múltiples objetivos: hacer frente al cambio climático, lograr el equilibrio hídrico, proteger la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que prestan. La amplitud de esta declaración nos lleva irreductiblemente a ubicar esta ley especial en el contexto ecológico de las leyes generales ya comentadas que apuestan a conservar la estructura y funcionamiento de estos ecosistemas, para que puedan prestar sus servicios ecosistémicos y así, al protegerlos, servir como acción climática, de aquellas

[41] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 2 letra d).
[42] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 2 letra c). La turba se define como la "*mezcla de restos vegetales o materia orgánica muerta, en distintos grados de descomposición, no mineral ni fosilizada, que se ha acumulado en condiciones de anegamiento, presentes en las turberas*".

llamadas soluciones basadas en la naturaleza, para avanzar en mitigación y adaptación a la vez.

Si comparamos la norma aprobada versus la propuesta original del proyecto de ley, la mejora es evidente en la forma y en el fondo, pues desde el punto de vista científico fue mejor sustituir ciertas expresiones (tales como, reservas estratégicas para la regulación de la química atmosférica y de la hidrología, para la protección de la biodiversidad, y para el turismo sustentable) por la "de cambio climático" (alineándose así a la ley de cambio climático) y muy positivo que se consideren todos los servicios ecosistémicos que prestan las turberas y no solo el turismo sustentable (alineándose a la ley de biodiversidad).

No sabemos si el Reglamento detallará más sobre esta nueva categoría de "reserva estratégica", que por primera vez se considera en una ley chilena, para proteger a un ecosistema en particular, pero desde ya -siguiendo a la RAE[43]- se deduce que es algo que debe custodiarse para que sirva y, además, de importancia decisiva, valiosa o fundamental.

Toda regulación en una nueva ley, el futuro reglamento[44] de esta ley y otros actos de rango inferior (como instructivos o guías) deberán respetar esta declaración de "reservas estratégicas" para cuatro objetivos, aplicable a todas las turberas del país.

3.2.3. Logro Nº 3: Se establecen amplios objetivos de protección, incluyendo la restauración de las turberas

Vale la pena destacar cuatro conceptos clave que establece esta ley, pues tendrán que considerarse tanto en el futuro reglamento de la ley como en cualquier otra normativa que se dicte y decisión administrativa que se adopte, en relación con las turberas.

La ley señala expresamente, en su artículo 1, que las turberas deben ser "*protegidas*", para "*preservarlas*" y "*conservarlas*", tal como indicaba el proyecto original; pero luego incorpora el objetivo de "*restaurarlas*"[45], fruto de la discusión en el Congreso Nacional y de la propuesta realizada a través del Comité Científico. Es evidente, también aquí, cómo esta ley especial está en

[43] Ver definiciones de "reserva" y "estratégico" en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*. 22.ª ed. 2001.
[44] Recientemente se inició la elaboración del Reglamento de la ley.
[45] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 5.

concordancia con las recomendaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, los informes de los científicos chilenos, y con la contribución nacionalmente determinada de Chile del año 2020.

Todos estos conceptos son de amplia portada en nuestra legislación. En primer lugar, proteger el ambiente o a uno de sus componentes, de acuerdo con la definición de la Ley Nº 19.300, se relaciona con el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a prevenir el deterioro, controlar y mejorar el ambiente[46]. A su vez, preservar significa mantener los ecosistemas (es decir, *no tocar*)[47], y conservarlos es darles un *uso racional o sustentable*[48]. Restaurar, finalmente, es reparar y mejorar aquello que fue dañado[49]. De esta manera, mientras se cumplan dichos mandatos, será posible cuidar su condición de *reservas estratégicas*.

3.2.4. Logro Nº 4: La turba deja de ser un recurso minero

El proyecto original proponía agregar la turba al listado de sustancias no concesibles del Código de Minería[50]. Finalmente, se optó por una técnica distinta: definir la turba como materia orgánica no mineral ni fosilizada, excluyéndose de la normativa minera sin necesidad de modificar directamente dicho código[51]. Este es un gran logro, pues la normativa aplicable a la turba ya no es la minera, sino la ambiental, la que —como se ha adelantado y verá en

[46] Chile. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional, 9 de marzo de 1994, Nº 19.300, artículo 2 letra q).
[47] Chile. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional, 9 de marzo de 1994, Nº 19.300, artículo 2 letra p).
[48] Chile. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional, 9 de marzo de 1994, Nº 19.300, artículo 2 letra b).
[49] El concepto de restauración de la naturaleza no tiene una definición legal en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, se introduce a través de los planes de restauración de la ley de biodiversidad. Para profundizar en este concepto ver CLIQUET, An. Ecological Restoration as a legal duty in the Anthropocene. En: LIM, Michelle. *Charting Environmental Law Futures in the Anthropocene.* Singapur: Springer, 2019, pp. 59-70.
[50] Chile. Ley que establece el Código de Minería. Biblioteca del Congreso Nacional, 14 de octubre de 1983, Nº18.248, artículo 7: "*No son susceptibles de concesión minera los hidrocarburos líquidos o gaseosos, el litio, los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional ni los yacimientos de cualquier especie situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional con efectos mineros, sin perjuicio de las concesiones mineras válidamente constituidas con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad o de importancia para la seguridad nacional*".
[51] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 2 letra c).

detalle a continuación— prohíbe su extracción, en total coherencia con la captura de carbono que ello implica.

3.2.5. Logro Nº 5: Prohibición de extraer turba

La Ley Nº 21.660 prohíbe de manera absoluta la extracción de turba en todo el país[52], lo que se acaba de resaltar constituye un acierto coherente con la acción climática del país, incluso comprometida internacionalmente.

Durante la discusión parlamentaria se debatió también sobre la posibilidad de prohibir su importación. Concordamos con el Comité Científico que ello era coherente con la protección de esos ecosistemas a nivel global. Sin embargo, se resolvió que esa era una decisión que correspondía a cada país determinar y que, para Chile, prohibir importarla podría generar un eventual conflicto de derecho internacional, vinculado al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio que establece una prohibición de imponer restricciones a las importaciones[53].

Al prohibirse la extracción de turba en Chile, se modifica también la Ley Nº 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente, pues ella obligaba ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental aquellos proyectos de "extracción industrial de turba", suponiendo que estos podían realizarse.

Tabla Nº 1: Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Texto previo a la reforma	**Modificación realizada por la ley**
"*Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes:* *i) Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos y estériles, así como la extracción industrial de áridos,* ***turba*** *o greda*"[54].	"*Elimínase, en el literal i) del artículo 10 de la ley N.º 19.300, que aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la expresión 'turba'*"[55].

Fuente: Elaboración propia.

[52] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 3.
[53] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, ref. 28, p. 173.
[54] Chile. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional, 9 de marzo de 1994, Nº 19.300, artículo 10.
[55] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 7.

Este es un gran logro de la ley, acorde al pilar ecológico y nuevo paradigma impulsado en las leyes climáticas y de biodiversidad, pues bajo la superficie, esta turba es la que ha capturado y secuestra carbono por miles de años que no deben ser liberados.

Sin embargo, en la legislación chilena, se mantienen las hipótesis que obligan a ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental los proyectos que permiten drenar o desecar humedales en general y turberas en particular[56], de manera tal que éstas todavía son actividades permitidas. Lo anterior no es coherente con el nuevo paradigma de la regulación nacional.

En suma, es posible y legal pretender desecar estos ecosistemas, ingresando al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental cuando corresponda, salvo una nueva prohibición contenida en el artículo 47 de la reforma al Código de Aguas del año 2022 para construir sistemas de drenaje en las zonas de turberas desde Chiloé a la Antártica, prohibición que contiene un régimen de excepción para proyectos de conectividad vial, siempre que se obtenga calificación ambiental favorable y otras condiciones[57].

3.2.6. Logro Nº 6: La prohibición rige de inmediato

Si la ley prohíbe la extracción de turba, es importante determinar desde cuándo comienza a regir y qué ocurrirá con los proyectos que hoy se encuentran autorizados para extraerla. El artículo 1 transitorio, incisos 1 y 2, zanja ambos temas, con reglas adecuadas, pero que podrían haber sido mejores, acordes con la urgencia climática que la misma ley de marco climático declara.

La prohibición de extraer turba está vigente desde la publicación de la ley en el Diario Oficial, es decir, desde el 1 de febrero de 2024. En cuanto a los proyectos que se encontraban autorizados para extraer turba o explotar su cubierta vegetal mediante resoluciones de calificación ambiental se establece que caducarán de pleno derecho al transcurrir el tiempo de vida útil declarado en el proyecto. El Comité Científico proponía acertadamente una regla más estricta, con un plazo máximo de 7 años si la vida útil declarada era mayor[58]. Con la regla aprobada, algunos proyectos podrán seguir extrayendo turba más allá del 2040.

---

[56] La normativa del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental distingue entre turberas y bofedales, evidenciando que cuando se refieren a turberas consideran solo las del sur, error que corrige la ley de turberas y que reclama un ajuste al reglamento. Ver artículo 10 letra a) de la ley y artículo 3 letra a) del Reglamento.

[57] Chile. Ley de reforma al Código de Aguas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de abril de 2022, N°21435, Texto vigente artículo 47 Código de Aguas inciso 2 y 3.

[58] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, ref. 28, p. 181.

En el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental figuran 3 proyectos con resolución de calificación ambiental favorable vigente y operando. Todos ellos se ubican en el sur del país.

Tabla Nº 2: Proyectos con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable vigente

Nombre proyecto	**RCA**	**Vida útil**
Extracción de turba sector Cogomó (Los Lagos).	Resolución exenta 426/2014.	25 años.
Extracción de turba Grazzia San Juan (Magallanes).	Resolución exenta 291/2002. Modificado por Resolución Exenta Nº 072/2007.	40 años.
Extracción y procesamiento turba de musgo *Sphagnum* área Cameron Tierra del Fuego (Magallanes).	Resolución exenta Nº 04/03.	10 años.

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, no hubo necesidad de establecer una norma transitoria para proyectos que estuvieran "en evaluación" al momento de entrar en vigencia la ley, pues no había ninguno.

3.2.7. Logro N.º 7: El aprovechamiento de la cubierta vegetal del musgo *Sphagnum magellanicum*, solo se permite si su manejo es "sustentable" y aprobado mediante un plan de manejo, con la intervención de dos organismos públicos

En la tramitación de esta ley hubo posturas muy distintas en relación a qué se podía o no hacer en el sur del país respecto del musgo *Sphagnum magellanicum*. Hubo quienes no querían imponer límites a la actividad; otros que abogaban por prohibir tanto la extracción de turba como la de su cubierta vegetal; y, finalmente, primó la prohibición de la extracción de turba a nivel nacional, pero permitiendo "manejar de manera sustentable" su cubierta vegetal.

El Comité Científico concluyó que sí era posible realizar un manejo "sustentable" de la cubierta vegetal de las turberas, pero fue enfático en señalar que la sustentabilidad de esa actividad en el tiempo solo sería posible

imponiendo estándares mucho más altos de los que hoy existen. De esto nada traía el proyecto original. Finalmente, la ley se aprobó exigiendo un plan de manejo (artículo 4).

Este estándar es mucho mejor que el sistema que operaba antes de esta ley, donde para realizar la actividad bastaba llenar un formulario (plan de cosecha) ante el Servicio Agrícola y Ganadero. Ahora, en cambio, se trata de un Plan de Manejo, instrumento que deberá ser revisado por dos organismos con competencias claramente diferentes, aunque relacionadas: la opinión del Servicio Agrícola y Ganadero, un servicio del Ministerio de Agricultura, enfocado en la vocación productiva de la tierra; y el nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, del Ministerio del Medio Ambiente, que tiene la experticia y las competencias legales para asegurarse que la actividad se realice de manera sustentable. Por lo mismo, el artículo 5 determina que un reglamento regulará el procedimiento y requisitos para la elaboración, presentación y aprobación de los planes de manejo y desarrollará estos criterios, el cual deberá ser redactado por ambos ministerios.

En cuanto a los requisitos y criterios técnicos que el manejo debe tener para que se asegure su sustentabilidad, la ley es muy exigente y está en línea con los criterios de sustentabilidad de la ley de biodiversidad. En primer lugar, define el *manejo sustentable de cubierta vegetal de turberas* como una forma de utilizarla racionalmente, con "enfoque ecosistémico", manteniendo las "características ecológicas" de la misma, de conformidad con lo que disponga el reglamento[59]. En segundo lugar, exige que este plan asegure la "no modificación de manera permanente de la estructura y funciones de la turbera"[60] y, en tercer lugar, exige que los planes de manejo sustentable de cubierta vegetal de musgo *Sphagnum magellanicum* sean aprobados por el Servicio Agrícola y Ganadero, pero previo informe favorable del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

3.2.8. Logro Nº 8: El aprovechamiento de la cubierta vegetal de musgo *Sphagnum magellanicum* solo se permite si existe trazabilidad

La ley también se hace cargo del control y trazabilidad de las actividades que exploten la cubierta vegetal de las turberas, para evitar que sean realizadas de manera ilegal, sin planes de manejo sustentable. En este punto el Comité Científico fue enfático: era necesario incluir una norma pues el sistema vigente

[59] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 2 letra a).
[60] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 4 inciso 1.

no funcionaba. Esta propuesta fue aceptada en la ley, con ciertos cambios en la redacción[61]. Así, señala que el reglamento deberá establecer los medios a través de los cuales los intermediarios y exportadores que envasen y/o distribuyan musgo *Sphagnum magellanicum* deberán acreditar ante el Servicio Agrícola y Ganadero que la procedencia de éste se encuentra asociada a un plan de manejo debidamente aprobado[62]. Estas normas están en plena concordancia con una mejor protección a estos ecosistemas.

3.2.9. Logro Nº 9: Establecer límites a la extracción actual

Dado que el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas no está funcionando todavía y que los criterios técnicos deberán regularse con más detalle en un reglamento que deberá ser dictado dentro de dos años desde la publicación de la ley[63], el legislador decidió poner un límite de tiempo para imponer a los titulares de los antiguos planes de cosecha la obligación de adecuarse a las nuevas exigencias en el plazo de un año. Es decir, se respetan los "derechos adquiridos" a explotar en base a la antigua normativa, solo mientras no sea dictado el nuevo reglamento de la ley de turberas. Después, todos deberán adecuarse a ella, aunque tengan un plan sin fecha de caducidad, como ocurre en muchos casos (artículo 1º transitorio)[64]. De esta manera, desde la publicación en el Diario Oficial de la Ley de Turberas, la autoridad tiene dos años para dictar el reglamento, y los titulares de los planes de cosecha vigentes tendrán un año adicional para comenzar a cumplir con las nuevas condiciones aplicables a los planes de manejo sustentable del artículo 4[65].

3.2.10. Logro Nº 10: Evitar la especulación

Si esta ley impone nuevas exigencias para la actividad de cosecha del musgo *Sphagnum magellanicum*, es evidente que desde su entrada en vigencia se generaría el incentivo perverso de obtener la mayor cantidad de planes de cosecha, antes de la aprobación del reglamento. Pues bien, para evitar esta especulación, el

[61] El Comité Científico propuso el siguiente inciso 4 al artículo 4: "*Finalmente, el Reglamento reglará la obligación del SAG de llevar una lista actualizada y de garantizar la trazabilidad de los planes presentados y aprobados para el manejo sustentable de las turberas*". BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, ref. 28, p. 181

[62] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 5 inciso final.

[63] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 2 transitorio.

[64] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 1 transitorio.

[65] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 4.

artículo 1 transitorio impuso una regla: mientras no se dicte el reglamento, solo se admitirán planes de cosecha con una vigencia máxima de dos años.

Podría estimarse que la norma será efectiva contra la especulación, pero puede resultar débil. Si los planes de cosecha se aprueban unos meses antes que el reglamento, estos seguirán vigentes "hasta por dos años", aun cuando el reglamento ya esté publicado, y se les aplicará el límite de un año post reglamento para adecuarse a la nueva normativa. Por ello, es esencial que el reglamento se publique lo antes posible, porque en el tiempo intermedio se podrá extraer el musgo de forma inadecuada, y seguirá permitiéndose hasta 1 año después de que se publique.

3.2.11. Logro Nº 11. Adoptar tres políticas públicas en torno a la extracción del musgo *Sphagnum magellanicum* para terminar con esta actividad y aplicar una transición justa a sus trabajadores

Otro aporte de la ley es la adopción de tres políticas públicas dirigidas —aunque no de manera exclusiva— a la actividad de extracción de musgo *Sphagnum magellanicum*. La redacción fue cuidadosa al usar la expresión "podrá", para así evitar fórmulas imperativas que pudiesen determinar que el proyecto de ley tuviera que pasar por la Comisión de Hacienda. Estas políticas son:

a) Destinar fondos a la búsqueda de un sustituto del musgo *Sphagnum magellanicum* como producto vegetal, para que la actividad, idealmente, deje de realizarse[66].

b) En coherencia con el punto anterior, trabajar en una estrategia de transición justa para las y los trabajadores de cosecha del musgo *Sphagnum magellanicum*, a fin de buscar alternativas laborales de acuerdo con los principios de equidad, justicia climática, género, participación ciudadana y transparencia, entre otros[67].

c) Considerar instrumentos económicos de fomento productivo tanto para apoyar la pequeña agricultura en la elaboración de los "planes de manejo sustentable", como para la conservación de la biodiversidad. Esta norma no está limitada a ninguna turbera en especial, pero, hasta ahora, solo se exige plan

[66] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 4 transitorio.
[67] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 5 transitorio.

de manejo a los proyectos del sur de Chile, relacionados con el musgo *Sphagnum magellanicum*[68].

3.2.12. Logro Nº 12. Mejora sustantiva en fiscalización y sanciones

Uno de los principales problemas en torno a la explotación de las turberas en el sur, es la deficiente fiscalización del Estado en aquellos casos en que se realiza de manera ilegal, así como la falta de dureza en las sanciones (limitadas a decomisar el musgo extraído ilegalmente). La nueva ley mejora sustancialmente este punto, pues el incumplimiento de la ley y su reglamento será fiscalizado y sancionado por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, que fue dotado con un sistema más adecuado que el del Servicio Agrícola y Ganadero. Sin embargo, la ley es clara en señalar que éste último servicio podrá seguir fiscalizando, ya sea siendo encargado por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas en las materias de competencias de este organismo o bien, podrá seguir fiscalizando y sancionando en materias propias de sus competencias sectoriales[69].

3.2.13. Logro Nº 13: Criterios científicos para la protección, conservación, preservación, restauración y manejo sustentable

Al final de esta lista de logros se plantea, quizás, el mayor legado de esta ley, consistente en imponer, en consonancia con el principio científico que a continuación se analizará, criterios actualizados para la protección, conservación, preservación, restauración y manejo sustentable de las turberas, incluyendo algunos específicos para el manejo de la cubierta vegetal del musgo *Sphagnum magellanicum*.

Todos los criterios que se enumeran a continuación podrán desarrollarse en el futuro reglamento y, como ya se advirtió, deberán ser considerados en toda decisión relacionada con las turberas[70]:

a) El rol de las turberas como reservas estratégicas para la mitigación y adaptación al cambio climático; el equilibrio y regulación hídrica (y seguridad hídrica); la conservación de la biodiversidad, y de los múltiples servicios ecosistémicos que proveen.

[68] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 3 transitorio.
[69] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículo 6.
[70] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículos 1, 2, 4 y 5.

b) Las condiciones de regeneración de la cubierta vegetal de las turberas.

c) Las condiciones de sitio que actúan como agentes forzantes para la presencia de la cubierta vegetal de las turberas.

d) Todo manejo sustentable de cubierta vegetal de turberas, implica utilizarla racionalmente.

e) Todo manejo sustentable de cubierta vegetal de turberas debe diseñarse y realizarse con "enfoque ecosistémico".

f) Todo manejo sustentable de cubierta vegetal de turberas debe hacerse "manteniendo las características ecológicas de la misma".

g) El asegurar que no se modifique de manera permanente la estructura y funciones de la turbera.

h) El monitoreo del estado de regeneración de la capa vegetal posterior a la recolección.

i) El cumplimiento de la metodología de recolección establecida por el SAG.

En suma, se trata de una ley que —en consonancia con la ley climática y de biodiversidad— protege a un tipo especial de humedal, llamado turbera. A nivel nacional, prohíbe la extracción de turba y con ello, la liberación del carbono y la pérdida de biodiversidad. Para el caso específico de las turberas patagónicas, se establecen una serie de limitaciones y criterios técnicos para que la extracción de la cubierta vegetal se haga de manera sustentable, respetando reglas mínimas desde el punto de vista ecológico.

Tras analizar el contenido de la ley, abordaremos ciertos principios que estimamos deben ser aplicados en su operatoria.

4. LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS QUE INFORMAN LA LEY DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DE LAS TURBERAS

Recientemente, la técnica legislativa chilena respecto del medioambiente ha empezado a incluir expresamente alusiones a principios jurídicos en las leyes, incluso considerando listados y definiciones. La ley de Turberas, a pesar de que no enlista ni define los principios que la rigen, sí contiene normas que se basan en algunos de los principios consagrados por nuestros legisladores en las leyes

de cambio climático y biodiversidad, específicamente los principios "científico" (y precautorio), el "enfoque ecosistémico" y el de "equidad y justicia climática". Estos principios, incorporados, definidos y/o desarrollados expresamente por las leyes de marco climático y de biodiversidad, estimamos informan el contenido de esta nueva ley y son parte de lo que hemos llamado el nuevo paradigma de protección de la naturaleza.

La fundamentación para esta propuesta radica en cuán íntimamente relacionadas están las disposiciones de la ley especial de turberas con las leyes generales en materia climática y en biodiversidad. Esta relación —como se ha evidenciado en este trabajo— es evidente pues, en primer lugar, estas tres leyes buscan exactamente lo mismo: proteger, conservar, usar de manera sustentable e incluso restaurar estos ecosistemas. Además de esta identidad en el objeto, la sintonía entre estas normas se afina cuando la ley de turberas impone sus definiciones (por ejemplo, de turbera o turba, a las leyes generales, pues ellas deben aplicarse para todos los efectos legales) y, a su vez, en estas leyes generales se definen expresiones y se enlistan principios aplicables a todas las políticas, actos y acciones derivadas de su aplicación, incluyendo aquellas destinadas, por ejemplo, a usar de manera sostenible a las turberas o inclusive restaurarlas, que son también actividades que la ley especial de protección de turberas considera.

Estos principios son los siguientes:

4.1. PRINCIPIO CIENTÍFICO (Y PRECAUTORIO)

En la ley de cambio climático se señala que uno de los principios que debe "inspirar" a las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten de acuerdo con la ley es el principio científico[71]. Este principio exige que la toma de decisiones se base en la "mejor información científica disponible", reconociendo además la importancia de fortalecer la interfaz entre ciencia y política, y promover la difusión de resultados a nivel social. En la ley de biodiversidad se alude también al conocimiento científico en varias de sus disposiciones, como en aquella relacionada al monitoreo de la biodiversidad. (artículo 25).

[71] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 2 letra a).

La aplicación de este principio se relaciona con el "principio precautorio", considerado por la misma ley de cambio climático[72], la de biodiversidad[73], y previamente en otras leyes y en jurisprudencia relevante[74]. Se relaciona al principio científico pues mientras éste obliga a tomar medidas preventivas en base a la mejor información disponible, este último obliga a tomar medidas "cuando no hay certeza científica", para evitar un daño grave o irreversible.

Es importante considerar que este conocimiento científico debe integrarse con el conocimiento ancestral de las comunidades locales, especialmente indígenas. Así, la Ley de biodiversidad exige que, así como el monitoreo de la biodiversidad se haga en consistencia con el conocimiento científico, se "deberá considerar el conocimiento tradicional de comunidades indígenas y locales". También la ley aboga por el "respeto, preservación y mantención de los conocimientos", las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica[75]. El mismo objetivo integrador busca el Decreto Supremo 58/2024, que regula los planes estratégicos de recursos hídricos en cuenca, regulados en el Código de Aguas y en la ley de cambio climático, cuando al caracterizar la respectiva cuenca, requiere identificar y analizar el valor, cosmovisión y vinculación que tienen los habitantes de la cuenca, incluyendo a las diversas comunidades, pueblos indígenas, tribales con el agua de la cuenca, entre otros[76].

En la operatoria de la ley de protección ambiental de turberas ambos principios debieran ser respetados.

La historia y el contenido de la ley evidencian una vinculación especial con el principio científico: durante la discusión legislativa se incorporó la mejor información científica disponible y se constituyó un comité científico para entregar sugerencias al proyecto; además, se incluyen criterios científicos para

[72] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, N° 21.455, artículo 2 letra g).
[73] Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, N° 21.600, artículo 3 letra e).
[74] COSTA, Ezio. Principio de precaución y regulación ambiental en Chile: Operando sin instrucciones, pero operando. *Revista Justicia Ambiental*, n° 6, 2014, pp. 159-179.
[75] Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, N° 21.600, Artículos 25 y 54, por ejemplo.
[76] Chile. Decreto del Ministerio de Obras Públicas que aprueba reglamento que establece el procedimiento para la elaboración, revisión y actualización, así como el monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas. Biblioteca del Congreso Nacional, 04 de enero de 2024, N° 58, artículo 14 letra b).

la protección, conservación, preservación, restauración y manejo sustentable de las turberas, los que -entendemos- deberán estar siempre actualizados con la mejor información disponible. También —como se verá— la ley de biodiversidad exceptúa de sanciones a las comunidades que realizan algunas prácticas en general prohibidas en áreas protegidas, cuando basadas en ese conocimiento, se demuestre ser sustentables, tema que fue expresamente abordado en la discusión de la Ley de protección ambiental de turberas.

4.2. EL "ENFOQUE ECOSISTÉMICO"

La ley de biodiversidad define qué es un ecosistema, qué son los servicios ecosistémicos y obliga que estos servicios sean identificados, valorados e inclusive, cuando sea posible, cuantificados en la toma de decisiones[77].

En la misma línea, complementándose absolutamente, la ley de cambio climático considera que el "enfoque ecosistémico" es un principio que debe inspirar todas las políticas, planes y acciones que se ejecuten en el marco de dicha ley, donde ya se ha dicho la protección, conservación y restauración de las turberas es una solución basada en la naturaleza expresamente considerada como acción climática. Por lo mismo, se exige aplicar este enfoque en la elaboración e implementación de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos, al caracterizar cada cuenca. [78]

La ley de cambio climático lo define como aquel que considera "la conservación de la estructura y función del sistema ecológico" (en este caso, una turbera), la jerarquía de la diversidad biológica y los flujos de energía entre componentes vivos y no vivos[79]; lenguaje ya conocido, propio del nuevo pilar ecológico de la legislación chilena. De esta manera, por ejemplo, tanto en la construcción de obras sobre o cercanas a humedales, como en la autorización de mayores extracciones de caudales en ellos e, incluso, en la restauración de humedales deteriorados, se deberá conservar la estructura y funciones de estos ecosistemas

[77] Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, Nº 21.600, artículo 3 número 11 y 30; y artículo 2 letra j.

[78] Chile. Decreto del Ministerio de Obras Públicas que aprueba reglamento que establece el procedimiento para la elaboración, revisión y actualización, así como el monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas. Biblioteca del Congreso Nacional, 04 de enero de 2024, Nº 58, artículo 12.

[79] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, Nº 21.455, artículo 2 letra c). Chile. Decreto del Ministerio de Obras Públicas que aprueba reglamento que establece el procedimiento para la elaboración, revisión y actualización, así como el monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas. Biblioteca del Congreso Nacional, 04 de enero de 2024, Nº58, artículo 12.

y, en el fondo, respetar los ciclos naturales de recarga de agua. Este es un cambio importante en Chile pues por años, la gestión del agua superficial o subterránea y de los ecosistemas dependientes de estas fuentes de agua (como son los humedales) ha ignorado estos mínimos ambientales, lo que ha derivado en la sobreexplotación de acuíferos que sustentan humedales, o su drenaje, relleno o contaminación[80].

¿Cómo se relaciona el enfoque ecosistémico con la ley de turberas? De manera muy clara. En el objeto de la ley se señala expresamente que las turberas se consideran reservas estratégicas para la mitigación y adaptación al cambio climático; para el equilibrio y regulación hídrica; para la conservación de la biodiversidad y de los múltiples "servicios ecosistémicos" que proveen. Además, la ley mandata aplicar expresamente el "enfoque ecosistémico" en el manejo de la cubierta vegetal de las turberas para mantener sus "características ecológicas", imponiendo que todo plan de manejo sustentable de la cubierta vegetal de turberas de musgo *Sphagnum magellanicum* no ha de "modificar de manera permanente la estructura y funciones de la turbera" y que se deberán considerar las condiciones de sitio que permitan la "regeneración" de su cubierta vegetal[81] para que, en el fondo, se mantengan y no se pierdan como ecosistema. Es decir, la ley adopta un enfoque de protección ambiental en que todos los elementos de la naturaleza se encuentran interrelacionados entre sí, lo que permite interpretar las diversas disposiciones que contiene la ley de manera de proteger a este ecosistema prestando atención a sus procesos esenciales, funciones e interacciones entre sus diversos componentes.

4.3. PRINCIPIO DE EQUIDAD Y JUSTICIA CLIMÁTICA

Este principio de la ley de cambio climático se inspira en el principio de la justicia ambiental[82], que considera las dimensiones: distributiva, procedimental, de reconocimiento, restauración e intergeneracional[83]. Si bien el origen de este

[80] DELGADO, Verónica, ref. 19.

[81] Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660, artículos 2 letra a), 4 y 5.

[82] En el mensaje de la Ley Marco de Cambio Climático se señala: "El proyecto reconoce la importancia de la justicia social y ambiental en la acción climática mediante la incorporación del Principio de Equidad y el de Transversalidad. El primero, se refiere a una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático. Mientras que el segundo, vela por que la participación ciudadana en la gestión del cambio climático sea a todos los niveles territoriales, así como en los distintos sectores de la sociedad." BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, ref. 28, p. 6.

[83] Para un análisis de las diversas dimensiones de la justicia ambiental, ver HERVÉ, Dominique. *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Editorial Universitaria de Valparaíso, 2015, pp. 25-74.

principio se asoció en un primer momento a las injusticias asociadas a que unos pocos deban vivir en zonas muy contaminadas, hoy el enfoque de justicia —principalmente distributiva— ha sido incorporado en las discusiones sobre cambio climático[84].

En concordancia con esta tendencia, Chile el año 2020 incluye en sus compromisos climáticos internacionales la importancia de asegurar la "equidad" en la gobernanza climática. Luego, la ley de cambio climático incorpora explícitamente el principio de "equidad y justicia climática", obligando al Estado a procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios (dimensión distributiva), protegiendo además la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades (dimensión intergeneracional), con enfoque de género y especial atención a sectores, territorios, comunidades y ecosistemas más vulnerables al cambio climático (dimensión de reconocimiento).[85] Se incluye la participación en todos sus instrumentos (dimensión procedimental) y, como se ha destacado en varias ocasiones, existe un acento en la restauración de los ecosistemas degradados (dimensión restaurativa); dimensión que se ha reseñado también existe en la ley de biodiversidad y en la ley especial para la protección de las turberas.

Para la doctrina especializada, esta justicia climática se relaciona, además, con la idea de transición justa[86], inicialmente desarrollada en el mundo sindical de fines del siglo XX, y luego fortalecida en el marco de las discusiones de cambio climático, y transición energética.

La Ley de protección ambiental de turberas recoge expresamente este principio en su artículo 5 transitorio, al establecer que el Estado podrá desarrollar una estrategia de transición justa para las y los trabajadores de cosecha de musgo *Sphagnum magellanicum*, promoviendo alternativas laborales bajo los principios de equidad, justicia climática, género, participación ciudadana y transparencia.

5. DESACIERTOS DE LA LEY

La nueva Ley de Protección Ambiental de Turberas obedece a un cambio de paradigma en la protección jurídica de la naturaleza, que se comprende al alero

[84] SCHLOSBERG, David; COLLINS, Lissette. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. *WIREs Climate Change,* vol.5 , n°3, 2014, pp. 359-374.
[85] Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, N.º 21.455, artículo 2 letra d).
[86] MCCAULEY, Darren; HEFFRON, Raphael. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy,* vol. 119, 2018, pp. 1-7.

del pilar ecológico de las nuevas leyes de cambio climático y de biodiversidad. Las tres leyes comparten este nuevo pilar, en virtud del cual, se protegen los ecosistemas desde el punto de vista ecológico, al exigir mantener su estructura y funcionamiento y cuando estén dañados, su restauración. El nuevo paradigma implica haber decidido hacer frente al cambio climático, con acciones climáticas llamadas soluciones basadas en la naturaleza, que implican justamente proteger la naturaleza (conservar, preservar y restaurar humedales en general y turberas en particular), para avanzar en mitigación y adaptación. Esta protección de la naturaleza viste nuevas ropas, al estar dotada de una comprensión ecológica de cómo ella funciona a nivel de ecosistemas.

Si se revisan los compromisos internacionales de Chile y las normas que imponen avanzar obligatoriamente en las soluciones basadas en la naturaleza en los años venideros, sin poder retroceder, se puede sostener que ha cambiado de manera sustantiva la política pública ambiental y climática del país.

Es en este nuevo escenario común, que hemos analizado la nueva ley de turberas. Por lo mismo, ha sido fácil explicar las normas de la ley utilizando conceptos, reglas e instrumentos contenidos en estas leyes generales demostrando la coherencia entre ellas (lo que se han llamados los "aciertos" de la ley) e inclusive se ha propuesto un elenco de principios desarrollados en estas leyes generales como aplicables a la operatoria de la ley especial, a veces deduciéndolos o porque existen normas expresas. Relacionando estas tres leyes, el entendimiento de estos principios esperamos sea más fácil a la hora de su implementación.

También es posible identificar -eso sí- algunos "desaciertos" de la ley, que no se condicen a veces con sus propias disposiciones (objeto y finalidades) y especialmente, con el nuevo paradigma que hemos reseñado y los principios que lo guían. A esto nos referimos como los "desaciertos" de la ley.

Así, se ha destacado como un aporte el que la ley se aplique a todas las turberas del país declarándolas reservas estratégicas y prohibiendo, por ejemplo, la extracción de turba a nivel nacional. Esa decisión está en plena concordancia con la acción climática sustentada por el país y a los desafíos globales. Sin embargo, esa coherencia no se mantiene en cinco aspectos.

En primer lugar, cuando se permite importar la turba de otros países, pues la pérdida de biodiversidad y la liberación del carbono se producirá igual a nivel del planeta.

En segundo lugar, cuando se permite extraer la cubierta vegetal (el pompón) de las turberas del sur del país, pese a que estas cosechas en pocos años han dañado

de manera importante estos ecosistemas, tal como se evidenció al presentar el proyecto de ley. Sin embargo, esta incoherencia se relativiza con las normas que la ley impuso para que la intervención del Servicio de Biodiversidad asegure que este manejo se haga de manera sustentable, en base a criterios ecológicos y amparados en evidencia científica; y para que, en un futuro ojalá cercano, se descubra un sustituto del musgo que permita prohibir su cosecha, considerando una transición justa, para las familias que se dedican a esta actividad.

Otro desacierto – el tercero que hemos identificado- es la falta de consideración a territorios y grupos humanos vulnerables, como exige considerar el principio de equidad y justicia climática. En efecto, respecto a la cosecha del pompón en el sur de Chile, existieron tres posturas: prohibir toda extracción; permitir un manejo sustentable (posición que finalmente primó), y, excluir a la isla de Chiloé de cualquier autorización de manejo, dada su especial vulnerabilidad[87]. Se debió considerar esta última alternativa pues para la isla, los pomponales son una reserva de agua única y esencial.

En cuarto lugar, es un desacierto el que esta ley no haya prohibido drenar o desecar humedales (incluyendo turberas), pues al realizar estas actividades, es obvio que no se podrán conservar su estructura ni funciones. Estos proyectos están permitidos, y la mayoría deberá ingresar al Sistema de evaluación de Impacto Ambiental, por la letra a) o por la letra s) del artículo 10 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Si bien la reforma al Código de Aguas del año 2022 prohíbe construir sistemas de drenaje en zonas de turberas, la realidad es que esta prohibición se limita sólo a ciertos territorios del sur del país y admite excepciones.

Finalmente, y esto es muy relevante, hay incoherencia con el objeto mismo de la ley (proteger a todas las turberas del país como reservas estratégicas) y por ello, con el nuevo paradigma de nuestra legislación, cuando no se contemplan otras normas especiales para las turberas del norte del país, que sufren problemas diferentes a las del sur pues su cubierta vegetal tiene un manejo diferente a la "cosecha" y porque su mayor amenaza es la desecación por la sobreexplotación de los acuíferos de los cuales dependen.

[87] Esta postura fue apoyada por Delgado del Comité Científico. A su vez, aprobada la ley, representantes de la isla solicitaron infructuosamente su veto al presidente de la República, argumentando que "el archipiélago no cuenta con nieves y glaciares que proveen las necesidades de agua de sus habitantes y del ecosistema, por lo que la degradación de turberas y pomponales vuelve altamente vulnerables los acuíferos de nuestro territorio". CÁRCAMO, Pilar. Solicitud de veto presidencial a proyecto de ley de protección Ambiental de las Turberas, 2024. (Fecha de último acceso 31-03-2025).

Esta ley, desde su origen, fue pensada principalmente para las turberas del sur, asociadas al pompón. Por ello, justo cuando el proyecto inició su tercer trámite constitucional, es decir, cuando se conformó una Comisión Mixta para zanjar las diferencias entre las normas aprobadas por el Senado y la Cámara de Diputadas y Diputados se advirtió que en el norte también existen humedales, como los bofedales altoandinos, que generan turba[88]. Hasta ese momento, no hubo expositores científicos ni representantes de la sociedad civil que abordaran específicamente los ecosistemas nortinos, ya sea destacando las particularidades de especies claves, como las juncáceas formadoras de cojín de los géneros *Distichia*, *Oxychloe* y *Patosia*, o explicando el rol de las comunidades pastoriles indígenas, quienes mediante prácticas tradicionales (como el riego, el rechampeo, el manejo del fuego, entre otros) han conservado, mejorado e, incluso, creado bofedales (turberas), asegurando forraje para llamas y alpacas[89]. Muchos de estos bofedales dependen directamente de prácticas de manejo tradicional, es decir, la "cosecha" se realiza a través del ramoneo, lo que permite su regeneración, estabilidad ecológica e, incluso, expansión por medio de la dispersión de semillas[90].

Ante esta evidencia, el Comité Científico promovió una ley de protección ambiental para todas las turberas e inclusive pueblos del norte fueron invitados a exponer al Congreso nacional sobre la relación que tienen con los bofedales.

La representante de la región de Antofagasta de la Red Ganadera Alto Andina, explicó que la realidad de los bofedales es diferente al sur del país, pues ellos hacen un manejo sustentable de estos ecosistemas, sin contar con planes de manejo y que en realidad el problema que tienen es convivir con la minería que también usa el agua que los sustenta[91]. Enfatizó que "la transición a los planes de manejo debe realizarse considerando las actividades y tradiciones de los pueblos originarios y complementar el conocimiento académico con la experiencia tradicional"[92].

---

[88] DELGADO, Verónica y PRIETO, Manuel. El proyecto de ley de protección de turberas ¿incluye la realidad del norte?. 2023. (Fecha de último acceso 12-10-2024).

[89] YAGER, Karina; PRIETO, Manuel y MENESES, Rosa Isela. Reframing Pastoral Practices of Bofedal Management to Increase the Resilience of Andean Water Towers. *Mountain Research and Development*, vol. 4, n°4, 2021, pp. A1-A9. WHITE-NOCKLEBY, et al. Understanding Bofedales as Cultural Landscapes in the Central Andes. *Wetlands*, vol. 41, n°8, 2021, 102.

[90] BONACIC, Cristián. Características biológicas y productivas de los camélidos sudamericanos. *Avances en Ciencias Veterinarias*, vol. 6, n°2, 1991.

[91] En el norte del país, la minería se abastece mediante fuentes de aguas superficiales y, especialmente, subterráneas, de las que dependen las turberas para sobrevivir.

[92] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, ref. 28, pp. 184-185.

Por su parte, la presidenta de la Comisión Técnica Ganadera Camélida de la región de Arica y Parinacota, subrayó que en la zona norte hay muchas turberas que son manejadas de forma sustentable por las comunidades indígenas y que no están dentro de áreas protegidas ni sitios prioritarios, por lo que no caben dentro de la protección de la ley de biodiversidad. Por otro lado, informó que en su región se realizan proyectos en coordinación con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la Corporación Nacional Forestal, en los que se trabaja en el mantenimiento de los bofedales. Propuso que la ley debiese considerar un plan de manejo que implicara un trabajo sostenido en el tiempo, que ayudara a la conservación del ecosistema y también a la economía de los ganaderos de camélidos sudamericanos (llamas y alpacas). Asimismo, consideró necesario que la ley se refiriera al agua y su manejo, ya que las vertientes son la base de nacimiento de los bofedales[93].

Sin embargo, ninguna regla especial expresa se logró en la ley, para el manejo de las turberas del norte. De esta manera —y a pesar de reconocer que mediante esta ley se logra una primera protección general a todas las turberas del país—, creemos que se perdió la oportunidad de considerar algunas normas especiales para las particularidades de la realidad altoandina, muy diferentes a las del sur del país. En efecto, en el sur era urgente regular de manera efectiva la cosecha del pompón, que implica podar la turbera periódicamente y vender ese producto a terceros para mantener la humedad de otras especies vegetales (una actividad relativamente nueva en el país). En el norte, en cambio, la cubierta vegetal de los bofedales se usa para el pastoreo de la ganadería camélida, sin existir poda de esta cubierta. Esta actividad se desarrolla, básicamente, por pueblos indígenas desde tiempos inmemoriales y, por lo mismo, estos pueblos son conocedores de técnicas de manejo en el bofedal mismo que les permite mantenerlo en buen estado. Respetan desde hace años, el principio ecosistémico. Por lo mismo, si estos ecosistemas dependen de estas prácticas de manejo tradicionales, se debieran repensar estrategias de conservación que no solo se enfoquen en la restricción de actividades, sino que incorporen el conocimiento que tienen estas comunidades y modelos basados en la autonomía de las comunidades locales, incluyendo el fomento de la ganadería de camélidos y la mejora de las condiciones de vida en el altiplano, con el propósito de asegurar la continuidad de estas prácticas. Una interpretación restrictiva del principio científico llevaría a la paradoja de la exclusión de los ganaderos para la conservación de estos ecosistemas, corriendo el riesgo de que aquello que se pretende proteger termine degradándose.

Por ello, las mayores vulnerabilidades de estos ecosistemas son otras: en primer lugar, la sobreextracción de agua —de la cual estos bofedales dependen— para

[93] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, ref. 28, p. 185.

otras actividades económicas, como la minería; y, en segundo lugar, la posibilidad de que las comunidades abandonen el territorio y dejen de manejarlos.

No hubo tiempo ni disposición para abordar estas temáticas. De hecho, tras oír a las representantes de los pueblos indígenas del norte, en la comisión de medio ambiente del Senado se mostró especial preocupación porque este proyecto no afectase a la minería del norte del país. El Ministerio del Medio Ambiente aclaró que este sector no tiene interés ni en extraer turba (como sí es el caso de tres empresas con resoluciones de calificación ambiental en el sur del país) ni tampoco en extraer la cubierta vegetal de los bofedales, y que el proyecto no imponía tampoco ninguna limitación a los derechos de agua otorgados[94]. Se agregó, a su vez que, desde la reforma del Código de Aguas del año 2022, existían normas ya vigentes que pueden limitar los derechos de agua existentes para la protección ambiental de los ecosistemas que dependen de ellos; y que también hay nuevas normas de protección en la ley de biodiversidad, que estaría en pleno régimen en septiembre de 2026[95].

El coordinador del Comité Científico insistió -sin éxito- que la ley reconociera y regulara los usos tradicionales de los pueblos del norte[96]. No obstante, en la historia de la ley consta que la ley de biodiversidad (en su artículo 116)[97] permite estas prácticas ancestrales incluso en áreas protegidas, al contribuir a la sostenibilidad de los ecosistemas.

6. CONCLUSIÓN

En pocos años, la agenda climática ha posicionado la protección de los ecosistemas como una acción climática fundamental de aquellas llamadas soluciones basadas en la naturaleza, reflejando un nuevo paradigma jurídico para la protección de la naturaleza. Este paradigma permite no sólo avanzar en

[94] Intervenciones del senador Sergio Gahona y de la ministra de Medio Ambiente, Maisa Rojas, en: BONACIC, ref. 81, p. 117, 182 y 185.
[95] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, ref. 28, p. 185.
[96] BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, ref. 28, p. 184.
[97] Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, Nº 21.600, artículo 116: "No se considerará infracción aquella conducta realizada en el marco de aquellos usos o costumbres ancestrales de comunidades indígenas reconocidas en el acto administrativo que establezca alguno de los instrumentos de esta ley, en tanto no constituya un menoscabo a la conservación de la biodiversidad y a la protección del patrimonio natural del país, así como en aplicación de normativa especial en materia de sanidad vegetal y animal y de prevención y combate de incendios forestales."

las metas de mitigación y adaptación al cambio climático, sino además hacer frente a la pérdida de biodiversidad.

Este énfasis que la política pública ambiental y climática de Chile ha dado a la protección de la naturaleza, como acción climática natural, está dotado de una nueva comprensión ecológica del funcionamiento de los ecosistemas, que se traduce en principios coherentes, que constituyen un nuevo pilar de nuestra legislación, a respetar en futuras regulaciones y, por supuesto, en la implementación de las dos leyes generales que delinearon este nuevo paradigma (de cambio climático y biodiversidad) y de la ley especial para la protección de turberas que en concordancia con ellas, lo consolida.

Entre los principales aportes de la ley destaca la prohibición nacional de extracción de turba, así como la imposición de un régimen temporal limitado para las tres empresas actualmente autorizadas para dicha actividad. Respecto del manejo de la cubierta vegetal en el sur, la ley exige planes de manejo sustentable con doble control institucional, reemplazando el sistema anterior. Un reglamento tendrá que regular y hacer operativos los criterios científicos que deberán ser respetados por las labores de manejo, conservación y restauración de las turberas como reservas estratégicas en general, y, en particular, el manejo sustentable de las turberas del sur, afectadas por una fuerte sobreexplotación. Además, la ley promueve la futura sustitución de esta actividad mediante investigación científica y una estrategia de transición justa.

También ha sido posible identificar algunos desaciertos de la ley, que no se condicen con sus propias disposiciones (objeto y finalidades), con el nuevo paradigma que hemos reseñado y los principios que lo guían.

Especialmente relevante nos parece que, a pesar de la evidencia científica y la existencia de prácticas de manejo sustentable en el norte del país, el debate legislativo se haya centrado casi exclusivamente en las turberas del sur. Si bien se logró que la ley protegiera a todas las turberas, hay varios desafíos pendientes, como el preguntarse cuáles normas son realmente aplicables al norte, cómo considerar a los ganaderos especialmente en el desarrollo del reglamento en elaboración (incorporando estrategias de conservación amparadas en sus conocimientos ancestrales), y si se considera a los pueblos del norte, no desatender el análisis respecto a si procede el derecho a consulta indígena, ya que gran parte de estos ecosistemas están en territorios ancestrales y tienen un valor cultural profundo[98].

En todo caso, estos desaciertos de la ley no impiden valorar positivamente sus demás normas de protección.

[98] DELGADO y PRIETO, ref. 79.

7. BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE. Historia de la Ley N° 21.660 sobre Protección Ambiental de las Turberas. 2024, pp. 1-252. Disponible en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/8287/ (Fecha de último acceso 12-04-2025).

BONACIC, Cristián. Características biológicas y productivas de los camélidos sudamericanos. *Avances En Ciencias Veterinarias*, vol. 6, n°2,1991.

CÁRCAMO, Pilar. Solicitud de veto presidencial a Proyecto de Ley de Protección Ambiental de las Turberas. 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1hHRLK7rpUxWZmVJw_6DJgpQ8p7mz5e8/view (Fecha de último acceso 31-03-2025).

CARRASCO, Edesio y ALFARO, Maximiliano. Humedales urbanos y congruencia procedimental: apuntes para su adecuada comprensión, *Actualidad Jurídica*, nº 47, 2023, pp. 61-87.

CHAPMAN, Steve et al. Exploitation of northern peatlands and biodiversity maintenance: A conflict between economy and ecology. *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 1, 2003, pp. 525-532.

CLIQUET, An. Ecological Restoration as a legal duty in the Anthropocene. En: LIM, Michelle. *Charting Environmental Law Futures in the Anthropocene*. Singapur: Springer, 2019, pp. 59-70.

COSTA, Ezio. Principio de precaución y regulación ambiental en Chile: Operando sin instrucciones, pero operando. *Revista Justicia Ambiental*, n° 6, 2014, pp. 159-179.

COSTA, Ezio y GONZÁLEZ, Luciano, El Derecho Ambiental como sistema dual: tensiones no resueltas con el ecocentrismo en Chile. *Revista De Derecho (Valdivia)*, vol. 37, n°2, 2024, pp. 203-227.

DELGADO, Verónica; FARÍAS, Laura y MORAGA, Pilar. La apuesta de las leyes de cambio climático por las Soluciones Basadas en la Naturaleza: El caso de la protección, gestión sustentable y restauración de los ecosistemas marinos y costeros como instrumentos de adaptación y mitigación. En: OLIVARES, Alberto. *Nuevo derecho de los océanos. La*

protección del medio marino ante el cambio global. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 201-241.

DELGADO, Verónica. La Corte Suprema y la 'protección reforzada' a la 'integridad' de los sistemas acuáticos como bienes de uso común, *Litigación Ambiental y Climática,* vol. 1, n°4, 2021, pp. 1-11.

DELGADO, Verónica. La Ley de Humedales Urbanos en Chile: El tránsito desde 'pantanos infecciosos' a valiosos ecosistemas dignos de protección (y restauración). *Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales*, 2021, pp. 545-570.

DELGADO, Verónica y PRIETO, Manuel. El proyecto de ley de protección de turberas ¿incluye la realidad del norte?. 2023. Disponible en: https://actualidadjuridica.doe.cl/el-proyecto-de-ley-de-proteccion-de-turberas-incluye-la-realidad-del-norte/ (Fecha de último acceso 12-10-2024).

GOBIERNO DE CHILE. Contribución determinada a nivel nacional (NDC). 2020, pp.1-96. https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wpcontent/uploads/2020/08/NDC_2020_Espanol_PDF_web.pdf (Fecha de último acceso 12-10-2024).

GONZÁLEZ, Luciano. El contencioso administrativo sobre la declaratoria de humedales urbanos: La tensión entre la conservación y la motivación del acto administrativo, *Revista de Derecho (Universidad de Concepción)*, vol ° 91, n° 252, 2023, pp. 235-247.

HERVÉ, Dominique. *Justicia ambiental y recursos naturales*. Valparaíso: Editorial Universitaria de Valparaíso, 2015, pp. 1-385

HERVÉ, Dominique. Modelo de desarrollo y naturaleza. En: GALDÁMEZ, Liliana; MILLALEO, Salvador; SAAVEDRA, Bárbara. *Una Constitución socioecológica para Chile: propuestas integradas*. Santiago de Chile: Pehuén Editores, 2021, pp.86-88.

HOYOS, Jorge. Análisis: ¿Qué son las turberas y cómo nos ayudan a disminuir los impactos del cambio climático?. 2020. Disponible en: https://www.cr2.cl/analisis-que-son-las-turberas-y-como-nos-ayudan-

a-disminuir-los-impactos-del-cambio-climatico-cr2/ (Fecha de último acceso 31-03-2025).

INICIATIVA CIENTÍFICA MILENIO y ANID. Núcleo Milenio en turberas andinas, Andes Peat. 2024. Disponible en: https://s3.amazonaws.com/documentos.anid.cl/centros/nucleosmilenio/esp/ANDESPEAT_Esp.pdf (Fecha de último acceso 03-01-2025).

INSUNZA, Ximena y GONZÁLEZ, Benjamín. *La Ley 21.202 sobre humedales urbanos*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2024.

JOOSTEN, Hans et al. The role of peatlands in climate regulation. En: BONN, Aletta et al. (Eds.) *Peatland Restoration and Ecosystem Services: Science, Policy and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp. 63-76.

LIMPENS, Juul et al. Peatlands and the carbon cycle: From local processes to global implications - a synthesis. *Biogeosciences*, vol. 5, 2008, pp. 1475-1491.

MCCAULEY, Darren; HEFFRON, Raphael. Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, vol. 119, 2018, pp. 1-7.

OCDE. OECD Environmental Performance Reviews: Chile 2024. En: OECD Environmental Performance Reviews. París: OECD Publishing, 2024.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la lengua española*. 22.ª ed. 2001.

RÍOS, Alejandro. Turberas de la Patagonia, en la encrucijada entre desarrollo y conservación. En: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio; MORAGA, Pilar; RAMÍREZ, Daniella y URIARTE, Ana Lya. *Derecho ambiental en tiempos de reformas, Actas de las V Jornadas de Derecho Ambiental*. Santiago de Chile: Abeledo Perrot Legal Publishing, 2010, pp. 257-275.

ROJAS, Maisa et al. Evidencia científica y cambio climático en Chile: Resumen para tomadores de decisiones. Informe mesas Agua, Biodiversidad y Océanos. Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2019, pp. 1-89

RYDIN, Håkan; JEGLUM, John K. *The Biology of Peatlands*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SALAS, Carolina. El control judicial de la Corte Suprema en materia ambiental: el caso de los humedales urbanos en Chile, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n°29, 2025, pp. 205-223.

SCHLOSBERG, David; COLLINS, Lissette. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. *WIREs Climate Change,* 2014, pp. 359-374.

SQUEO, Francisco A.; WARNER, Barry G.; ARAVENA, Ramón, y ESPINOZA, Diana. Bofedales: Turberas de alta montaña de los Andes centrales. *Revista Chilena de Historia Natural*, vol. 79, n°2, 2006, pp. 245-255.

STEHR, Alejandra et al. Recursos hídricos en Chile: impactos y adaptación al cambio climático. Informe Mesas Agua, Biodiversidad y Océanos. Comité Científico COP25; Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, 2019, pp. 1-64.

TARIGAN, Suria et al. Peatlands are more beneficial if conserved and restored than drained for monoculture crops. *Frontiers in Environmental Science*, vol. 9:749279, 2021.

TOSUN, Jale. Addressing climate change through climate action. *Climate Action 1*, n°1, 2022.

TV SENADO. Comisión Mixta para Boletín N.º 12.017-12 (Turberas). 2023, minuto 1:23:14. Disponible en: https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/mixta/mixta/comision-mixta-para-boletin-n-12017-12-turberas/2023-10-16/084224.html (Fecha de último acceso 03-01-2025).

WADDINGTON, James et al. Hydrological feedbacks in northern peatlands. *Ecohydrology,* vol. 8, 2015, pp. 113-127.

WHITE-NOCKLEBY, Caroline; PRIETO, Manuel; YAGER, Karina, y MENESES, Rosa Isela Understanding Bofedales as Cultural Landscapes in the Central Andes. *Wetlands*, vol. 41, n°8, 2021, 102.

YAGER, Karina; PRIETO, Manuel y MENESES, Rosa Isela. Reframing Pastoral Practices of Bofedal Management to Increase the Resilience of

Andean Water Towers. *Mountain Research and Development*, vol. 41, n°4, 2021, pp. A1-A9.

YUNUS, Mohammad; PAGDEE, Adcharaporn y BARAL, Himlal. Economics of Peatland Ecosystem Services: A Study of Use and Non-Use Values and People Interplays in Sumatra, Indonesia. *Land*, vol. 13, n°6, 2024, 866.

Normas jurídicas citadas:

Chile. Decreto del Ministerio de Obras Públicas que aprueba reglamento que establece el procedimiento para la elaboración, revisión y actualización, así como el monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas. Biblioteca del Congreso Nacional, 04 de enero de 2024, Nº 58.

Chile. Decreto del Ministerio del Medio Ambiente que establece reglamento de la Ley Nº 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. Biblioteca del Congreso Nacional, 14 de noviembre de 2020, Nº 15.

Chile. Decreto con Fuerza de Ley que fija el texto del Código de Aguas. Biblioteca del Congreso Nacional. 13 de agosto de 1981, Nº 1.122.

Chile. Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional, 9 de marzo de 1994, Nº 19.300.

Chile. Ley que establece el Código de Minería. Biblioteca del Congreso Nacional, 14 de octubre de 1983, N º 18.248.

Chile. Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional De Áreas Protegidas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de septiembre de 2023, Nº 21.600.

Chile. Ley Marco de Cambio Climático. Biblioteca del Congreso Nacional, 13 de junio de 2022, N º 21.455.

Chile. Ley de reforma al Código de Aguas. Biblioteca del Congreso Nacional, 06 de abril de 2022, N°21435.

Chile. Ley sobre protección ambiental de turberas. Biblioteca del Congreso Nacional, 10 de abril de 2024, Nº 21.660.

Chile. Proyecto de ley sobre protección ambiental de turberas. Cámara de Diputados. Boletín Nº 12.017-12. Disponible en https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=12538&prmBOLETIN=12017-12 (Fecha de último acceso 03-01-2025).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de noviembre de 2025

ELECTROCUCIÓN DE AVIFAUNA EN LÍNEAS ELÉCTRICAS: DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA A LA RESPONSABILIDAD PENAL

ELECTROCUTION OF BIRDS ON POWER LINES: FROM ADMINISTRATIVE SANCTIONS TO CRIMINAL LIABILITY

Autora: Dra. María Teresa Montero Ruiz. Profesora del área de Derecho penal de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). Abogada

Fecha de recepción: 19/09/2025

Fecha de aceptación: 17/10/2025

Fecha de modificación: 27/10/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00447

Resumen:

La electrocución de aves en tendidos eléctricos plantea un desafío jurídico entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal ambiental. Dentro del marco normativo español —que incluye la Ley 42/2007, el Real Decreto 1432/2008 y la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental—, este análisis explora cómo la insuficiencia de las medidas administrativas ha impulsado progresivamente la vía penal. Esta tendencia se ha visto reforzada por la introducción de los artículos 326 bis y 340 bis del Código Penal. El estudio examina la relación entre las infracciones administrativas y los delitos contra el medio ambiente y la fauna, la responsabilidad de personas físicas y jurídicas, y criterios clave como la imputación objetiva, el nexo causal y la carga de la prueba. Asimismo, se consideran las jurisprudencias más recientes del Tribunal Supremo y de tribunales autonómicos, junto con experiencias

comparadas en Alemania, Italia, Francia, Portugal y Estados Unidos. Finalmente, el artículo propone reformas legislativas y de política pública para integrar mejor la prevención administrativa con la aplicación penal, en consonancia con el principio europeo de garantizar un alto nivel de protección ambiental.

Abstract:

The electrocution of birds on power lines presents a legal challenge between administrative sanctioning law and environmental criminal law. Within the Spanish regulatory framework —which includes Law 42/2007, Royal Decree 1432/2008, and Law 26/2007 on Environmental Liability— this analysis explores how the inadequacy of administrative measures has increasingly led to recourse to criminal proceedings. This trend has been reinforced by the introduction of Articles 326-bis and 340-bis of the Criminal Code. The study examines the relationship between administrative infringements and crimes against the environment and wildlife, the liability of natural and legal persons, and key criteria such as objective attribution of liability, causal nexus, and burden of proof. It also considers the most recent Supreme Court and regional court case law, alongside comparative experiences in Germany, Italy, France, Portugal, and the United States. Finally, the article proposes legislative and policy reforms to better integrate administrative prevention with criminal enforcement, in line with the European principle of ensuring a high level of environmental protection.

Palabras clave: Avifauna. Electrocución. Responsabilidad penal. Evaluación ambiental. Biodiversidad.

Keywords: Avifauna. Electrocution. Criminal liability. Environmental assessment. Biodiversity.

Índice:

1. Introducción: de la infracción administrativa al reproche penal.
2. Marco supranacional: obligaciones convencionales y de la UE
   2.1. Convenios internacionales
   2.2. Derecho de la Unión Europea
3. Marco nacional
   3.1. Derecho administrativo

3.2. Derecho penal
3.2.1. Delitos ambientales: art. 326 bis del Código Penal y su aplicación
3.2.2. Delitos contra la fauna: arts. 330, 334 y 340 bis del Código Penal
3.2.3. Consideraciones comunes para los tipos penales aplicables
4. Imputación objetiva y nexo causal
4.1. Imputación objetiva
4.2. Nexo causal probatorio
5. Responsabilidad civil
6. Breve panorama comparado
7. Propuestas de reforma legislativa y política criminal
8. Conclusiones
9. Bibliografía

Index:

1. Introduction: from administrative violation to criminal liability
2. Supranational framework: international and eu obligations
2.1. International treaties and conventions
2.2. European Union law
3. National framework
3.1. Administrative regulation
3.2. Criminal law
3.2.1. Environmental crimes: article 326 bis of the criminal code and its application
3.2.2. Wildlife protection offenses: articles 330, 334, and 340 bis of the criminal code
3.2.3. Shared considerations regarding the applicable criminal provisions
4. Objective imputation and causal link
4.1. Standards of objective imputation
4.2. Establishing the evidentiary causal connection
5. Civil liability
6. A brief comparative perspective
7. Proposals for legislative reform and criminal policy
8. Conclusions
9. References

1. INTRODUCCIÓN: DE LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA AL REPROCHE PENAL

La interacción entre tendidos eléctricos y avifauna se identificó por primera vez en España como problema ambiental en la década de 1990. Durante años, la respuesta se limitó a recomendaciones voluntarias y a la incoación de expedientes sancionadores de escasa entidad, muchas veces anulados en sede contencioso-administrativa por defectos probatorios o por falta de acreditación de la titularidad de las líneas.

El Real Decreto (RD) 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión[1], y cuya actualización está en trámite[2], constituyó el primer intento de dotar a este problema de un marco preventivo uniforme a nivel estatal. La norma delimitó zonas de protección[3], fijó criterios técnicos de diseño y adaptación de apoyos, instauró un régimen de inspección y atribuyó a las comunidades autónomas la potestad sancionadora.

No obstante, su eficacia ha resultado limitada. Entre 1990 y 2020 se registraron oficialmente 12.770 aves muertas por electrocución en líneas eléctricas de 75 especies, una cifra que apenas representaría en torno al 15 % de la mortalidad real estimada. Las rapaces concentran el 64 % de los casos, y de ellas un preocupante 7 % corresponde a especies incluidas en categoría de amenaza.[4] Entre las más afectadas destacan el águila imperial ibérica (*Aquila adalberti)*, el

[1]Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. BOE núm. 222, de 13 de septiembre de 2008, páginas 37481 a 37486.

[2] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna frente a la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión y aerogeneradores y se deroga el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto. [Proyecto normativo en información pública]. 2025. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[3] En este marco normativo debe destacarse el régimen especial de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), integradas en la Red Natura 2000. El art. 46.4 de la Ley 42/2007 impone la obligación de someter a evaluación de repercusiones cualquier plan o proyecto que pueda afectar a estos espacios, previsión desarrollada dentro de los procedimientos de la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 149/2012, de 5 de julio) y del Tribunal Supremo (STS 1706/2020, de 4 de junio (RJ\2020\1803)) ha confirmado que esta evaluación constituye una técnica diferenciada de la evaluación de impacto ambiental, específicamente dirigida a la protección de la Red Natura 2000.

[4] *Vid.* GREFA. *Libro Blanco de la electrocución en España. Análisis y propuestas*. AQUILA a-LIFE (LIFE16 NAT/ES/000235), Madrid. 2020, p. 8.

milano real (*Milvus milvus)*, el búho real (*Bubo bubo)* y el alimoche (*Neophron percnopterus*). Este último constituye un ejemplo paradigmático: mientras la población peninsular se encuentra catalogada como "vulnerable", la población canaria está reconocida como "en peligro de extinción" en el Catálogo Español de Especies Amenazadas (RD 139/2011)[5]. Su acusado declive poblacional en las últimas décadas se debe en gran medida a causas de mortalidad no natural, particularmente la electrocución en tendidos eléctricos y el uso ilegal de veneno, factores que comprometen seriamente su viabilidad a largo plazo.

La Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, configuraron el marco legal de las infracciones administrativas. En particular, el art. 64 de esta última considera los daños a la avifauna como infracción muy grave, sancionable con multas de entre 6 y 60 millones de euros (art. 67).[6] Sin embargo, para la mayoría de las compañías eléctricas, dichas sanciones representaban un gasto asumible en sus operaciones, de modo que ampliar el número o la dimensión de los apoyos (postes, torres o torretas) para asegurar una mayor separación entre los cables y evitar las descargas[7], sólo se corregían tras requerimientos reiterados.

A ello se suma la dispersión competencial, que ha generado un mosaico de respuestas administrativas. Mientras algunas comunidades autónomas firmaban convenios de corrección con las compañías eléctricas, otras apenas supervisaban las adaptaciones. Como han señalado Blasco, Durá y Pérez-García, la eficacia del régimen administrativo depende en gran medida de la financiación de las adaptaciones técnicas y de la existencia de estos convenios, cuya aplicación desigual ha contribuido a la persistencia del problema.[8] Resoluciones judiciales contencioso-administrativas, como la Sentencia 226/2021, de 14 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Albacete, han puesto de manifiesto estas debilidades al anular sanciones por falta de prueba de causalidad o de titularidad de las líneas.

En este escenario, la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente ha consolidado la tesis de que la debilidad del control administrativo exige la activación de la

[5] 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. BOE núm. 46, de 23/02/2011.

[6] *Ibidem*. p. 68.

[7] MARTÍN MARTÍN, JUSTO. *Aves y tendidos eléctricos. Problemas y soluciones*. Diputación de Málaga. 2020. p. 7.

[8] BLASCO, EVA; DURÁ, CARLOS JAVIER; PÉREZ-GARCÍA, JUAN MANUEL. "Evaluación del estado jurídico de la electrocución de avifauna y formulación de propuestas de mejoras para la efectividad en el cumplimiento de la normativa". *Actualidad Jurídica Ambiental,* nº 105. 2020. p. 67. pp. 21 y ss. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

vía penal[9]. El Código Penal (CP), tras la reforma operada por la LO 5/2010, introdujo el art. 326 bis y actualizó los arts. 330 y 334, posteriormente precisados por la LO 1/2015 y ampliados con el nuevo art. 340 bis (LO 3/2023). No obstante, la experiencia práctica evidencia que la tutela penal sigue siendo insuficiente.

Desde 2015, la Fiscalía de Medio Ambiente dictó instrucciones específicas a los agentes del SEPRONA y a los técnicos de las comunidades autónomas para documentar sistemáticamente cada electrocución de aves, con el objetivo de acreditar la existencia de un riesgo grave y facilitar la imputación penal por omisión de medidas correctoras a los responsables de las instalaciones.[10]

El giro punitivo se evidenció con la Sentencia penal 334/2021, dictada por el Juzgado de lo penal nº 3 de Madrid[11], primera resolución que aplicó el art. 326 bis al supuesto de electrocución de aves. A ello se suma la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 1215/2021, de 7 de octubre (RJ 2021\4510), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que precisó el alcance del "riesgo grave", exigiendo una probabilidad estadísticamente significativa sustentada en la apreciación de un "defecto grave" conforme a la ITC LAT 05[12]. Aunque no se trata de un pronunciamiento penal, su doctrina resulta de gran relevancia como criterio interpretativo para delimitar los riesgos no permitidos en el ámbito ambiental. Desde entonces, la conversión de la infracción administrativa en reproche penal ha dejado de configurarse como un supuesto excepcional[13].

[9] Fiscalía General del Estado. "La Fiscalía plantea la vía penal para evitar la electrocución de aves en las torres de electricidad." *Fiscal.es*, 15 de febrero de 2024. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[10] Fiscalía General del Estado. Conclusiones. XI Reunión anual de la Red de Fiscales de Medio Ambiente y Urbanismo. Badajoz, 18-19 de febrero de 2019, pp. 6-7. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[11] Sentencia firme (de conformidad), copia facilitada a la autora por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza al Sur de Valencia (ADENSVA).

[12] La ITC-LAT 05 es una Instrucción Técnica Complementaria dentro del Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas eléctricas de alta tensión y sus instrucciones técnicas complementarias ITC-LAT 01 a 09. BOE núm. 68, de 19 de marzo de 2008, páginas 16436 a 16554. Esta instrucción se refiere indirectamente a la seguridad frente a descargas eléctricas, pero únicamente desde el punto de vista técnico-industrial (distancias de seguridad, defectos en la línea, apoyos, aislamiento).

[13] MORENO SOLDADO, S. "La administración de industria también debe velar por la protección de avifauna frente al riesgo de electrocución en las líneas eléctricas. breve análisis de los efectos jurídicos de la sentencia nº 1215/2021 de 7 de octubre (recurso nº 202/2020)". *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 118. 2021. p. 4. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

Este proceso refleja una tendencia más amplia: la penalización de conductas que inciden en bienes colectivos de especial valor, en consonancia con la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, actualmente sustituida por la Directiva (UE) 2024/1203, en vigor desde el 20 de mayo de 2024, que deberá transponerse antes del 21 de mayo de 2026. En este contexto, la electrocución de avifauna se presenta como un auténtico laboratorio de expansión del Derecho penal ecológico, evidenciando cómo las limitaciones del Derecho administrativo y la creciente presión social en favor de la conservación de la biodiversidad han llevado al legislador y a los tribunales a recurrir a la sanción más severa del ordenamiento jurídico. Ahora bien, resulta imprescindible examinar si la consolidación de la respuesta penal como instrumento de prevención puede garantizar una tutela ambiental efectiva o, por el contrario, derivar en un uso meramente simbólico o incluso desproporcionado del *ius puniendi*.

2. MARCO SUPRANACIONAL: OBLIGACIONES CONVENCIONALES Y DERECHO DE LA UE

2.1. CONVENIOS INTERNACIONALES

La comunidad internacional lleva décadas advirtiendo sobre el impacto de las infraestructuras eléctricas en la fauna silvestre. En este sentido, el *Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa* —conocido como *Convenio de Berna* de 1979 y ratificado por España en 1986— ha desempeñado un papel decisivo en el fortalecimiento de las políticas de conservación de la biodiversidad en Europa, estableciendo en su artículo 8 la obligación de "impedir métodos de captura y muerte no selectivos".

Del mismo modo, la *Convención de Bonn* de 1979, ratificada por España en 1985, persigue la conservación de las especies migratorias a lo largo de toda su área de distribución natural.

A ello se suma la existencia de Planes de acción internacionales dirigidos a especies concretas de aves, como los promovidos en el marco de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), el Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas Migratorias de África y Eurasia (AEWA) y los Memorandos de Entendimiento sobre Aves

Rapaces (MOU)[14]. Estos planes actúan como manuales internacionales de conservación, orientados a coordinar y armonizar las medidas de todos los países que comparten poblaciones de aves migratorias.

En este contexto, España ocupa una posición estratégica como país de paso en las rutas migratorias euroafricanas, circunstancia que intensifica sus responsabilidades jurídicas en materia de conservación.[15] Dicha condición geográfica refuerza la exigencia de una aplicación estricta de las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales asumidos en el marco de la normativa europea e internacional.

2.2. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las Directivas de Aves (2009/147/CE) y de Hábitats (92/43/CEE) constituyen el pilar fundamental de la estrategia europea de conservación de la biodiversidad. Toda infraestructura de transporte energético —incluidas las líneas de alta tensión— debe ajustarse a lo previsto en estas normas, lo que exige la realización de una evaluación de impacto ambiental y, en caso de que pueda verse comprometida la integridad de un espacio perteneciente a la Red Natura 2000[16], una evaluación específica conforme a los artículos 6.3 y 6.4 de la Directiva Hábitats. De este modo, todos los Estados miembros aplican un marco jurídico común que asegura la protección de especies y ecosistemas en el conjunto de su área de distribución natural, trascendiendo las fronteras nacionales. Precisamente en esa visión transfronteriza se asienta la filosofía de Natura 2000: garantizar la continuidad de los corredores ecológicos más allá de los límites administrativos.[17]

Por otra parte, la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, ha constituido durante años el eje central de la protección penal del medio ambiente en la Unión Europea, al imponer en su artículo 3 la obligación de tipificar como delito la destrucción grave o ilícita

---

[14] Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, 53ª Reunión del Comité Permanente, Bonn (Alemania), 19–20 de octubre de 2022, doc. UNEP/CMS/StC53/Doc.10.2. (Fecha de último acceso 19-09-2025)

[15] PÉREZ-TRIS, J.; SANTOS, T. "El estudio de la migración de aves en España: Trayectoria histórica y perspectivas de futuro". *Ardeola* 51(1), 2004, pp. 71-89. p.71.

[16] GALLEGO BERNAD, MARÍA SOLEDAD. *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial.* SEO/BIRDLIFE, Madrid. 2014. Este autor define la Natura 2000 como una red europea de espacios protegidos, cuyo objetivo es garantizar la conservación y supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats europeos más valiosos y amenazados. p. 33.

[17] *Ibidem*. p. 205.

de especies protegidas. Sin embargo, dicha norma ha quedado derogada con la aprobación de la Directiva 2024/1203, de 11 de abril de 2024, que amplía el catálogo de delitos ambientales e incorpora de forma más detallada las conductas relativas a los daños ocasionados a hábitats y especies.

3. MARCO NACIONAL

3.1. DERECHO ADMINISTRATIVO

La respuesta del Derecho administrativo frente al fenómeno de la electrocución de aves se articula mediante un entramado normativo y jurisprudencial que integra instrumentos sancionadores, preventivos y reparadores, reflejo de una tutela progresiva y efectiva de la biodiversidad.

En el plano sancionador, la Ley 42/2007 tipifica en su artículo 76 como infracciones aquellas conductas que ocasionen la muerte, el deterioro o incluso el riesgo para especies silvestres protegidas. Este precepto ha permitido que las comunidades autónomas incoen procedimientos sancionadores contra los titulares de tendidos eléctricos cuyo diseño o mantenimiento entrañe alta peligrosidad para la avifauna, imponiéndose en algunos casos sanciones de notable cuantía.

El eje del régimen preventivo lo constituye el RD 1432/2008, que establece medidas para reducir la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión. La norma impone a las compañías eléctricas la obligación de adaptar los apoyos más peligrosos en las denominadas "zonas de protección" y ofrece soluciones técnicas de obligado cumplimiento. Asimismo, faculta a la Administración para ordenar la ejecución directa de medidas correctoras en caso de incumplimiento.

La obligación de prevenir los riesgos de electrocución no se deriva únicamente es este reglamento, sino también del conjunto de instrumentos técnicos que regulan la seguridad industrial y la explotación de líneas eléctricas. Entre ellos destacan el RD 1955/2000, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas; el RD 337/2014, que aprueba el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión; el RD 264/2017, de 17 de marzo, que establece las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la adaptación de líneas eléctricas para la protección de la avifauna; y el RD 542/2020, que refuerza el marco de calidad y seguridad industrial mediante la modificación de diversas disposiciones.

Conjuntamente con la Ley 21/1992, de Industria, estas normas configuran una obligación legal de actuar frente a riesgos previsibles. De ella se desprende la posición de garante prevista en el artículo 11 del CP, que impone un deber de protección activo a quienes gestionan o explotan líneas eléctricas. En consecuencia, la omisión de las medidas correctoras exigidas no constituye una simple infracción administrativa, sino la vulneración de un deber jurídico de protección, cuya inobservancia puede fundamentar responsabilidad penal por comisión por omisión.

La Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, en conexión con la Ley 42/2007, exige valorar en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA) los efectos de los proyectos sobre la avifauna. La electrocución en tendidos eléctricos debe analizarse preventivamente, incorporando medidas de mitigación antes de autorizar el proyecto, lo que complementa el régimen sancionador y penal y refuerza la tutela de la biodiversidad.

En el ámbito reparador, la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, establece un régimen administrativo basado en el principio de "quien contamina, paga". Más allá de la sanción pecuniaria, la norma exige a los operadores la obligación de reparar el daño causado mediante medidas efectivas que aseguren la conservación de las especies afectadas, reforzando el carácter restaurador del sistema.[18]

Este marco estatal se ha visto complementado por normativa autonómica. Diversas comunidades han delimitado áreas de protección e identificado, mediante resoluciones o decretos, las líneas y apoyos que no cumplen las prescripciones técnicas del reglamento estatal. De este modo, se han elaborado listados de instalaciones a corregir y se han articulado procedimientos sancionadores frente a su incumplimiento, lo que supone un avance en la consolidación de un régimen administrativo riguroso frente a la electrocución de aves.

En este contexto, comunidades como Andalucía y Castilla y León han dictado resoluciones para identificar líneas eléctricas no conformes —la Resolución de 2 de noviembre de 2021 en el primer caso y la de 27 de febrero de 2012 en el segundo—. En Castilla y León, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente aprobó la Orden FYM/79/2020, que extendía la obligación de adaptación a todos los tendidos de alta tensión considerados peligrosos en su territorio, sin limitarla a áreas concretas. Frente a esta medida, la filial de Iberdrola —titular de buena parte de dichas infraestructuras— interpuso recurso contencioso-

[18] Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2007.

administrativo, resuelto por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León mediante la Sentencia 1167/2022, de 27 de octubre (RJCA\2022\933). El tribunal reconoció la legitimidad de la Junta para declarar todo el territorio como zona de especial protección, pero anuló la Orden por entender que, dada su naturaleza general, abstracta y vocación de permanencia, debía haberse aprobado mediante decreto y no por orden administrativa.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha desempeñado un papel decisivo en este proceso. Las sentencias del TSJ de Castilla-La Mancha 350/2017, de 15 de noviembre (JUR\2018\39411) y 251/2018, de 14 de mayo (RJCA\2018\892), inauguraron una primera etapa de carácter estricto, confirmando la responsabilidad de Iberdrola por la electrocución de rapaces protegidas e imponiendo sanciones e indemnizaciones significativas. En ambas resoluciones, la Sala sostuvo que las compañías eléctricas tenían la obligación de presentar proyectos de adaptación conforme al reglamento técnico, sin que la ausencia de resoluciones administrativas individualizadas pudiera servir de excusa.

Posteriormente, ese mismo Tribunal rectificó su criterio a partir de la Sentencia 391/2020, de 27 de noviembre (JUR 2021\54987), doctrina reiterada en las resoluciones 329/2022, de 21 de noviembre (JUR 2023\9933), 1/2023, de 9 de enero (JUR 2023\38670), y 80/2023, de 20 de marzo (JUR 2023\204920). En esta segunda etapa, el propio TSJ castellanomanchego adoptó una posición formalista: únicamente cabe sancionar a las distribuidoras cuando la Administración haya incluido previamente las líneas en la Resolución autonómica de 17 de diciembre de 2009 o en sus actualizaciones. Esta evolución reforzó la seguridad jurídica de las empresas, pero debilitó la eficacia del régimen protector frente a la electrocución de especies amenazadas, lo que motivó la admisión a trámite de los recursos de casación interpuestos por la Junta de Comunidades y por la Asociación para la Defensa de la Naturaleza al Sur de Valencia (ADENSVA), mediante Auto del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2024 (rec. 5323/2023; JUR 2024\104338). El Alto Tribunal apreció interés casacional objetivo en determinar si el cumplimiento estricto del reglamento técnico resulta suficiente para exonerar a las compañías eléctricas de las obligaciones generales de prevención y responsabilidad medioambiental previstas en la Ley 26/2007 y en las directivas europeas de conservación de especies.

Frente a esta orientación formalista, la STS 1215/2021 de la Sala 3ª, de 7 de octubre, había fijado un criterio más exigente, al declarar que el riesgo de electrocución y colisión es inmediato y exigible incluso fuera de espacios formalmente protegidos. Asimismo, reconoció la potestad de la Administración para realizar inspecciones y ordenar adaptaciones técnicas en aplicación de la

Ley 26/2007 y del RD 1432/2008, reforzando así el principio de precaución. En esta resolución, la participación de entidades de la sociedad civil —como ADENSVA y la Sociedad Valenciana de Ornitología (SVO)— fue determinante, pues sus aportaciones técnicas y jurídicas se reflejaron directamente en la fundamentación de la sentencia.

En el plano supranacional, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha ampliado el alcance de las obligaciones de protección ambiental. El Tribunal ha sostenido que la tutela jurídica se proyecta sobre las especies en su conjunto, con independencia de la localización geográfica de los individuos, de modo que no se limita exclusivamente a los espacios formalmente protegidos (STJUE, Sala Segunda, de 11 de junio de 2020, asunto C-88/19). Asimismo, ha extendido la responsabilidad medioambiental a las entidades públicas, recordando que el ejercicio de funciones públicas no las exime de responder por los daños ambientales causados (STJUE, Sala Primera, de 9 de julio de 2020, asunto C-297/19). Igualmente, ha precisado que alcanzar un estado de conservación favorable para una especie no elimina la obligación de mantener la protección de forma permanente (STJUE, Sala Segunda, de 4 de marzo de 2021, asuntos acumulados C-473/19 y C-474/19). Finalmente, ha subrayado que la designación de zonas protegidas debe ser suficiente para garantizar la conservación efectiva, y que no pueden autorizarse actividades potencialmente dañinas sin una evaluación ambiental previa adecuada (STJUE, Sala Tercera, de 14 de enero de 2016, asunto C-141/14).

En definitiva, de este entramado normativo y jurisprudencial se desprende un sistema dual de responsabilidad: uno sancionador, orientado a castigar infracciones administrativas, y otro reparador, centrado en restaurar el daño y prevenir su repetición. La jurisprudencia más reciente, junto con el impulso del Derecho europeo y la participación de la sociedad civil, consolida una creciente exigencia hacia las compañías eléctricas para que integren medidas técnicas eficaces que reduzcan la electrocución de aves, fortaleciendo un régimen administrativo y jurisdiccional cada vez más sólido frente a la inacción institucional.

Desde la perspectiva jerárquica, los artículos 4 y 5 del reglamento estatal definen tanto la figura de las zonas de protección como las exigencias técnicas que deben cumplir las líneas eléctricas. Las comunidades autónomas intervienen delimitando y publicando dichas zonas y dictando resoluciones relativas a tendidos no conformes. Esa proyección autonómica ha suscitado debate sobre la reserva de ley y los márgenes competenciales, en relación con el artículo 9.3 de la Constitución Española y el artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. No obstante, la STS 1215/2021, interpretando el conjunto normativo a la luz del principio de prevención de la Ley 26/2007, ha reafirmado la vigencia

práctica del esquema reglamentario y la operatividad de las obligaciones de protección incluso fuera de las zonas de especial protección.

En este escenario, el reglamento técnico actúa como parámetro de diligencia, mientras que la Ley 26/2007 aporta el deber general de prevención y evitación del daño, con relevancia tanto en el ámbito sancionador administrativo como en el penal.

3.2. DERECHO PENAL

La respuesta penal frente a la electrocución de aves se ha articulado tradicionalmente a través de los arts. 334, 326 bis y 330 del CP, preceptos que permiten sancionar conductas vinculadas a la afectación de la fauna protegida, la gestión negligente de infraestructuras peligrosas y los daños al patrimonio natural en sentido amplio. Estos tipos encajan con mayor naturalidad en supuestos de riesgo estructural y omisiones relevantes**,** donde la siniestralidad deriva del diseño o mantenimiento inadecuado de las líneas eléctricas.

Con posterioridad, la introducción del art. 340 bis del CP —que tipifica como delito la causación de lesiones o muerte a animales vertebrados, incluidos los silvestres— ha abierto una vía adicional de respuesta. Tal y como ha señalado la Fiscalía de Medio Ambiente[19], su aplicación puede reforzar la intervención penal en este ámbito. Sin embargo, este precepto está primordialmente orientado al maltrato intencional y directo, por lo que su extensión a los casos de electrocución, donde el resultado se produce por omisiones técnicas o estructurales**,** plantea dudas de adecuación al principio de tipicidad y podría desbordar la finalidad perseguida por el legislador.

En el plano dogmático, la propuesta de Morelle-Hungría[20] resulta especialmente relevante al concebir el ecosistema como bien jurídico autónomo, con valor intrínseco y holístico superior a la mera suma de sus componentes. Desde esta óptica, los tipos penales ambientales deben configurarse no solo para sancionar resultados lesivos, sino también para anticipar la tutela frente a peligros significativos o sistémicos**,** siempre sobre la base de parámetros técnico-científicos que midan la extensión del daño, su acumulación y su impacto en la estabilidad ecológica[21]. Esta concepción se alinea con una política criminal que,

[19]Fiscalía General del Estado. "La Fiscalía plantea la vía penal … *Op. Cit.*
[20]MORELLE-HUNGRÍA, ESTEBÁN. "El ecosistema como bien jurídico protegido en el artículo 325 del Código Penal: propuesta de una nueva configuración ecocéntrica integral del delito ecológico". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* nº 26-10. 2024. pp. 1-49. p. 17. Pie de página 54. (Fecha de último acceso 19-09-2025).
[21]*Ibidem*. p. 46.

sin abandonar el principio de ultima ratio, admite una respuesta temprana cuando el riesgo compromete la integridad del ecosistema.

En paralelo, como sostiene Màrques i Banqué[22], la política criminal ambiental eficaz no puede descansar en un enfoque único. Debe integrar la perspectiva antropocéntrica (centrada en las personas y la distribución equitativa de cargas y beneficios), la ecocéntrica y la biocéntrica, articulando conjuntamente la justicia ambiental y la justicia ecológica. De este modo, la protección penal no se limita a los intereses humanos inmediatos, sino que incorpora la defensa del equilibrio de los sistemas naturales.

En términos prácticos, esta orientación exige criterios de selección de casos que prioricen los supuestos de reincidencia en el daño, los incumplimientos reiterados de medidas de corrección, la afectación a especies o hábitats de alto valor ecológico y, en general, aquellos riesgos con capacidad de alterar la estabilidad de un ecosistema. Cuando la conducta deriva del funcionamiento de infraestructuras reguladas, la vía habitual de encaje es la de los artículos 325 y 326 bis del CP, mientras que el artículo 340 bis del CP puede operar con carácter complementario en escenarios de dolo directo frente a animales vertebrados y fuera del ámbito de actividades legalmente autorizadas.

En todo caso, analicemos las opciones.

3.2.1. Delito ambiental: artículo 326 bis del Código Penal y su aplicación

El precepto de referencia en materia de riesgos derivados de instalaciones peligrosas es el artículo 326 bis del CP, que tipifica los delitos de peligro contra la fauna silvestre y que prevé la imposición de las penas contempladas en el artículo 325 a quienes, infringiendo disposiciones legales o reglamentarias, exploten instalaciones en las que se desarrollen actividades peligrosas o se almacenen o utilicen sustancias nocivas, siempre que tales conductas ocasionen o sean susceptibles de ocasionar daños sustanciales en el aire, el suelo o las aguas, afecten gravemente a animales o plantas, produzcan la muerte o lesiones de consideración en personas o perturben de manera significativa el equilibrio de los sistemas naturales[23]. Se configura, por tanto, como un subtipo autónomo

[22] MARQUÈS I BANQUÉ, MARÍA. "La evaluación del enfoque ecocéntrico en el derecho penal ambiental de la UE: indicadores y análisis preliminar de la Directiva (UE) 2024/1203". *Actualidad Jurídica Ambiental,* nº 151, 2024. p. 9. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[23] MARQUÈS I BANQUÉ, MARÍA. "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: artículo 326 bis". En *Comentarios a la parte especial del Derecho Penal.* Gonzalo Quintero Olivares (dir.). 10ª edición, Navarra. 2015.

del delito de contaminación del artículo 325, circunscrito a la explotación de instalaciones de riesgo o al manejo de sustancias peligrosas.

La doctrina —siguiendo a De la Cuesta Armendáriz— ha destacado que el legislador no diferencia entre el daño efectivamente producido y la mera potencialidad lesiva, situando ambos supuestos en un mismo plano punitivo. Ello implica una expansión de la punibilidad y abre la posibilidad de concurso ideal entre situaciones de peligro y de resultado[24]. Asimismo, se subraya que el círculo de autores queda limitado a quienes ejercen en un dominio funcional sobre la instalación y obtienen beneficio de su explotación, lo que excluye a los trabajadores sin capacidad decisoria[25].

En cuanto a su configuración como "norma penal en blanco"[26], el artículo 326 bis se integra con la normativa técnico-ambiental, como el RD 1432/2008, o la ITC-LAT 05 sobre verificaciones e inspecciones de líneas de alta tensión. El presupuesto típico concurre cuando la instalación se mantiene en explotación incumpliendo estándares exigibles (p. ej., líneas de alta tensión en zonas de protección sin las medidas en el RD 1432/2008).

La ya citada Sentencia nº 334/2021 del Juzgado de lo Penal nº 3 de Madrid, de 11 de noviembre de 2021, constituye un ejemplo paradigmático. En ella se condenó, por conformidad, al administrador de una finca y a la persona jurídica titular de una línea de alta tensión de unos 2 km y 32 apoyos, situada en la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) "Estepas Cerealistas de los ríos Jarama y Henares" y en la Zonas Especiales de Conservación (ZEC) "Cuencas de los ríos Jarama y Henares". La resolución, tras constatar reiterados hallazgos de aves electrocutadas (águila real, milano real, búho real, buitre leonado), tuvo en cuenta el RD 1432/2008 como marco técnico aplicable y condenó por delito continuado contra la fauna del artículo 334.1 y 2, en concurso con el artículo 326 bis del CP, imponiendo penas al administrador y multa a la persona jurídica, además de responsabilidad civil solidaria a favor de la Comunidad de Madrid.[27]

---

[24] DE LA CUESTA ARZAMENDI, JOSÉ LUIS. "Contaminación ambiental, residuos e instalaciones peligrosas para los recursos naturales y el ambiente, tras la reforma de 2015". *Revista penal,* nº 36. Julio 2015. p. 100.

[25] *Ibidem*. p. 99.

[26] MORENO SOLDADO, SALVADOR. *"*Comentarios a la sentencia nº 329/2022 (Recurso nº 544/2020) de la sección 2ª de la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha sobre anulación de sanción impuesta por electrocución de avifauna y otras cuestiones accesorias*". Actualidad Jurídica Ambiental,* nº 1323. 2023. p. 7. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[27] Sentencia condenatoria por conformidad **nº** 334/2021, de 11 de noviembre de 2021, del Juzgado de lo Penal nº 3 de Madrid (Autos de Juicio Oral 310/2020, dimanantes del Procedimiento Abreviado 247/2019 del Juzgado de Instrucción nº 4 de Alcobendas), seguidos por un delito continuado contra la fauna y por un delito contra el medio ambiente

En contraste, la Sentencia nº 407/2024, de 4 de noviembre, del Juzgado de lo Penal nº 1 de Albacete absolvió a los administradores de una explotación agrícola, pese a la electrocución de especies protegidas en una línea eléctrica antigua situada en zona de alto riesgo. El tribunal entendió que el RD 1432/2008 tenía naturaleza administrativa, que la titularidad de la instalación correspondía a la distribuidora y que la existencia de un proyecto de sustitución debilitaba la imputación dolosa.[28]

No obstante, en febrero de 2025 la asociación ambiental ADENSVA interpuso un recurso de apelación, alegando la omisión de la aplicación de los artículos 326 bis y 334 del CP, la concurrencia de agravantes del artículo 327 del CP y la vulneración de la Ley 26/2007. Subrayó, además, que la muerte de seis águilas imperiales y otras rapaces había provocado un grave desequilibrio ecológico y que la absolución fomenta la impunidad, en contradicción con la Directiva (UE) 2024/1203 sobre sanciones penales ambientales.[29] El recurso se encuentra aún pendiente de resolución, por lo que se trata de un pronunciamiento de primera instancia no firme, cuyo alcance deberá ser confirmado o corregido por instancias superiores.

En suma, desde el punto de vista dogmático, el "riesgo grave" opera como filtro de tipicidad: la conducta debe ser idónea *ex ante* para producir daño sustancial al medio o a la biota, esto es, constituir riesgo no permitido[30] delimitado por la normativa extrapenal. Aunque se trata de un tipo de peligro abstracto, la práctica judicial exige una base objetiva (incumplimientos reglamentarios, necropsias, localización por apoyos, datos de siniestralidad, trazabilidad de requerimientos), que permita acreditar la realidad y gravedad del riesgo.

3.2.2. Delitos contra la fauna: artículos 330, 334 y 340 bis del Código Penal

Los artículos 330 y 334 del CP tipifican delitos de resultado vinculados a la protección de hábitats y especies. El primero sanciona la destrucción, deterioro grave o alteración de hábitats protegidos, supuesto aplicable cuando la

[28] Sentencia absolutoria 407/2024, de 4 de noviembre, del Juzgado de lo Penal nº 1 de Albacete, Autos de Juicio Oral 120/2021, dimanantes del Procedimiento Abreviado 22/2019 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Alcaraz, seguidos por un delito relativo a la protección de la flora y fauna, previsto y penado en el artículo 334 del CP y por un delito contra el medio ambiente, previsto y penado en los artículos 326 bis y 327 b) del CP.

[29] Información facilitada a la autora por la parte recurrente ADENSVA.

[30] ROXIN, CLAUS. "Injerencia e imputación objetiva". *UHU Revista penal,* nº 19. 2007, págs. 152-161. p. 153.

electrocución de avifauna afecta directamente a espacios incluidos en la Red Natura 2000; el segundo protege específicamente a especies amenazadas, castigando su caza, captura o destrucción sin autorización. La jurisprudencia ha admitido la subsunción de electrocuciones en este último tipo cuando se acredita un daño efectivo a especímenes de especial protección.

La interacción típica entre arts. 330 y 334 se ordena por especialidad: el 330 desplaza a otros preceptos cuando el núcleo del injusto es el hábitat protegido, mientras que, fuera de esos espacios, la muerte de ejemplares se subsume en el 334. No obstante, cuando lo nuclear es la explotación peligrosa de una instalación con riesgo global, la subsunción preferente puede ser la del 326 bis, quedando el 334 como manifestación del mismo riesgo, resolviéndose por concurso aparente de leyes.

La LO 3/2023, de 28 de marzo, que introdujo importantes reformas en materia de bienestar y maltrato animal, incorporó asimismo el artículo 340 bis del CP, que configura como delito autónomo el maltrato a animales vertebrados[31] silvestres cuando se les cause la muerte o lesiones graves que afecten significativamente a su salud. Se trata de un delito de resultado, que exige dolo —también en forma eventual[32]—, y cuya sanción se ve incrementada en concurso con los arts. 330 y 334 cuando el animal pertenece a especie protegida[33].

El bien jurídico tutelado ya no se limita al patrimonio o al medio ambiente[34], sino que se articula en torno a la vida, la integridad y el bienestar de los animales como seres dotados de sensibilidad. El tipo penal se consuma tanto por acción como por omisión en presencia de posición de garante (art. 11 del CP), lo que resulta especialmente relevante en titulares y distribuidoras de líneas eléctricas,

---

[31] REQUEJO CONDE, CARMEN. "Protección y bienestar de los animales en el Derecho español: claves de las leyes 3 y 7/2023, de 28 de marzo". *Chornancap Revista Jurídica,* 3(1), 2025. pp. 143-163. La autora señala textualmente: *"El art. 340 bis sigue aludiendo, como su antecesor, al animal doméstico, amansado, domesticado (ya no se emplea el término habitualmente) o que viva temporal o permanentemente bajo el control humano, junto al novedoso elemento del animal vertebrado (que pueda vivir en estado salvaje o ser fauna silvestre)".* p. 149. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[32] Sobre el alcance del dolo eventual, véase LUZÓN PEÑA, DIEGO MANUEL. *Lecciones de Derecho penal parte general.* 4ª Edición ampliada y revisada. Tirant lo Blanch. Valencia. 2025. pp. 239-252.

[33] GREFA. Libro Blanco de la electrocución en España… *Op. Cit.* p. 8, que menciona como la literatura científica y los informes técnicos han constatado que la electrocución es una de las causas principales de mortalidad en rapaces y aves amenazadas en España, afectando de manera reiterada a especies de alto valor de conservación como el águila imperial ibérica, el águila de Bonelli, el milano real, el búho real o el buitre leonado.

[34] MERINO DÍAZ, MARÍA ISABEL. "Delito de maltrato animal: límites penales y administrativos". *Revista de Derecho Animal,* nº 12, 2025. pp. 193-218. p. 199.

obligados por el RD 1432/2008 a adoptar medidas de seguridad. La omisión de tales medidas será, en la práctica, el origen de imputaciones penales.

La electrocución cumple con los elementos típicos: ocasiona lesiones irreversibles o muerte inmediata mediante un mecanismo intrínsecamente peligroso, lo que activa la agravante relativa al uso de instrumentos peligrosos. Aunque el art. 340 bis no contempla expresamente la imprudencia grave, lo cual ha sido criticado por los juristas[35], la antijuridicidad no queda excluida por la cláusula de "actividades legalmente reguladas"[36], pues no puede considerarse amparada la explotación de líneas que incumplen el RD 1432/2008.

Finalmente, el artículo contempla sanciones de prisión de doce a veinticuatro meses o multa de dieciocho a veinticuatro meses, además de inhabilitación para la tenencia de animales o el desempeño de actividades vinculadas. Asimismo, se prevé la responsabilidad penal de las personas jurídicas (arts. 340 quater y 340 quinquies del CP), de modo que las compañías eléctricas pueden ser sancionadas con multas, inhabilitaciones y obligaciones de adaptación técnica de sus instalaciones.

En todo caso, insistimos en que su posible encaje en la tipicidad penal requiere un examen prudente, distinguiendo entre actividades reguladas y aquellas que constituyen, por su propia naturaleza, un acto deliberado de maltrato. De momento, su extensión a este ámbito resulta controvertida y deberá ser objeto de futura clarificación jurisprudencial.

3.2.3. Consideraciones comunes para los tipos penales aplicables

Como acabamos de indicar, la electrocución de avifauna puede subsumirse tanto en los delitos ambientales (326 bis CP) como en los delitos contra la fauna (330, 334 y 340 bis CP). La pauta de política criminal derivada de la jurisprudencia exige tres elementos clave para activar la vía penal: incumplimientos normativos relevantes, atribución clara de la posición de garante y conocimiento o previsibilidad del riesgo. En ausencia de estos, como mostró la referida sentencia de Albacete, procede la absolución.

[35] DONATE SALCEDO, MIGUEL. "La imprudencia en el maltrato animal: un vacio legal en el Código Penal". *Consejo General de la Abogacía Española.* 2025. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[36] El artículo 340 bis, en el primer párrafo del apartado 1, castiga al que "…fuera de las actividades legalmente reguladas… cause…".

Este enfoque se refuerza con la responsabilidad penal de la persona jurídica contemplada en los artículos 31 bis, 328, para los delitos ambientales, y 340 quater y 340 quinquies del CP, para los delitos contra la fauna.

En todo caso, la responsabilidad penal no puede limitarse al titular de la línea eléctrica. Los delitos de peligro que protegen el medio ambiente, y los delitos contra la fauna, extienden su ámbito subjetivo a todos aquellos que generan, mantienen o tienen la posibilidad de neutralizar el riesgo derivado de infraestructuras eléctricas que provocan electrocuciones de aves y daños ecosistémicos, es decir, a todos los que tienen capacidad de control sobre la fuente de riesgo.[37]

El titular de la línea aparece como autor directo—o por omisión— cuando conserva apoyos peligrosos sin adoptar las medidas correctoras necesarias. El operador distribuidor, aunque no sea propietario, responde como coautor al ejercer el dominio funcional sobre la infraestructura y obtener un beneficio directo de su explotación. La empresa de mantenimiento, que interviene cotidianamente, incurre igualmente en coautoría si su inactividad prolongada permite la persistencia del peligro. El ingeniero proyectista que diseña apoyos contrarios a la normativa técnica actúa como cooperador necesario, mientras que el inspector autorizado que valida indebidamente un apoyo defectuoso incurre en autoría imprudente, al crear una falsa apariencia de legalidad.

De este modo, el directivo o consejero que desde la cúspide organizativa adopta decisiones de ahorro que retrasan la corrección de apoyos inseguros incurre en autoría mediata**,** conforme a la teoría del dominio de la organización formulada por Roxin.[38] Asimismo, los subcontratistas o cuadrillas externas con autonomía decisoria se consideran garantes, y los fabricantes de componentes defectuosos responden por cooperación necesaria si actúan con conocimiento del riesgo.

La comisión por omisión exige la concurrencia de tres elementos: a) el deber jurídico de actuar, derivado de normativa sectorial como el RD 1432/2008, de

[37] Véase BLASCO, EVA; DURÁ, CARLOS JAVIER; PÉREZ-GARCÍA, JUAN MANUEL. "Evaluación del estado… *Op. cit.* pp. 78-80, quienes, al analizar el ámbito subjetivo de la Ley de Responsabilidad Medioambiental, subrayan que la obligación de prevenir y reparar daños no recae únicamente en el titular formal de la línea, sino también en cualquier persona física o jurídica con capacidad de control o poder económico determinante sobre la actividad, incluidos responsables subsidiarios como gestores o administradores.

[38] ROXIN, CLAUS. "El dominio de organización como forma independiente de autoría mediata". *UHU, Revista penal nº 18*. 2006. pp. 242-249.

licencias administrativas o de la *lex artis* empresarial; b) la posibilidad real de intervención, que se aprecia cuando la corrección técnica es viable sin sacrificios económicos desproporcionados; y c) la evitabilidad del resultado, que debe evaluarse *ex ante*, atendiendo a soluciones homologadas que reduzcan sustancialmente el riesgo de electrocución de fauna y de deterioro ambiental.

Finalmente, la responsabilidad de la persona jurídica que se articula en el artículo 31 bis del CP prevé la sanción corporativa cuando el delito, ambiental o contra la fauna, reporta un beneficio y revela un grave déficit organizativo. La exoneración solo es posible si se acredita la existencia y eficacia de un programa de cumplimiento (Norma UNE 19601 sobre sistemas de gestión de *compliance* penal: órgano de supervisión independiente, canal de denuncias, auditoría externa)[39]. En la práctica, no obstante, se trata de un supuesto excepcional: lo habitual es la imposición de responsabilidad cuando no se demuestra de forma contundente un sistema preventivo eficaz.[40]

En definitiva, la construcción de la posición de garante en el ámbito de la electrocución de avifauna no puede desvincularse de la existencia de un marco reglamentario que impone una obligación jurídica específica de prevención del riesgo. Sobre esa base, el análisis de la responsabilidad penal exige ahora abordar los criterios de imputación objetiva y de causalidad, en los que se concreta la relevancia jurídico-penal de la omisión del deber de actuar.

4. IMPUTACIÓN OBJETIVA Y NEXO CAUSAL

4.1. IMPUTACIÓN OBJETIVA

Los criterios de imputación objetiva, desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en casos de accidentes humanos, pueden trasladarse al

[39] AENOR. Norma UNE 19601. *Sistemas de gestión de compliance penal. Requisitos con orientación para su uso.* 2025.

[40] La jurisprudencia del TS ha establecido que la responsabilidad penal de las personas jurídicas debe sustentarse en un hecho propio y en un defecto estructural de organización. Así lo declaró el Pleno de la Sala Segunda en la STS 154/2016, de 29 de febrero, al afirmar que la responsabilidad de la persona jurídica exige la ausencia de mecanismos de prevención eficaces. Posteriormente, el Alto Tribunal confirmó que la persona jurídica puede ser condenada aun sin condenarse previamente a una persona física (STS 742/2018, de 7 de febrero de 2019), y vinculó la imputación a la ausencia de una cultura de respeto al Derecho, reflejada en la carencia de controles internos adecuados (STS 710/2021, de 20 de septiembre).

ámbito ambiental, aunque con matices sustanciales. Un ejemplo ilustrativo es la STS 415/2003, de 29 de abril, Sala 1ª (RJ\2003\4535), en la que se analizó la muerte de un técnico de telecomunicaciones electrocutado mientras instalaba una antena. En dicha resolución, el Tribunal concluyó que la causa adecuada del accidente no residía en la mera existencia del tendido eléctrico, sino en la conducta imprudente del propio técnico, quien, en su condición profesional, debía conocer tanto la altura de la antena como la presencia de cables de alta tensión. En consecuencia, la línea eléctrica se consideró un riesgo socialmente permitido, amparado entonces por el artículo 35.2 del derogado Decreto 3151/1968[41], y la Sala absolvió a la compañía eléctrica aplicando la doctrina de la prohibición de regreso, al entender que el resultado solo era imputable a la víctima.[42]

Este razonamiento, sin embargo, no puede extrapolarse sin más a la electrocución de aves. En primer lugar, el presupuesto de la causalidad adecuada se transforma por completo: mientras que en el caso humano la víctima puede prever el riesgo y actuar con la diligencia debida, en el caso de las aves dicha capacidad no existe, lo que desplaza la causa del daño hacia el diseño, la ubicación o la falta de corrección de la infraestructura. En segundo lugar, el concepto de riesgo permitido adquiere un sentido distinto: lo que en el ámbito humano puede considerarse inevitable, en el contexto ambiental está expresamente limitado por la normativa sectorial, en particular por el RD 1432/2008, que impone medidas obligatorias de adaptación. Su incumplimiento constituye una infracción objetiva de la diligencia exigida. En tercer lugar, la prohibición de regreso[43] carece aquí de aplicación, ya que no existe un tercero cuya negligencia rompa la cadena causal: las aves no pueden ser consideradas corresponsables de su muerte, por lo que la imputación recae directamente sobre el titular de la línea cuando no acredita el estricto cumplimiento de la normativa.

La jurisprudencia confirma esta perspectiva. La STS 1215/2021, de 7 de octubre, declaró que la electrocución de aves es un daño objetivamente imputable a la empresa titular de la línea cuando no se adoptan las medidas correctoras previstas en la normativa sectorial y ambiental. La sentencia destacó,

[41] El Decreto 3151/1968 fue derogado por Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero.

[42] RUBÍ PUIG, ANTONI; PIÑEIRO SALGUERO, JOSÉ. "Electrocución y criterios de imputación objetiva. Comentario a la STS, 1ª, 29.4.2003". *InDret, Revista para el Análisis del Derecho,* nº 3. 2003. p. 3. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[43] La teoría de la prohibición de regreso establece que la creación imprudente de un riesgo no genera responsabilidad cuando un tercero se vale de esa situación para cometer un delito, pues la intervención ajena interrumpe el nexo causal. Véase al respecto: HRUSCHKA, JOACHIM. "Prohibición de regreso y concepto de inducción Consecuencias". *Revista de Derecho Penal y Criminología,* nº 5. 2000, pp. 189-220.

además, la aplicabilidad del artículo 17 de la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, y de la Ley 21/1992, de Industria, incluso fuera de espacios formalmente protegidos, reforzando así la tutela de la fauna silvestre.

En esta lógica, mientras que en los accidentes humanos la jurisprudencia ha tendido a exonerar a las compañías eléctricas al considerar que el riesgo era socialmente tolerado y que la víctima podía protegerse, en el ámbito ambiental ocurre lo contrario: el riesgo ya no es aceptado ni social ni jurídicamente, la víctima carece de capacidad de autoprotección y la responsabilidad recae directamente sobre el gestor de la infraestructura. La imputación objetiva se articula, por tanto, sobre tres filtros fundamentales: la constatación de un riesgo prohibido, derivado del incumplimiento de la normativa; la materialización del riesgo en un daño efectivo sobre especies protegidas; y la existencia de alternativas técnicas razonables que habrían permitido neutralizar el riesgo.

Este esquema se ha consolidado en resoluciones autonómicas y estatales que han sancionado a las compañías eléctricas por la muerte de aves amenazadas. Así ocurrió, por ejemplo, en Castilla-La Mancha, donde la electrocución de un pollo de águila imperial —especie en peligro de extinción— en una zona especialmente protegida justificó la exigencia de responsabilidad administrativa.[44] Asimismo, en el ámbito penal, los tribunales han sostenido que la adecuación posterior de las instalaciones no exime de responsabilidad por las muertes causadas con anterioridad, apoyándose en la teoría de la imputación objetiva: solo son atribuibles los resultados que provienen de la creación de un riesgo jurídicamente desaprobado y de su efectiva realización en el daño.

Esta construcción encuentra respaldo doctrinal. Roxin[45] vincula la imputación objetiva a la creación de un riesgo prohibido que se realiza en el resultado. En esta línea, la evolución jurisprudencial española ha desplazado la frontera de lo socialmente tolerable en materia de electrocución de avifauna: la responsabilidad ya no depende de la previsibilidad de la víctima, sino del cumplimiento riguroso de las obligaciones normativas por parte del titular de la línea, reforzadas por la Ley de Responsabilidad Medioambiental y la Ley de

[44]Exigencia de responsabilidad que dio lugar a la citada sentencia 176/2012 del TSJ de Castilla-La Mancha, de 23 de abril, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que sancionó a Iberdrola con una multa de 100.001 euros y una indemnización de 42.920 euros por no haber adaptado un tendido eléctrico que provocó la electrocución del pollo, señalando que la empresa tenía la obligación de presentar un proyecto de corrección y que las dificultades económicas no podían prevalecer sobre la obligación de prevenir un riesgo evitable.

[45] ROXIN, CLAUS. "Injerencia e imputación objetiva… *Op. Cit.*

Industria. Por su parte, Mir Puig[46] subraya que el Derecho penal no sanciona resultados casuales, sino aquellos derivados de riesgos contrarios al ordenamiento.

Pese a la consolidación normativa y doctrinal en torno a la imputación objetiva, la jurisprudencia española sigue siendo limitada en materia de electrocución de avifauna, principalmente por la dificultad probatoria del nexo causal y la fragmentación competencial entre administraciones. No obstante, los recientes avances normativos y sociales —como la aplicación del artículo 326 bis del CP y la creciente implicación de la sociedad civil— apuntan hacia una tutela más coherente y efectiva de la biodiversidad.

4.2. NEXO CAUSAL PROBATORIO

La acreditación del nexo causal en los casos de mortalidad de fauna asociada a instalaciones eléctricas requiere una integración tanto del análisis dogmático penal como los criterios técnicos y procesales disponibles.

En el plano doctrinal, como hemos visto, la teoría de la imputación objetiva —desarrollada ampliamente por Muñoz Conde en materia penal[47]— establece que un resultado solo puede atribuirse a un sujeto cuando constituye la realización de un riesgo no permitido creado por su conducta.
En el plano técnico, la Junta de Castilla y León ha publicado un manual[48]que ofrece criterios objetivos para identificar apoyos eléctricos de alto riesgo y priorizar su corrección. Aunque estos protocolos no tienen carácter normativo vinculante, se han consolidado como estándares de diligencia en la prevención de electrocuciones. La aplicación de metodologías estandarizadas —como la detección sistemática de cadáveres o la zonificación del riesgo mediante mapas de densidad de apoyos peligrosos— refuerza el nexo causal al evidenciar que la mortalidad no es un hecho aislado, sino la consecuencia de un riesgo identificado y evitable.

En el plano procesal, la investigación suele requerir la colaboración coordinada de la Sección de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), de agentes medioambientales autonómicos, y de peritos especializados en

[46] MIR PUIG, Santiago. "Significado y alcance de la imputación objetiva en Derecho penal". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea),* nº 5. 2003, pp. 1-19. p. 4. (Fecha de último acceso 19-09-2025).
[47]MUÑOZ CONDE, FRANCISCO. *Derecho penal. Parte general* (11.ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.2022.
[48]España. Junta de Castilla y León. *Manual de caracterización de la peligrosidad de apoyos por electrocución para la avifauna.* Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio. (s.f.). (Fecha de último acceso 19-09-2025).

ámbitos técnicos y veterinarios. Su labor consiste en asegurar el lugar de los hechos, documentar y levantar los indicios, y preservar la cadena de custodia para garantizar la validez probatoria.

La prueba pericial constituye el núcleo probatorio en este tipo de procesos, pues permite vincular los hallazgos de campo con las características técnicas de la instalación y con la evitabilidad del resultado. Según el art. 335 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), los peritos emiten dictámenes que pueden ser interrogados en vista pública conforme al artículo 730 LECrim. La valoración de estos dictámenes debe realizarse bajo los principios de sana crítica, considerándolos en conjunto con otros indicios. La STS 1395/2016, de 28 de marzo (Sala de lo Penal), recuerda que en materia ambiental la carga probatoria se flexibiliza: una vez acreditado el riesgo y su evitabilidad, corresponde a la empresa demostrar que actuó con la diligencia debida.

5. RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil derivada de la electrocución de avifauna en tendidos eléctricos constituye un complemento esencial a las dimensiones administrativa y penal, en tanto orientada a la reparación integral del daño ambiental causado. Su fundamento se encuentra tanto en el CP, cuyo artículo 339 prevé la obligación de restaurar el equilibrio ecológico perturbado, como en la Ley 26/2007, de Responsabilidad Medioambiental, cuyo artículo 9 refuerza la obligación de restitución *in natura* conforme al principio de "quien contamina, paga".

En este contexto, la indemnización no se limita al resarcimiento económico, sino que puede traducirse en la imposición de medidas de corrección o soterramiento de tendidos eléctricos, si así lo acuerda la autoridad competente conforme al art. 9 de la Ley 26/2007. La práctica administrativa y judicial ha reforzado esta orientación mediante la aplicación de criterios técnicos objetivos. Así, la Guía de Valoración de Especies Silvestres publicada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)[49] se ha convertido en referencia para la cuantificación de daños, estableciendo valores diferenciados en función de la categoría de conservación de la especie afectada, de modo que especies catalogadas "en peligro de extinción", como el águila imperial ibérica, generan indemnizaciones significativamente superiores a las de especies con menor nivel de amenaza.

[49]España. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). Guía de valoración de especies silvestres. Gobierno de España. 2023. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

En la práctica judicial destacan varios precedentes: La Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha 350/2017, de 15 de noviembre (JUR\2018\39411) confirmó una sanción administrativa de 100.001 euros e impuso una indemnización de 42.920 euros a Iberdrola Distribución por la electrocución de un águila imperial ibérica en La Herrera (Albacete). Posteriormente, la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha 251/2018, de 14 de mayo (RJCA\2018\892) ratificó otra sanción de 100.001 euros y fijó una indemnización de 64.860 euros por la muerte de un ejemplar de águila perdicera. También, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Albacete 226/2021, de 14 de noviembre, aun cuando anuló la sanción administrativa por defectos de motivación, mantuvo la obligación de indemnizar los daños ambientales derivados de la electrocución, poniendo de relieve que la reparación del perjuicio ecológico constituye un deber autónomo e independiente de la sanción.

Asimismo, en el ámbito penal, la Sentencia del Juzgado de lo Penal nº 24 de Madrid, de 2 de octubre de 2023, relativa a la muerte de varias aves en tendidos de alta tensión, estableció que la empresa eléctrica y la Comunidad de Madrid (Consejería de Medio Ambiente) debían indemnizar solidariamente a la Administración autonómica en la cantidad que se determine en ejecución de sentencia por la Dirección General de Medio Ambiente, en concepto de reparación del daño ecológico causado por la muerte de los ejemplares descritos en los hechos probados. Este pronunciamiento evidencia cómo, incluso en el marco de procesos penales, los tribunales articulan mecanismos de responsabilidad civil medioambiental dirigidos a asegurar la restauración del equilibrio ecológico.

En definitiva, la responsabilidad civil cumple una triple función: compensar el daño patrimonial y ecológico**,** garantizar la restauración efectiva del equilibrio ambiental **y** reforzar el efecto disuasorio frente a la inacción de los operadores eléctricos. Con ello, se erige como una pieza indispensable de un sistema de tutela integral que, junto con la vertiente administrativa y penal, consolida la protección de la biodiversidad frente a los riesgos derivados de la infraestructura eléctrica.

6. BREVE PANORAMA COMPARADO

Se pueden distinguir cinco modelos normativos de referencia en la regulación de la electrocución de aves en infraestructuras eléctricas. El análisis comparado muestra distintos enfoques que combinan obligaciones técnicas, sanciones penales, proyectos de mitigación y mecanismos de cooperación institucional.

En Alemania, desde 2012 los operadores de la red eléctrica están sujetos a la obligación legal de garantizar que las nuevas torres de alta y media tensión se construyan de manera segura para las aves y de adaptar las instalaciones existentes que presenten riesgo, de conformidad con lo previsto en el § 41 de la Bundesnaturschutzgesetz (Ley Federal de Conservación de la Naturaleza)[50]. El precepto establece tres exigencias principales: el diseño seguro de los mástiles y demás componentes de nueva construcción; la adecuación de las instalaciones ya existentes en un plazo que vencía el 31 de diciembre de 2012; y la exclusión de las líneas aéreas ferroviarias. En el plano penal, el § 329 del Strafgesetzbuch (Código Penal alemán)[51] tipifica la conducta de Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete (peligro para zonas especialmente protegidas), sancionándola con hasta cinco años de prisión en casos de daños graves en hábitats de especies de especial valor ecológico.

En Italia, la electrocución de avifauna se reconoce como un problema grave en las Directrices para mitigar el impacto de las líneas eléctricas en la avifauna[52]. El Decreto Ministerial de 2007 obliga a adecuar las líneas de alta y media tensión en Zonas de Protección Especial (Zone di Protezione Speciale (ZPS)), mientras que regiones como Lombardía y Toscana han desarrollado una normativa específica. La mortalidad es especialmente elevada en especies de máxima prioridad de conservación como la cigüeña blanca (*Ciconia ciconia*), el águila de Bonelli (*Aquila fasciata*), el búho real (*Bubo bubo*) o el milano negro (*Milvus migrans*).[53]

Italia ha ejecutado diversos proyectos, financiados en gran parte por el programa LIFE de la Comisión Europea[54], en colaboración con el Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) y las regiones. En conjunto, estas iniciativas han supuesto millones de euros invertidos en medidas de mitigación. Entre las actuaciones destaca el aumento de distancias entre conductores, el aislamiento de partes energizadas, la eliminación de líneas obsoletas y soluciones específicas en zonas Natura 2000.[55]

---

[50] Alemania. § 41 - Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

[51] Alemania. Strafgesetzbuch (StGB) § 329 Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete.

[52] *Italia. ISPRA.* Linee guida per la mitigazione dell´impatto delle linee elettriche sull´avifauna.. *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali. 2012. p. 21.* (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[53] *Idem.*

[54] *L'Instrument Financier pour l'Environnement (LIFE)* es programa, un instrumento *financiero* de la *Unión Europea* dedicado de forma exclusiva al medio ambiente y a la acción por el clima.

[55] *Italia. ISPRA. Linee guida per la mitigazione dell'impatto… Op. Cit.* p. 21.

En el ámbito sancionador, el artículo 733-bis del Código Penal italiano, introducido en 2011, castiga la destrucción o deterioro de hábitats protegidos con pena de arresto de tres meses a dos años y multa mínima de 6 000 euros.[56]

En Francia, desde el punto de vista normativo, los artículos L.122-1 a L.122-6, L.123-1 a L.123-3 y L.511 del Código del Medio Ambiente (Code de l'environnement) son aplicables directamente a proyectos de tendidos eléctricos que afecten a la fauna, incluidas las aves, al estar enmarcados dentro de las directrices para la evaluación ambiental.[57] Estos proyectos, que puedan incidir negativamente en la biodiversidad —como es el caso de la electrocución de aves—, deben seguir los procedimientos establecidos para mitigar los impactos ambientales[58]. Asimismo, las directrices regionales de gestión de fauna y hábitats (ORGFH) establecen criterios específicos para proteger las aves en relación con las redes aéreas eléctricas.[59]

Además, el artículo L.415-3 del Código del Medio Ambiente tipifica como delito la violación de las prohibiciones o prescripciones relativas a la conservación de especies protegidas, con penas de hasta tres años de prisión y 150.000 euros de multa, que pueden duplicarse en parques nacionales o reservas naturales. En estos casos, las sanciones pueden agravarse hasta siete años de prisión y 750.000 euros de multa cuando los hechos se cometen en el marco de una banda organizada. Este tipo penal también afecta a la fauna silvestre, debido a la remisión al artículo L.411-1, que incluye explícitamente a las aves

[56] Italia. Disposiciones del artículo 733-bis del Código Penal: *Distruzione o deterioramento di hábitat all'interno di un sito protetto*. Artículo introducido por el artículo 1 del Decreto Legislativo n.º 121, de 7 de julio de 2011, y posteriormente modificado por el artículo 13, apartado 2, de la Ley n.º 82, de 6 de junio de 2025. El Decreto Legislativo n.º 121, de 7 de julio de 2011, dispuso (en su artículo 1, apartado 3) que "A efectos de la aplicación del artículo 733 bis del Código Penal, se entenderá por `hábitat dentro de un lugar protegido´ cualquier hábitat de especies para el cual una zona esté clasificada como zona de protección especial de conformidad con el artículo 4, apartados 1 o 2, de la Directiva 2009/147/CE, o cualquier hábitat natural o hábitat de especies para el cual un lugar esté designado como zona especial de conservación de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 92/43/CE".

[57] Recordemos que en España, de igual forma, la Ley 21/2013 **y la** Ley 42/2007 exigen valorar en la EIA los riesgos de electrocución de avifauna, en complemento al RD 1432/2008**.**

[58] Francia. Code de l'environnement. Partie législative (Articles L110-1 à L713-9).

[59] El artículo L414-8 del Código de medio ambiente francés, introducido en el mismo por la Ley n°2005-157 del 23 de febrero de 2005, establece las ORGH que incluyen una evaluación de las principales tendencias en la evolución de las poblaciones animales y sus hábitats, las amenazas derivadas de las actividades humanas y los daños que estas causan. Los esquemas departamentales de gestión cinegética mencionados en el artículo L. 425-1 contribuyen a esta evaluación.

protegidas.[60] La jurisprudencia reciente del Tribunal de Casación francés ha confirmado una interpretación extensiva en sus sentencias de 18 de octubre[61] y 30 de noviembre de 2022[62], reconociendo la responsabilidad penal de las empresas por la destrucción de especies protegidas en proyectos eólicos, tanto por acción como por omisión de medidas preventivas. Aunque no existen precedentes específicos sobre electrocuciones en líneas eléctricas, el marco normativo y la doctrina judicial consolidan la posibilidad de su persecución penal dentro del esquema sancionador ambiental.

En Portugal, no existe una disposición que tipifique de manera expresa la electrocución de aves en líneas eléctricas como infracción autónoma. La Lei n.º 19/2014, de 14 de abril, sobre los "*crimes ambientais*"[63], establece únicamente principios generales, mientras que el Decreto-Lei n.º 151-B/2013 incorpora la consideración de riesgos para la biodiversidad en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de nuevas líneas de muy alta tensión. Paralelamente, Portugal ha impulsado protocolos de cooperación entre el Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), la Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA) y las compañías eléctricas, que prevén medidas correctoras como el aislamiento de conductores o la instalación de dispositivos anticolisión.[64] Asimismo, proyectos europeos como LIFE PowerLines4Birds o SafeLines4Birds refuerzan estas iniciativas, promoviendo el soterramiento de líneas en zonas críticas[65], la aplicación de soluciones técnicas innovadoras y la cartografía de riesgos para especies vulnerables como el buitre negro o el águila imperial ibérica.[66] En este sentido, la respuesta portuguesa no se articula mediante sanciones penales específicas, sino a través de un

[60]Francia. Article L415-3 Code de l'environnement Version en vigueur depuis le 26 mars 2025. Modifié par LOI n° 2025-268 du 24 mars 2025 - art. 31.

[61]Arrêt de la cour de cassation, chambre criminelle, du 18 octobre 2022. Pourvoi nº 21-86.965. ECLI:FR:CCASS:2022:CR01271. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[62]Court de cassation, civile, chambre civile 3, du 30 novembre 2022. Pourvoi nº 21-16.404. ECLI:FR:CCASS:2022:C300825. Décision attaquée: Courd'appel de Versailles, du 02 mars 2021. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[63] Portugal. Lei n.º 19/2014, de 14 de abril. Diário da República n.º 73/2014, Série I de 2014-04-14, páginas 2400 – 2404.

[64] Portugal. Protocola avifauna X, firmado el lunes 20 de mayo de 2024, con el fin de renovar el compromiso de las Organizaciones no gubernamentales ambientales E-REDES, SPEA, Quercus, ICNF y LPN en la promoción de soluciones de protección de aves.

[65] Al igual que en Portugal, en España, el soterramiento de líneas eléctricas solo se aplica de forma excepcional en tramos de alto riesgo, como ocurre en algunos proyectos en Aragón. Véase Gobierno de Aragón. Protección de las aves frente a accidentes con tendidos eléctricos. (Fecha de último acceso 15-09-2025).

[66] Portugal. Projeto "LIFE PowerLines4birds – Reduzir o impacto das linhas elétricas para melhorar a conservação de aves ameaçadas na Península Ibérica". Liderado por: Liga para a Proteção da Natureza (LPN). Inicio: enero de 2023, fin: abril de 2027.

entramado de obligaciones ambientales generales y cooperación público-privada en consonancia con el derecho europeo.

En Estados Unidos, la protección de aves migratorias se fundamenta en el Migratory Bird Treaty Act (MBTA)[67], que prevé sanciones civiles y penales por la muerte de ejemplares protegidos. La jurisprudencia ha confirmado su aplicabilidad a proyectos de infraestructuras, como en el caso *United States v. PacifiCorp,* de 20 de julio de 2015[68], en el que la empresa fue condenada a pagar más de dos millones de dólares de multa tras la muerte de 136 águilas calvas y reales en instalaciones eólicas en Wyoming y Nuevo México.

En el ámbito de las líneas eléctricas, se estima que mueren anualmente por electrocución millones de aves.[69] La literatura especializada coincide en que gran parte de esta mortalidad es prevenible mediante medidas técnicas de modernización, como el marcado de cables, la eliminación de conductores de tierra, el aislamiento de partes energizadas o el rediseño de apoyos metálicos. El Servicio de Pesca y Vida Silvestre (USFWS) ha elaborado directrices específicas, como la relativa a la energía eólica terrestre de 2012[70] y la guía para el plan de conservación del águila de 2013[71], en las que se recomienda la colaboración temprana entre promotores y autoridades para mitigar impactos.

En conjunto, muestra una diversidad de modelos: Alemania y Francia imponen obligaciones legales directas respaldadas por sanciones penales; Italia combina normativa estatal y regional con proyectos LIFE de gran alcance; Portugal se centra en instrumentos técnicos y colaborativos; y Estados Unidos aplica un régimen sancionador amplio bajo el MBTA, complementado con guías de mitigación. Esta variedad refleja distintas estrategias regulatorias frente a un mismo desafío de conservación, pero con un denominador común: la necesidad

---

[67] Estados Unidos. Migratory Bird Treaty Act of 1918 (MBTA). El § 703 del Título 16 del U.S. *Code* establece que es *ilegal* —salvo autorización reglamentaria— perseguir, cazar, capturar, matar, poseer, vender, comprar, transportar, exportar o importar aves migratorias, así como sus nidos, huevos o cualquier producto derivado. El § 707 establece las **sanciones** penales y administrativas, **así,** las infracciones pueden castigarse con multas **y/o** penas de prisión (históricamente, hasta seis meses y multas de hasta 15.000 dólares por cada ave, en el caso de delitos menores), acarreando las violaciones más graves (por ejemplo, cometidas a sabiendas) sanciones más severas.

[68] Estados Unidos. *Case United States v. PacifiCorps et al.* July 20, 2015, (nº6:2015cv01350). (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[69] LOSS, SCOTT. R.; WILL, TOM; MARRA, PETER. P. "Refining Estimates of Bird Collision and Electrocution Mortality at Power Lines in the United States". *PLoS ONE 9(7): e101565*. 2014. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[70] Estados Unidos. U.S. Fish and Wildlife Service. Land-Based Wind Energy Guidelines. 2012.

[71] Estados Unidos. U.S. Fish and Wildlife Service. Eagle Conservation Plan Guidance. 2013.

de integrar obligaciones técnicas, sanciones efectivas y cooperación interinstitucional para reducir el riesgo de electrocución de aves.

7. PROPUESTAS DE REFORMA LEGISLATIVA Y POLÍTICA CRIMINAL

Para reforzar la eficacia preventiva del ordenamiento en materia de electrocución de avifauna se han señalado distintas líneas de actuación que, integradas, constituyen una estrategia completa de política criminal ambiental.

En primer lugar, resulta imprescindible actualizar el RD 1432/2008, que regula las medidas de protección de la avifauna frente a la electrocución y la colisión en líneas aéreas de alta tensión. Tal como advierte el fiscal Moradell[72], este presenta importantes deficiencias: carencias espaciales, al limitar la protección a las Zonas de Protección declaradas, pese a que la jurisprudencia del TJUE obliga a salvaguardar las especies en todo el territorio; carencias temporales, al aplicarse únicamente a instalaciones posteriores a 2008, sin exigir correcciones retroactivas ni autoinspecciones por parte de las compañías; y carencias financieras, al mantenerse la ambigüedad sobre quién debe asumir el coste de las adaptaciones, en contradicción con el principio "quien contamina, paga".

Una reforma podría introducir planes de corrección con cronogramas vinculantes y obligaciones de reporte, de modo que las compañías eléctricas deban demostrar el cumplimiento de estándares técnicos de forma periódica.

En segundo lugar, conviene unificar los criterios indemnizatorios mediante un baremo estatal de valoración de especies, que sustituya a la actual dispersión normativa autonómica. Hoy, cada comunidad autónoma aplica cuantías diferentes para valorar la muerte de fauna silvestre, lo que genera inseguridad jurídica y litigiosidad. La elaboración de un baremo único, ya sugerido en informes de organizaciones especializadas como SEO/BirdLife, permitiría homogeneizar la respuesta económica y reducir controversias[73].

El tercer eje se orienta a reforzar la respuesta penal, estableciendo criterios claros para la persecución y acreditación de los delitos de electrocución de

[72] MORADELL ÁVILA, JORGE. "Biocidio" de aves electrocutadas en España". *BIDA. Boletín Intercids de Derecho Animal e INTERCIDS, Operadores Jurídicos por los Animales*. Julio/agosto 2019. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

[73] SEO/BirdLife. Informe, metodología y propuesta normativa sobre valoración del impacto económico de los delitos contra la fauna silvestre. Marzo 2020. p. 8. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

fauna. La Fiscalía de Medio Ambiente ha anunciado expresamente la utilización de la vía penal en estos supuestos, con referencia a figuras del CP como el art. 326 bis, al tiempo que impulsa la formación de peritos y la homogeneización de los protocolos de investigación. En el ámbito comparado, ya se ha señalado que el Código Penal italiano tipifica, en su artículo 733-bis, la destrucción o deterioro de hábitats en espacios naturales protegidos, lo que evidencia cómo otros ordenamientos han incorporado figuras específicas de protección ecológica.

En cuarto lugar, se plantea reforzar la financiación de programas de corrección a través de instrumentos públicos y europeos. En este sentido, la Unión Europea ha aprobado proyectos como LIFE PowerLines4Birds (2021–2027)[74], cuyo objetivo es reducir la mortalidad de aves en líneas eléctricas mediante cartografía de riesgos y medidas correctoras. Una política nacional coordinada podría cofinanciar estas actuaciones e integrar datos de campo generados por entidades como SEO/BirdLife para priorizar los apoyos más peligrosos.

Por último, resulta esencial promover una cultura de cumplimiento ambiental. Recordemos que la norma UNE 19601 ofrece un marco que podría integrarse más explícitamente en la aplicación de los arts. 31 bis y 31 quater del CP. Premiar los programas efectivos de *compliance* y exigir evidencias de su funcionamiento (controles internos, auditorías, adaptación de apoyos) reforzaría la eficacia preventiva y desincentivaría la inacción empresarial.

8. CONCLUSIONES

La electrocución de avifauna en líneas eléctricas constituye una de las principales causas de mortalidad antrópica para las rapaces ibéricas, con especial gravedad en el caso del águila imperial, lo que ha llevado al desarrollo en España de un marco normativo específico cuyo eje central es el RD 1432/2008. Sin embargo, pese a su relevancia, esta norma presenta limitaciones derivadas de la falta de actualización y de la aplicación desigual entre comunidades autónomas, de modo que el proyecto de nuevo RD (2025) se perfila como una oportunidad para reforzar la protección y ampliar su alcance a nuevas tecnologías como los aerogeneradores.

La experiencia empírica demuestra que la medida preventiva más eficaz es la modificación de apoyos peligrosos —mediante aislamiento, sustitución o

[74] Comisión Europea. Reduce power line impact to improve the conservation of endangered birds in Iberia. Project. (Fecha de último acceso 19-09-2025).

rediseño—, acompañada de un seguimiento periódico. Esta exigencia preventiva debe integrarse en la evaluación de impacto ambiental conforme a la Ley 21/2013, de manera que la autorización de proyectos quede supeditada a estudios rigurosos y a la adopción de medidas de mitigación.

En el plano sancionador, la tutela administrativa y medioambiental (Leyes 42/2007 y 26/2007) se ha visto complementada por la creciente intervención del Derecho penal, que opera cuando concurren incumplimiento normativo, existencia de riesgo estructural y evitabilidad *ex ante* del resultado. No obstante, esta respuesta punitiva debe mantenerse bajo el principio de *ultima ratio*, reservada a los supuestos en que la vía administrativa resulta manifiestamente insuficiente. La imputación penal requiere acreditar el nexo causal mediante prueba pericial y protocolos técnicos, aplicando la doctrina de la imputación objetiva en clave ambiental: el incumplimiento de prescripciones técnicas configura un riesgo prohibido y, por tanto, penalmente relevante.

La responsabilidad de las personas jurídicas cobra especial protagonismo: el art. 31 bis CP condiciona la exoneración a la existencia de programas de cumplimiento eficaces, lo que exige la identificación de apoyos de riesgo, la planificación de su corrección y su verificación externa. En paralelo, la responsabilidad civil se ha reforzado con la aplicación de baremos oficiales de valoración de especies y la imposición de medidas de reparación *in natura*, en consonancia con el principio de restauración integral.

Ahora bien, la eficacia de este marco depende en gran medida de la financiación pública y de los convenios entre administraciones y compañías eléctricas, cuya aplicación desigual ha perpetuado situaciones de riesgo. Por ello, desde una perspectiva de *lege ferenda*, resultan prioritarias la actualización integral del RD 1432/2008, la creación de un baremo único de indemnización por daños a la biodiversidad, el refuerzo de la coordinación interadministrativa y la captación de fondos europeos como LIFE, así como la generalización de modelos de *compliance* ambiental en el sector eléctrico.

En los últimos años, la evolución normativa y jurisprudencial muestra un desplazamiento desde una visión puramente sancionadora hacia una concepción más amplia, en la que la prevención técnica, la reparación del daño y la respuesta penal se articulan como partes de un mismo sistema de tutela ambiental. La actuación de las fiscalías especializadas, el impulso de la sociedad civil y la adaptación del Derecho español a los estándares europeos de protección han contribuido a reforzar este enfoque. No obstante, persisten carencias estructurales, como la dispar aplicación entre comunidades

autónomas, la fragmentación competencial o la escasa jurisprudencia penal vinculada a la electrocución de avifauna.

En síntesis, el proceso de consolidación de la respuesta penal frente a la deficiente actuación administrativa refleja la construcción de un modelo español de política criminal ambiental, que integra prevención, sanción y restauración bajo el principio de protección efectiva de la biodiversidad. La interacción entre el Derecho administrativo y el Derecho penal no debe entenderse como una superposición punitiva, sino como un mecanismo complementario de garantía. La solidez del primero —en su vertiente preventiva y restauradora— legitima la intervención del segundo, que opera como último recurso frente a la inacción institucional o empresarial. Solo una aplicación coordinada de ambos niveles podrá convertir la sanción en una herramienta eficaz de prevención estructural y tutela real de la biodiversidad.

9. BIBLIOGRAFÍA

BLASCO, Eva; DURÁ, Carlos Javier; PÉREZ-GARCÍA, Juan Manuel. "Evaluación del estado jurídico de la electrocución de avifauna y formulación de propuestas de mejoras para la efectividad en el cumplimiento de la normativa". *Actualidad Jurídica Ambiental,* nº 105. 2020. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-19_Dura-Blasco-Perez-Garcia-Informe-tendidos-el%C3%A9ctricos.pdf (Fecha de último acceso 19-09-2025).

DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis. "Contaminación ambiental, residuos e instalaciones peligrosas para los recursos naturales y el ambiente, tras la reforma de 2015". *Revista penal, Tirant,* nº 36. Julio 2015.

DONATE SALCEDO, Miguel. "La imprudencia en el maltrato animal: un vacío legal en el Código Penal". *Consejo General de la Abogacía Española.* 2025. Disponible en: https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-de-derecho-de-los-animales/la-imprudencia-en-el-maltrato-animal-un-vacio-legal-en-el-codigo-penal/ (Fecha de último acceso 19-09-2025).

GALLEGO BERNAD, María Soledad. *La Red Natura 2000 en España. Régimen jurídico y análisis jurisprudencial*, SEO/BIRDLIFE, Madrid. 2014.

HRUSCHKA, Joachim. "Prohibición de regreso y concepto de inducción Consecuencias". *Revista de Derecho Penal y Criminología,* nº 5, 2000, pp. 189-220.

LOSS, Scott. R.; WILL, Tom; MARRA, Peter. P. "Refining Estimates of Bird Collision and Electrocution Mortality at Power Lines in the United States". *PLoS ONE 9(7): e101565*. 2014. Disponible en: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0101565 (Fecha de último acceso 19-09-2025).

LUZÓN Peña, Diego Manuel. *Lecciones de Derecho penal parte general*. 4ª Edición ampliada y revisada. Tirant lo Blanch. Valencia. 2025.

MARQUÉS I BANQUÉ, María. "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: artículo 326 bis". En *Comentarios a la parte especial del Derecho Penal*. Gonzalo Quintero Olivares (dir.), 10ª edición, Navarra. 2015.

- "La evaluación del enfoque ecocéntrico en el derecho penal ambiental de la UE: indicadores y análisis preliminar de la Directiva (UE) 2024/1203". *Actualidad Jurídica Ambiental,* nº 151, 2024. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2024/12/2024-12-23-Marques-Evaluacion-enfoque-ecocentrico.pdf (Fecha de último acceso 19-09-2025).

MARTÍN MARTÍN, Justo. *Aves y tendidos eléctricos. Problemas y soluciones*. Diputación de Málaga. 2020. Disponible en: https://static.costadelsolmalaga.org/malaga/subidas/descargas/archivos/2/0/347402/aves-y-tendidos-electricos.-problemas-y-soluciones.-justo-martin-martin.pdf (Fecha de último acceso 19-09-2025).

MERINO DÍAZ, María Isabel. "Delito de maltrato animal: límites penales y administrativos". *Revista de Derecho Animal*, nº 12, 2025. pp. 193-218.

MIR PUIG, Santiago. "Significado y alcance de la imputación objetiva en Derecho penal". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea),* nº 5. 2003, pp. 1-19. Disponible en: http://criminet.ugr.es/recpc/05/recpc05-05.pdf (Fecha de último acceso 19-09-2025).

MORADELL ÁVILA, Jorge. "Biocidio" de aves electrocutadas en España". *BIDA. Boletín Intercids de Derecho Animal*. Julio/agosto 2019. Disponible

en: https://intercids.org/files/BIDA_AOL19-G4_Jorge_Moradell.pdf (Fecha de último acceso 19-09-2025).

MORELLE-HUNGRÍA, Esteban. "El ecosistema como bien jurídico protegido en el artículo 325 del Código Penal: propuesta de una nueva configuración ecocéntrica integral del delito ecológico". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología,* nº 26-10. 2024. pp. 1-49. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9537442&orden=0&info=link (Fecha de último acceso 19-09-2025).

MORENO SOLDADO, Salvador. "La responsabilidad medioambiental y sancionadora por las electrocuciones de avifauna protegida". *Gabilex* nº 15, 2018. pp. 113-260.

- "La administración de industria también debe velar por la protección de avifauna frente al riesgo de electrocución en las líneas eléctricas. Breve análisis de los efectos jurídicos de la sentencia nº 1215/2021 de 7 de octubre (recurso nº 202/2020)". *Actualidad Jurídica Ambiental,* nº 118. 2021. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/11/2021-12-07-Moreno-Admon-Industria-electrocuciones-STS-1215-2021.pdf (Fecha de último acceso 19-09-2025).

- "Comentarios a la sentencia nº 329/2022 (Recurso nº 544/2020) de la sección 2ª de la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha sobre anulación de sanción impuesta por electrocución de avifauna y otras cuestiones accesorias". *Actualidad Jurídica Ambiental,* nº 1323. 2023. pp. 8-34. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2023/04/2023-04-03-Moreno-Sentencia-electrocucion-Avifauna-CLM.pdf (Fecha de último acceso 19-09-2025).

MUÑOZ CONDE, Francisco. *Derecho penal. Parte general* (11.ª ed.). Tirant lo Blanch. 2022.

PÉREZ-TRIS, Javier; SANTOS, Tomás. "El estudio de la migración de aves en España: Trayectoria histórica y perspectivas de futuro". *Ardeola,* 51(1), 2004, pp. 71-89.

REQUEJO CONDE, Carmen. "Protección y bienestar de los animales en el Derecho español: claves de las leyes 3 y 7/2023, de 28 de marzo". *Chornancap Revista Jurídica,* 3(1), 2025. pp. 143-163. Disponible en:

https://idus.us.es/server/api/core/bitstreams/eaebee38-cf30-4b44-ae8b-186cbd15e7b0/content (Fecha de último acceso 19-09-2025).

ROXIN, Claus. "El dominio de organización como forma independiente de autoría mediata". *Revista penal,* nº 18. 2006. pp. 242-248.

- "Injerencia e imputación objetiva". *Revista penal,* nº 19. 2007, págs. 152-161.

RUBÍ PUIG, Antoni; PIÑEIRO SALGUERO, José. "Electrocución y criterios de imputación objetiva. Comentario a la STS, 1ª, 29.4.2003". *InDret*, *Revista para el Análisis del Derecho,* n 3. 2003.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de noviembre de 2025

PESCA DE MAYOR ESCALA DENTRO DE LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS DE PERÚ: ANÁLISIS Y PROPUESTAS [1]

LARGE-SCALE FISHING WITHIN PERU'S MARINE PROTECTED AREAS: ANALYSIS AND PROPOSALS

Autor: Bruno Monteferri Siles, Legal Fellow para Océanos y Pesquerías en la Fundación Conservación Internacional. Magister en Liderazgo para la Conservación por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Correo: bmonteferri@conservation.org

Autor: Percy Grandez Barrón, Profesor en la Universidad ESAN (Lima, Perú). Doctorando en Derecho por la Universidad de Barcelona y Magister en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Consultor en Derecho Ambiental y Pesquero en diversas organizaciones, entre ellas, en la Fundación Conservación Internacional. Correo: pgrandezb@esan.edu.pe (autor corresponsal)

Autor: Fabio Castagnino Ugolotti, Magister en Ciencias y Gestión Ambiental por la Universidad California Santa Barbara, EE.UU. Consultor en gestión pesquera en diversas organizaciones, entre ellas, en la Fundación Conservación Internacional. Correo: fabio.castagnino.u@gmail.com

Fecha de recepción: 01/07/2025

Fecha de aceptación: 20/10/2025

Fecha de modificación: 07/11/2025

[1] La presente investigación se realiza como parte de una iniciativa del Centro para los Océanos de Conservación Internacional (CI) para mejorar la gobernanza para la gestión pesquera en las áreas marinas protegidas del Perú. Los autores agradecen a Eloy Aroni y Elizabeth Gutierrez de Artisonal por sus importantes aportes técnicos para el desarrollo del presente estudio. Asimismo, a Cynthia Cespedes y Jhenifer Fernandez del Programa de Oceános de CI, por el trabajo compartido en torno a las áreas marinas protegidas del Perú. Y finalmente, al SERNANP y a las Jefaturas de las áreas marinas protegidas del Perú por sus esfuerzos y las colaboraciones realizadas.

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00448

Resumen:

En el presente artículo, los autores explican el régimen jurídico para el acceso y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos. Asimismo, analizan la regulación y condiciones para el aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos al interior de las áreas marinas protegidas, así como el tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en dichas áreas. Finalmente, plantean recomendaciones legales para mejorar la gobernanza pesquera en las áreas naturales protegidas de Perú.

Abstract:

In this article, the authors explain the legal framework for access to and use of hydrobiological resources. They also analyze the regulations and conditions for the use of hydrobiological resources within marine protected areas, as well as the legal treatment of acquired rights in these areas. Finally, they offer legal recommendations to improve fisheries governance in Peru's protected natural areas.

Palabras clave: Áreas marinas protegidas. Derechos adquiridos. Fiscalización pesquera. Derecho pesquero. Pesca industrial. Reserva Nacional de Paracas. Biodiversidad.

Keywords: Marine protected areas. Acquired rights. Fisheries control. Fishing law. Industrial fishing. Paracas National Reserve. Biodiversity.

Índice:

I. Introducción
1. Régimen general para el acceso y aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos
2. Áreas naturales protegidas y condiciones para el aprovechamiento de recursos en su interior

2.1. La conservación de la biodiversidad como mandato constitucional y fin de tratados internacionales ratificados por Perú
2.2. Condiciones para el aprovechamiento de recursos naturales al interior de áreas naturales protegidas
2.3. Sobre la prohibición de pesca de mayor escala en Áreas Naturales Protegidas
3. Derechos adquiridos y la pesca de mayor escala en ANP
3.1. ¿Constituyen los permisos de pesca de mayor escala derechos adquiridos a ser respetados en el marco de la legislación de áreas naturales protegidas?
3.1.1. Análisis de los fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala no constituyen derechos adquiridos
3.1.2. Fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala sí constituyen derechos adquiridos, pero que se pueden establecer condiciones para su ejercicio
3.3. Sobre la necesidad de acreditar que el titular del permiso de pesca haya realizado actividad extractiva al interior del área antes de su establecimiento como condición para reconocer el derecho adquirido en un área natural protegida
3.4. Sobre la necesidad de establecer lineamientos claros para reconocer derechos adquiridos, en caso se considere que los permisos de pesca sí tienen esa condición
3.5. ¿Pueden imponerse restricciones para el desarrollo de actividades pesqueras de mayor escala al interior de un ANP?
4. Esfuerzo pesquero de embarcaciones de mayor escala y sus regulaciones en las áreas naturales protegidas
4.1. Pesca de mayor escala en la Reserva Nacional de Paracas
4.2. Pesca de mayor escala en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca
4.3. Pesca de mayor escala en la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau
5. Fiscalización de la pesca de mayor escala en áreas marinas protegidas
5.1. Propuestas para mejorar la fiscalización de actividades de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas
6. Conclusiones y recomendaciones finales
7. Referencias bibliográficas

Index:

I. Introduction
1. General regime for access to and use of hydrobiological resources
2. Protected natural areas and conditions for the use of resources within them
   2.1. Biodiversity conservation as a constitutional mandate and the purpose of international treaties ratified by Peru
   2.2. Conditions for the use of natural resources within protected natural areas
   2.3. Regarding the prohibition of large-scale fishing in Protected Natural Areas
3. Acquired Rights and Large-Scale Fishing in Protected Natural Areas
   3.1. Are large-scale fishing permits acquired rights that must be respected within the framework of protected natural area legislation?
      3.1.1. Analysis of the legal grounds for those who argue that large-scale fishing permits do not constitute acquired rights
      3.1.2. Legal grounds for those who argue that large-scale fishing permits do constitute acquired rights, but that conditions can be established for their exercise
   3.3. On the need to prove that the fishing permit holder has carried out extractive activities within the area prior to its establishment as a condition for recognizing the acquired right in a protected natural area
   3.4. On the need to establish clear guidelines for recognizing acquired rights, if fishing permits are considered to have such status
   3.5. Can restrictions be imposed on the development of large-scale fishing activities within an Protected Natural Area?
4. Fishing effort by large-scale vessels and its regulations in protected natural areas
   4.1. Large-scale fishing in the Paracas National Reserve
   4.2. Large-scale fishing in the Dorsal de Nasca National Reserve
   4.3. Large-scale fishing in the Mar Tropical de Grau National Reserve
5. Oversight of large-scale fishing in marine protected areas
   5.1. Proposals to improve oversight of large-scale fishing activities in protected natural areas

6. Conclusions and final recommendations
7. References

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la pesca de mayor escala se encuentra expresamente prohibida al interior de las áreas naturales protegidas por el numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico también exige que los derechos adquiridos antes de la creación de un área natural protegida (ANP) deben ser respetados. Ello ha generado un debate jurídico en torno a si los permisos de pesca se configuran o no como derechos adquiridos y, en caso sí constituyan derechos adquiridos, qué condiciones puede imponer el Estado para asegurar que su ejercicio sea compatible con los objetivos de conservación que motivaron la creación de un ANP. Este debate se ha intensificado a raíz de dos procesos constitucionales en curso.

Por un lado, la organización civil Oceana ha interpuesto una demanda de acción popular contra el Poder Ejecutivo (Ministerio del Ambiente y otros) solicitando que se declare inconstitucional e ilegal el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que crea la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, por permitir que las embarcaciones de pesca de mayor escala puedan realizar actividades de aprovechamiento de recursos hidrobiológicos en dicha reserva. Aducen que se ha contravenido la prohibición expresa que impide el desarrollo de pesca industrial contenida en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. La audiencia oral se realizó el 20 de marzo del 2025. La Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) se ha constituido en este proceso constitucional como tercero coadyuvante a la parte demandada.

Por otro lado, la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP) ha presentado una demanda de acción popular contra el Poder Ejecutivo (Sernanp y otros) solicitando que se declare la nulidad con efectos retroactivos del literal c) del artículo 6.2 de la directiva 006-2021-SERNANP-DGANP[2], que establece la prohibición de pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas. Mediante sentencia del 30 de mayo del 2024, la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda, por considerar que

[2] Directiva General para el aprovechamiento de recursos forestales, flora y fauna silvestre en áreas naturales protegidas del SINANPE, aprobada por la Resolución Presidencial N° 198-2021- SERNANP.

la prohibición de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas no es ilegal, pues resulta compatible con la Ley de Áreas Naturales Protegidas y ratifica la prohibición establecida en el artículo 112.5 del Reglamento de dicha ley. Esta sentencia ha sido apelada por la SNP y elevada mediante Resolución N° 21 de fecha 11 de junio de 2024 para que pueda ser resuelta en segunda instancia por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Es decir, por un lado, Oceana ha demandado al Ministerio del Ambiente por permitir la pesca de mayor escala en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y, por otro lado, la Sociedad Nacional de Pesquería ha demandado al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por emitir una norma que prohíbe la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas. La actual polarización y falta de claridad jurídica en cuanto al tratamiento de los derechos adquiridos y las regulaciones sobre pesca de mayor escala en ANP, no contribuye ni a su gestión efectiva ni a la inversión pesquera. Por ello, en este documento, analizamos los aspectos legales en torno al desarrollo de actividades de pesca de mayor escala en ANP y planteamos recomendaciones legales para mejorar la gobernanza pesquera en nuestras áreas marinas protegidas (AMP).

1. RÉGIMEN GENERAL PARA EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS

La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su artículo 66 que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. En cuanto al régimen de acceso a los recursos naturales, las condiciones para su aprovechamiento son fijadas por la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (LOASRN)[3]. Dicha ley orgánica hace una distinción entre recursos naturales renovables y no renovables, estando los peces e invertebrados marinos clasificados como recursos renovables bajo la categoría de recursos hidrobiológicos.

Cabe precisar, que el que haya poblaciones de peces que se han agotado por sobreexplotación y mal manejo, no significa que los recursos hidrobiológicos

[3] Ley 26821, publicada el 26 de junio de 1997 en el diario El Peruano. El artículo 19 de la Ley Orgánica para el aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece que los derechos como el permiso de pesca, "son para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que se otorgan a los particulares mediante las modalidades, que establecen las leyes especiales para cada recurso natural".

dejen de ser clasificados como recursos renovables. A diferencia de los minerales y el petróleo, en el caso de las pesquerías, es posible establecer un sistema de aprovechamiento sostenible sin que estos recursos se agoten. Esta misma lógica fue planteada por la derogada Ley de promoción de las inversiones en el sector pesquero, que establece que ¨los recursos hidrobiológicos, por su naturaleza, son autorenovables, pero extinguibles, razón por la cual se hace necesario su manejo integral y explotación racional[4].

En cuanto a las modalidades de otorgamiento de derechos, la LOASRN dispone que el acceso a los recursos naturales se puede dar a través de: concesiones, licencias, permisos y autorizaciones. Estas mismas modalidades de otorgamiento de títulos habilitantes son consideradas en el artículo 43 de la Ley General de Pesca para el desarrollo de actividades pesqueras, aunque únicamente las concesiones, autorizaciones y permisos otorgan un título habilitante para el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos (ver Cuadro 1).

Cuadro 1: Características de los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos

Título habilitante	**Actividad pesquera**	**Características**
Concesión	Se otorgan para la actividad acuícola de siembra y cosecha de recursos hidrobiológicos	Otorga propiedad sobre los frutos y productos. Es un derecho real. Genera exclusividad y oponibilidad.
Permiso	Se otorgan para la operación de embarcaciones pesqueras de bandera nacional o extranjera, para la extracción de peces e invertebrados marinos. Asimismo, se otorgan para pescadores que extraen los recursos hidrobiológicos sin el empleo de una embarcación pesquera	Puede establecer condiciones en el mismo título habilitante respecto a la extracción de ciertos recursos y/o zonas de pesca.
Autorizaciones	Para actividades de investigación pesquera	Se autoriza la realización de la actividad de investigación en el plazo, zonas y demás particularidades establecidas en el Plan de investigación.

[4] Ello de acuerdo al artículo 2 del Decreto Legislativo 750 de 1991.

	Para acuicultura en predios privados	Autoriza actividades de aprovechamiento en predios privados, otorgando propiedad sobre los frutos y productos obtenidos.

2. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y CONDICIONES PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS EN SU INTERIOR

2.1. LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD COMO MANDATO CONSTITUCIONAL Y FIN DE TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR PERÚ

A nivel mundial la tendencia es hacia el deterioro y degradación de los ecosistemas terrestres y marinos. Las tasas de extinción de especies silvestres han aumentado a niveles que han llevado a diversos científicos a alertar que nos encontramos en vías de la sexta extinción masiva de especies (Barnosky, et al., 2011). La situación en los mares mundiales y en el Perú, más allá de ciertos casos positivos de conservación y manejo de ciertas especies, es preocupante (Palomares et al., 2020). Es en este contexto, que los países han adoptado tratados internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en los que se comprometen a promover e implementar medidas para la conservación de la biodiversidad. Perú es uno de los países que ha ratificado el Convenio sobre la Diversidad Biológica y que ha incluido la conservación de la biodiversidad como un mandato constitucional.

Las áreas naturales protegidas (ANP) son la modalidad de conservación de la biodiversidad más extendida y usada en todo el mundo. Las ANP son espacios terrestres y marinos, reconocidos oficialmente para preservar la diversidad biológica y otros valores culturales, paisajísticos y científicos de interés. Tienen un papel fundamental en la conservación de la diversidad biológica y cultural. Además de proteger hábitats, especies en peligro, paisajes valiosos y formaciones geológicas notables, también ofrecen oportunidades para la educación, la investigación científica, la recreación y el turismo (SPDA, 2004).

A marzo de 2025, existen 303,313 áreas naturales protegidas a nivel mundial según la Base de Datos Mundial sobre Áreas Naturales Protegidas, de las cuales 16,503 son áreas marinas protegidas (UNEP-WCMC y IUCN, 2025). Las metas establecidas en el marco del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-

Montreal, es que 30% del territorio marino de los países se encuentre protegido para el 2030[5]. Perú se encuentra aún lejos de cumplir con dicha meta, al contar con menos de 10% de su mar bajo áreas naturales protegidas u otra modalidad efectiva de conservación basada en áreas.

Para poner en perspectiva este porcentaje, podemos revisar la cobertura de áreas marinas protegidas con la que cuentan nuestros países vecinos del Pacífico: Ecuador y Chile. De los tres, Perú fue el único que no cumplió con la Meta Aichi de proteger el 10% de su territorio marítimo para el año 2020. Ecuador superó la meta por poco, protegiendo el alrededor del 13% de su mar, mientras que Chile la superó con creces, alcanzando el 41.5% de su mar bajo protección (Carrere 2021). Tras el establecimiento de las reservas nacionales Dorsal de Nazca y Mar Tropical de Grau, el porcentaje de protección del mar peruano aún no supera la Meta Aichi.

Sin embargo, esta comparación debe hacerse también a la luz del tipo de área protegida, de los ecosistemas conservados y de la evidencia científica existente sobre los beneficios a la biodiversidad de dichos tipos de AMP. Entre los tres países analizados, podemos identificar tres grandes tipos de AMP:

- AMP costeras. Comprenden las primeras millas marinas y protegen tanto ecosistemas de baja profundidad como parte de la plataforma continental. Estas zonas se caracterizan por presentar una alta biodiversidad, pero también una mayor concentración y superposición de usos y actividades económicas y, en consecuencia, mayor presión humana;
- AMP "off-shore". Comprenden amplias zonas de mar abierto lejos de la costa e incluyen tanto los ecosistemas pelágicos oceánicos, como ecosistemas de gran profundidad, tales como montes y cañones submarinos.
- AMP insulares. Están compuestos por áreas marinas alrededor de archipiélagos o islas y, aunque también comprenden ecosistemas similares a los de las AMP "off-shore", estos están influenciados por los territorios insulares a los cuales rodean, y en ocasiones poseen mayores extensiones de áreas marinas de baja profundidad.

[5] Esta meta es parte de las establecidas en el acuerdo Kunming-Montreal. Conocido como el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, fue adoptado durante la 15ª Conferencia de las Partes (COP15) del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Su objetivo es detener y revertir la pérdida de biodiversidad y asegurar el uso sostenible de los recursos naturales hasta el año 2030.

Mientras que existe abundante evidencia científica sobre los beneficios a la biodiversidad de las AMP costeras, el impacto de conservación de las AMP "off-shore" es menos claro y carga con escepticismo significativo dentro de la comunidad científica internacional (O'leary et al. 2018). Al considerar los tipos de AMP en cada uno de los tres países, podemos encontrar diferencias y similitudes. Existe una tendencia mundial de establecer más áreas marinas protegidas de gran extensión en zonas "off-shore", y ello incluye a los países de nuestra región. Por el contrario, las áreas costeras suelen tener una menor representación, principalmente debido a que se trata de zonas con una mayor cantidad y variedad de usos e intereses, y mayor complejidad institucional. En dicho contexto, Perú se encuentra por debajo del promedio en cuanto a la participación de áreas marinas protegidas costeras con respecto al total (considerando las primeras 12 millas náuticas de la costa como referencia), a comparación de sus vecinos Ecuador y Chile. Las similitudes más saltantes se encuentran en los altos porcentajes que corresponden a AMP "off-shore" en el caso de Perú y Chile. En el primer caso, con la Reserva Nacional Dorsal de Nazca y el sector del Banco de Máncora parte de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau y, en el caso de Chile, con el Parque Marino Motu Motiro Hiva (por la minúscula extensión de la isla Sala y Gómez de tan solo 15 ha, podría entenderse como una AMP "off-shore"). Sin embargo, otros parques marinos como el de Nazca-Desventuradas y la reserva marina de Rapa Nui, agregan un enorme porcentaje de protección bajo AMP insulares, algo que también ocurre con las AMP de Ecuador, particularmente las reservas marinas Galápagos y Hermandad. Incluso siendo por lejos la AMP más extensa del Perú, la Reserva Nacional Dorsal de Nazca tiene poco más de 62 mil kilómetros cuadrados, frente a los 143 mil kilómetros cuadrados[6] de la Reserva Marina Galápagos, una de las 10 más extensas del planeta. Eso sin considerar que la cobertura de mar protegido en dicha zona fue ampliado a 198 mil kilómetros cuadrados a través del establecimiento de la Reserva Marina Hermandad, la misma que establece un corredor biológico que conecta Galápagos con la Reserva Marina de la Isla del Coco, perteneciente a Costa Rica.

De la Reserva Marina Hermandad, además, 30 mil kilómetros cuadrados (la mitad de la reserva) constituye una "no-take zone", es decir, un área donde las actividades pesqueras se encuentran prohibidas. A la fecha, más allá de pequeños espacios marinos alrededor de ciertas islas (p. ej. Isla San Gallán en Paracas) y puntas (p. ej. alrededor de la Bahía de San Fernando dentro de la reserva con dicho nombre), no existen mayores hábitats marinos donde se

[6] Dicha extensión fue obtenida de la página web oficial de la Dirección del Parque Nacional Galápagos del Gobierno de Ecuador , aunque otras fuentes reflejan una extensión de 133 mil kilómetros cuadrados.

prohíba toda actividad pesquera en el Perú. Estos últimos han sido definidos mediante la zonificación de las áreas correspondientes (p. ej. Zona de Protección Estricta o Zona Silvestre)[7] ya que en Perú no existen a la fecha AMP de uso indirecto. Esta particularidad también contrasta fuertemente frente a los parques marinos chilenos antes mencionados en los cuales está prohibida todo tipo de pesca, pero también con respecto a parques marinos costeros como los de Tic Toc – Golfo Corcovado y Francisco Coloane, ubicados en la Patagonia chilena.

2.2. CONDICIONES PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES AL INTERIOR DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), las ANP se dividen en diferentes categorías, según sus objetivos de protección. Las áreas de uso indirecto, como los Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos, son destinadas principalmente a la investigación científica, la recreación y el turismo. En estas áreas, las de uso indirecto, no se permite la extracción de recursos naturales[8], incluida la actividad pesquera. Existen excepciones que permiten el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos por poblaciones locales en áreas de uso indirecto, como es el caso de la pesca de subsistencia que realizan comunidades indígenas en Parques Nacionales y Santuarios Nacionales de la Amazonía, o de las poblaciones locales que aprovechan recursos en el Santuario Nacional Manglares de Tumbes.

Por su parte, las ANP de uso directo, como las Reservas Nacionales, Reservas Paisajísticas, Refugios de Vida Silvestre y Áreas de Conservación Regional (ACR), permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, principalmente por las comunidades locales y cuando es compatible con los objetivos del ANP y lo establecido en su Plan Maestro. A manera de resumen, al interior de las ANP, pueden imponerse condiciones para el aprovechamiento de recursos, como las actividades pesqueras, a través de los siguientes mecanismos legales:

- La legislación general sobre ANP. Por ejemplo, la prohibición de pesca de mayor escala al interior de ANP establecida en el reglamento de la ley de áreas naturales protegidas y que analizaremos en la siguiente sección.

[7] De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP).
[8] Según lo establece el artículo 21 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP).

- Las restricciones que conlleva la categoría del ANP. En las áreas de uso indirecto no se permite el aprovechamiento de recursos naturales, a diferencia de las de uso directo en las que sí es plausible su aprovechamiento.
- Las condiciones establecidas en el Plan Maestro de cada ANP, que es su principal documento de gestión.
- Las condiciones que acarrea la zonificación de cada ANP. Por ejemplo, en las zonas de protección estricta y las zonas silvestres, no se permite el desarrollo de actividades extractivas.
- Regulaciones pesqueras aprobadas por el Ministerio de la Producción, como ente rector del ordenamiento pesquero, las mismas que aplican en el ámbito nacional y también al interior de las ANP.
- Regulaciones aprobadas por la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, por razones de seguridad marítima, entre otras.

2.3. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE PESCA DE MAYOR ESCALA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP de 2001 dispone expresamente que la pesca de mayor escala se encuentra prohibida dentro de las áreas naturales protegidas. Las restricciones para el desarrollo de actividades pesqueras en las áreas naturales protegidas no son recientes. En el marco del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC) creado en 1975 y reglamentado en 1977, la pesca estaba restringida en todas las categorías que no fuesen Reservas Nacionales. Dentro de las Reservas Nacionales, tampoco se permitía en áreas zonificadas como vedadas y restringidas, ya que las primeras no permitían el ingreso de seres humanos salvo para acciones de control y vigilancia y las segundas no permitían el uso de motores y solo permitían actividades de investigación científica. En realidad, solo se permitía la pesca en las áreas zonificadas como de utilización directa en donde se podía realizar actividades de aprovechamiento de fauna silvestre. El artículo 70 del Reglamento del SINUC, que tipificaba las infracciones, sancionaba la extracción de fauna silvestre ¨salvo aquellas autorizadas para uso científico o las que estén comprendidas para su utilización directa en las Reservas Nacionales¨. Asimismo, el derogado reglamento del SINUC de 1977, planteaba que ¨la protección y conservación de la flora y fauna silvestres y de las formaciones naturales primará sobre todos los demás objetivos de las Unidades de Conservación¨.

Por su lado, la anterior Ley General de Pesca (Ley 24790), vigente desde 1987 hasta 1992, también prohibía otorgar concesiones, el principal título habilitante

en ese entonces para la actividad pesquera bajo dicha norma, en "zonas declaradas como reservas naturales", e incluso establecía como un objetivo de la actividad pesquera: ¨hacer respetar las zonas declaradas de reserva natural¨, en clara alusión a las áreas naturales protegidas. La vigente Ley General de Pesca (Decreto Ley 25977) en su artículo 76 prohíbe la extracción de recursos hidrobiológicos en "áreas reservadas o prohibidas".

Existen dos críticas principales a la prohibición establecida en el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que han sido expresadas por representantes de la Sociedad Nacional de Pesquería (Ferreyros, 2025a; Ferreyros, 2025b)[9]. La primera plantea un cuestionamiento legal, y que consiste en que el Reglamento de la Ley de ANP no debería incluir prohibiciones que no se encuentran expresamente mencionadas en la ley, y la segunda es un cuestionamiento técnico, y que plantea de que no hay un sustento técnico sólido para establecer una prohibición general para impedir el desarrollo de la pesca de mayor escala, ya que según la SNP la pesca de mayor escala bien regulada y desarrollada puede ser compatible con un ANP. Abordaremos ambos puntos a continuación.

¿Puede un Reglamento establecer mayores restricciones que las que establece una Ley?

¿Se atenta contra el principio de legalidad cuando se prohíbe la pesca de mayor escala en el Reglamento de la Ley de ANP sin que ello esté expresamente establecido en la misma Ley de ANP? El reconocido constitucionalista Francisco Eguiguren (2025) sostiene que el reglamento de la Ley de ANP no vulnera la ley, toda vez que hay reglamentos que complementan, que desarrollan y precisan la ley. Como regla general un reglamento no puede transgredir una ley, es decir, no puede plantear algo contrario a la ley, pero sí puede complementar o precisar alguna materia que no es contraria a la ley, sino que fluye de ella.

¿Prohibición arbitraria o desproporcional?

La lógica de establecer restricciones al interior de las áreas naturales protegidas se basa en el principio precautorio y tienen como finalidad reducir el impacto de las presiones humanas sobre los ecosistemas y especies silvestres en ciertos lugares de un país que han resaltado por su importancia para la conservación. Como hemos mencionado, nos encontramos en medio de una crisis de pérdida de diversidad biológica a nivel mundial, que ha llevado a crear sistemas de áreas naturales protegidas para que ciertos territorios terrestres y marinos tengan un

[9] Ver: Perú 21. Afirman que es compatible la pesca industrial con las áreas protegidas.

régimen especial en los que se priorice la conservación de la biodiversidad por encima de otros usos. Los procesos para el establecimiento de las áreas naturales protegidas son técnicos y participativos, y buscan que se protejan las joyas naturales de un país, o dicho de una manera más técnica, las muestras más representativas de la biodiversidad de un territorio, que, en el caso concreto del mar peruano, cubren menos del 9% de superficie marina.

Las limitaciones para el desarrollo de actividades de índole industrial, no solo se aplican a la pesca de mayor escala. El artículo 55.4 del Reglamento de la Ley de ANP prohíbe las actividades de aprovechamiento forestal con fines maderables de carácter comercial[10]. Asimismo, al interior de las áreas naturales protegidas se limita el otorgamiento de nuevos derechos de propiedad o de asentamientos humanos. Es decir, se trata de zonas que tienen un régimen especial y en las que hay una clara intención de reducir el impacto de las actividades humanas. Algo similar ocurre con el ordenamiento urbano, cuando se permite que en ciertas zonas de una ciudad haya industrias, oficinas o discotecas, y en otras solo se permiten residencias para priorizar el derecho de descanso de las personas. Las áreas naturales protegidas son un mecanismo clave en el ordenamiento territorial de un país, porque son de los pocos espacios en los que la naturaleza tiene prioridad legal.

Desde la tribuna de la conservación marina, uno de los argumentos que se repite es que la prohibición de la pesca de mayor escala en ANP sigue criterios internacionales establecidos por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (Heck, 2021; Galvez, 2023; SPDA, 2021). En el 2020, la UICN, institución que establece estándares y lineamientos para la conservación a nivel mundial, emitió la Resolución WCC-2020-Res-055-ES[11] en la que concluyó que la pesca de mayor escala no es compatible con los objetivos de conservación y gestión de las áreas marinas protegidas (AMP) y exhortó a los países miembros (entre ellos, el Perú) a que en sus legislaciones no se permita la pesca industrial al interior de las áreas marinas protegidas.

Sugerimos que las organizaciones de conservación usen con cautela los criterios de la UICN, ya que consideramos que la definición de pesca industrial que usa dicha organización debería ser revisada, por ser de difícil aplicación para ecosistemas marinos tan productivos como el peruano. El documento WCC-2020-Res-055- define como "pesca industrial" en el contexto de las áreas protegidas a "la pesca con buques motorizados de gran tamaño (>12 m de

[10] Se exceptúa las provenientes del manejo agroforestal, incluyendo el manejo y plantaciones de enriquecimiento de bosques secundarios, en las Zonas de Uso Especial.
[11] Resolución emitida en el marco del Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN realizado en el 2020 en Marsella (Francia).

eslora x 6 m de manga) con una capacidad de >50 kg captura/salida (…) y toda aquella en la que se utilizan aparejos de arrastre o remolque sobre el lecho marino, o por la columna de agua, así como la que se lleva a cabo utilizando redes de cerco y grandes palangres".

Aunque utiliza el término "buques motorizados de gran tamaño", los umbrales que plantea para la eslora y los límites a las capturas deberían ser revisados, especialmente en el contexto de las áreas marinas protegidas que no están ubicadas cerca de la costa. Por ejemplo, flotas artesanales importantes como la dedicada a la extracción de pota (*Dosidicus gigas*) con el empleo de pinta potera, un arte considerado amigable con el ecosistema por Salazar (2018), tienen una eslora mayor a 12 metros y menor a 15. Asimismo, el umbral definido por la UICN de 50 kilogramos por salida es mucho menor de lo que pesca la flota artesanal peruana, y puede ser superada en ocasiones incluso por las embarcaciones más pequeñas que emplean artes de pesca selectivos como la pinta y el espinel de fondo costero. En ese sentido, urge que haya una revisión de los umbrales que utiliza la UICN para plantear umbrales que sean de aplicabilidad a distintas realidades.

Distintos estudios se han centrado en evaluar qué ocurre con el esfuerzo pesquero de las flotas industriales que operan en grandes AMP, incluyendo su reducción (White et al. 2020) y su redistribución (McDonald et al. 2024). La creación de AMP que excluyen tipos particulares de pesca industrial de mayor impacto, como la pesca de arrastre en zonas de fondos rocosos o mixtos, ha supuesto el aumento significativo de la biodiversidad (Davies et al. 2022), mientras que aún existe ausencia de evidencia empírica para sustentar el impacto positivo de áreas marinas protegidas oceánicas sobre la biodiversidad pelágica (Kaplan et al. 2013).

Esto sugiere que, más que una prohibición genérica de la pesca industrial, se requiere entender el potencial impacto de una determinada pesquería sobre la biodiversidad de un ANP, para lo cual debe considerarse: i) por un lado, las características del ecosistema bajo protección, y las especies objeto de conservación del área y, por otro, ii) las características y dimensiones de las pesquerías existentes, sus capturas y sus interacciones directas e indirectas con el ecosistema y las especies objeto de conservación.

Consideramos que, ante una eventual revisión del marco legal actual en torno a la prohibición general de la pesca de mayor escala, debe primar el principio precautorio. En este sentido, se debe presentar evidencia de que no se afecta la biodiversidad ni los objetivos de conservación, lo cual puede realizarse a través de pescas exploratorias o de investigación, contando con el aval del Imarpe y la compatibilidad y opinión técnica favorable por parte del Sernanp. Esta

propuesta es compatible con Solano (2020) quien propone que "áreas marinas en altamar podrían tener un modelo de gestión que incluya a la pesca sostenible a mayor escala, modelos de gestión que se ven actualmente limitados por una interpretación literal" del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP.

Desde la tribuna de la industria, se sostiene que la pesca de mayor escala es una de las pesquerías mejor manejadas en el mundo, y que ¨la pesca industrial no tiene y nunca ha tenido un impacto negativo en el desarrollo y la conservación del ecosistema en las Áreas Naturales Protegidas" (SNP, 2025). Además, sostienen que, de la información elaborada por el IMARPE se puede "encontrar indicadores de performance que evidencian la compatibilidad entre la pesca industrial de anchoveta, después de las 5 millas, y las Reservas Marinas y el ecosistema en general y específicamente en la RNP (Reserva Nacional de Paracas)" (SNP, 2025). Si bien estamos de acuerdo con que, desde un punto de vista pesquero, la pesquería de anchoveta se encuentra en situación de "Plena Explotación", con una biomasa estimada oscilando alrededor del Rendimiento Máximo Sostenible[12], no hemos encontrado ningún documento en el que Imarpe afirme que la pesca de mayor escala es compatible con la Reserva Nacional de Paracas u otra ANP y más bien el SERNANP, que es el ente rector del Sinanpe, se ha pronunciado en el sentido de que la actividad no está permitida y tampoco es compatible con los fines de la Reserva. Ahondamos más sobre este tema en la sección 4.1 y en las conclusiones.

3. DERECHOS ADQUIRIDOS Y LA PESCA DE MAYOR ESCALA EN ANP

El principio general es que la pesca de mayor escala está prohibida al interior de las ANP. La ventana de excepción se abre si es que los permisos de pesca son considerados como derechos adquiridos y si su ejercicio es compatible con los fines para los cuales fueron creadas.

La teoría de los derechos adquiridos, recogida a nivel constitucional desde la Constitución Política del Perú de 1979, sostiene que una vez que un derecho ha nacido y se ha establecido en la esfera de un sujeto, las normas posteriores que se dicten no pueden afectarlo, garantizando así la estabilidad y seguridad jurídica. Entre los principales ejemplos destacan los derechos de propiedad, los derechos laborales y los derechos previsionales. En este último caso como

[12] Informe de Imarpe "Situación del Stock Norte-Centro de la Anchoveta Peruana (*Engraulis ringens*) al 10 de Octubre y Perspectiva de Explotación para la Segunda Temporada de Pesca de 2024", e informes anteriores.

ejemplo, una vez que una persona ha cumplido los requisitos para jubilarse, una ley posterior no puede anular o modificar su derecho a la jubilación.

El 13 de noviembre de 1991, se publicó el Decreto Legislativo 757, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada. Esta norma supuso la base de un modelo económico cuyo eje central fue la promoción de la inversión privada a través de las privatizaciones de empresas públicas y concesiones para la prestación de servicios públicos, antes brindados por la Administración Pública. En esa línea, esta norma prescribe que "el establecimiento de las áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos **ni afecta los derechos adquiridos** con anterioridad a la creación de las mismas".

En 1997, seis años más tarde y luego de una semana de publicada la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el Congreso de la República aprobó la Ley de Áreas Naturales Protegidas que está vigente hasta la fecha. El artículo 5 de esta ley, establece que "el ejercicio de la **propiedad y de los demás derechos reales adquiridos** con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, deben hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas" y que el Estado puede imponer limitaciones adicionales para el ejercicio de derechos adquiridos. En esta misma línea, el artículo 44 del reglamento de la Ley de ANP[13], establece que "el **ejercicio del derecho de propiedad preexistente** a la creación de un Área Natural Protegida debe ser compatible con su carácter de Patrimonio de la Nación".

Es decir, a nivel legal, hay una aparente contradicción entre la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada de 1991 y la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 1997, en cuanto al tratamiento de los derechos adquiridos, ya que la Ley marco para el crecimiento de la inversión privada establece que los derechos adquiridos no pueden ser afectados, mientras que la Ley de Áreas Naturales Protegidas dispone que deben ser compatibles con los fines para los cuales fueron creadas las ANP y que, por ello, es posible imponer limitaciones adicionales para su ejercicio. A ello se le suma, como veremos a continuación, que hay diferentes interpretaciones por el PRODUCE como ente rector del ordenamiento pesquero y por el SERNANP, como ente rector de nuestro Sistema de Áreas Naturales Protegidas, respecto a si los permisos de pesca constituyen o no derechos adquiridos.

Además, las mismas normas de creación de Reservas Nacionales en el ámbito marino costero del mar peruano, le han dado un tratamiento desigual a los derechos adquiridos, como se puede observar en el cuadro 2.

[13] Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Cuadro 2: Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en normas de creación de ANP (continúa en página siguiente)

Área natural protegida	**Base legal**	**Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos**
Reserva Nacional Mar Tropical de Grau	Decreto Supremo 003-2024-MINAM	**Artículo 3.- Derechos adquiridos** Los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau son respetados y se ejercen en armonía con los objetivos y fines de su creación. El establecimiento de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau permitirá el ejercicio de los derechos que se otorguen luego de su creación para el desarrollo de actividades de aprovechamiento de recursos naturales en su ámbito, siempre que tales actividades se realicen de conformidad con su zonificación, su Plan Maestro Preliminar y/o vigente, objetivo de creación y categoría, así como el marco normativo vinculado a la materia.
Reserva Nacional Illescas	Decreto Supremo 038-2021	**Artículo 3.- Derechos Adquiridos** Los derechos de propiedad y otros derechos adquiridos con anterioridad a la categorización como Reserva Nacional Illescas, son respetados y se ejercen en armonía con los objetivos y fines de su creación. De proponerse y/o preverse modificaciones significativas al ecosistema, en el marco de los derechos antes mencionados, se podría plantear el cambio parcial de la zonificación acorde al caso, conforme a lo dispuesto en las normas de uso de la zonificación correspondiente.

Cuadro 2: Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en normas de creación de ANP (proviene de la página anterior y continúa en página siguiente)

Área natural protegida	**Base legal**	**Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos**
Reserva Nacional Dorsal de Nazca	Decreto Supremo 008-2021-MINAM	**Artículo 3.- Derechos adquiridos** Los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca son respetados y se ejercen en armonía con los objetivos y fines de su creación. **5. Zonificación** **(...)** **5.2** En la zona de Aprovechamiento Directo se permite el desarrollo de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de mayor y menor escala y artesanales, incluido su acceso, los cuales se sujetan a la normativa aprobada o que apruebe el Ministerio de la Producción en el marco de su rectoría en materia pesquera, sin perjuicio de las competencias del SERNANP establecidas en el marco normativo vigente, según corresponda. Asimismo, se reconoce y respeta el ejercicio y continuidad de las actividades extractivas de aquellos armadores pesqueros con derechos adquiridos o títulos habilitantes vigentes al establecimiento de la Reserva Nacional de Dorsal de Nasca y se ejercen en armonía con los fines y el objetivo de su creación.
Reserva Nacional San Fernando	Decreto Supremo 017-2011-MINAM	**Artículo 6°.- Derechos Adquiridos** Respétese los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional San Fernando, y regúlese su ejercicio en armonía con los objetivos y fines de la misma.

Cuadro 2: Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos en normas de creación de ANP (proviene de la página anterior)

Área natural protegida	**Base legal**	**Tratamiento jurídico de los derechos adquiridos**
Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras	Decreto Supremo 024-2009-MINAM	**Artículo 9.- Derechos adquiridos** Respétense los derechos adquiridos, con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, y regúlese su ejercicio en armonía con los objetivos, fines y documentos de gestión del ANP.
Reserva Nacional de Paracas	Decreto Supremo 1281-75-AG	No hace mención expresa a los derechos adquiridos; no obstante ello, respecto al aprovechamiento de recursos naturales al interior de la Reserva, dispone lo siguiente: **Artículo 2°**.- El Ministerio de Pesquería normará, orientará y controlará la explotación racional de los recursos hidrobiológicos existentes dentro del área establecida para la Reserva.

Como se detalla en el cuadro 2, en la norma de creación de todas las áreas marinas protegidas bajo la categoría de Reserva Nacional se precisa que los derechos adquiridos con anterioridad a la creación del área protegida serán respetados; excepto en la Reserva Nacional de Paracas en la que no se hace mención alguna al respecto. Ello porque la norma de creación es de 1975 y antecede a las normas de los noventa que obligan que se respeten los derechos adquiridos (la Ley de Áreas Naturales Protegidas y la Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada). Es decir, en el caso de Paracas, no se debería traer a colación la tesis de los derechos adquiridos ya que el marco legal no contemplaba la tesis de los derechos adquiridos y las normas de pesca de dicha época eran claras al establecer que los títulos habilitantes no permitían la pesca en reservas nacionales.

Por otro lado, es importante acompañar la revisión de las normas de creación, del contexto político. Con el paso del tiempo, cada vez ha existido mayor

oposición de sectores industriales respecto a la creación de áreas naturales protegidas, en especial del sector hidrocarburos. Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional que suspendió el desarrollo de un proyecto de explotación de hidrocarburos que tenía derechos adquiridos antes de la creación del ACR Cordillera Escalera[14], se comenzó a exigir en las negociaciones para crear nuevas ANP que se dé mayor seguridad jurídica en cuanto al respeto de los derechos adquiridos en las normas de creación de cada ANP (Monteferri y Solano, 2009).

En este sentido, observamos que en las normas creación de la Reserva Nacional Sistema Islas y Puntas Guaneras del 2009 y la Reserva San Fernando del 2011, se incluyó el respeto de los derechos adquiridos, pero se dispuso que su ejercicio podría ser sujeto de nuevas regulaciones para asegurar que se dé en armonía con los objetivos de creación del ANP. Con la Reserva Nacional de Nasca e Illescas, ambas del 2021, hay un cambio significativo. En el caso de la Reserva Nacional de Illescas, que no incluye superficie marina, resalta que la norma de creación menciona que se podrían hacer modificaciones a la zonificación, lo que claramente podría responder a una negociación con el sector hidrocarburos.

Con el caso de Dorsal de Nasca y Mar Tropical de Grau, vemos expresamente una tendencia hacia la flexibilización que responde a negociaciones políticas no solo con el sector hidrocarburos, sino también con el sector pesquero. En el caso de Dorsal de Nasca, se dispone que se encuentra permitida la pesca de mayor escala en la zona de aprovechamiento directo e incluso se permite la pesca de bacalao de profundidad en la zona de protección estricta del área protegida. Vale precisar que, para la SNP, en Dorsal de Nasca se permite la pesca de mayor escala como regla general, y no como excepción, cuando las embarcaciones cuenten con derechos adquiridos, siguiendo una interpretación literal de la norma de creación de la reserva.

Finalmente, en el caso de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau, su norma de creación no solo dispone que respeta los derechos adquiridos antes de la creación del área protegida, sino también aquellos derechos que se otorguen luego de la creación del área. Esta disposición es *sui generis*, ya que el régimen de los derechos adquiridos tiende a reconocer derechos preexistentes al establecimiento del área, no a derechos posteriores, futuros, expectaticios que, al momento de crearse el área, no existen aún.

[14] Sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 3343-2007-PA/TC del 19 de febrero de 2019.

3.1. ¿CONSTITUYEN LOS PERMISOS DE PESCA DE MAYOR ESCALA DERECHOS ADQUIRIDOS A SER RESPETADOS EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS?

Hay diferentes posturas respecto a si los permisos de pesca de mayor escala configuran derechos adquiridos bajo la legislación de ANP. Por un lado, el Sernanp, plantea que sí constituyen derechos adquiridos, pero que ello no impide que se puedan establecer condiciones para su ejercicio. Por otro lado, en resoluciones del Consejo de Apelación de Sanciones de Produce se concluye que no son derechos adquiridos, porque los derechos adquiridos a los que se refiere la legislación de ANP son para derechos cuya naturaleza jurídica otorga el atributo de la exclusividad en su ejercicio, sobre un espacio determinado, como es el caso de los derechos reales. A continuación, analizamos los fundamentos legales detrás de las distintas posturas.

3.1.1. Análisis de los fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala no constituyen derechos adquiridos

En líneas generales, quienes abogan que los permisos de pesca de mayor escala no constituyen derechos adquiridos reconocidos por la legislación de áreas naturales protegidas, lo sustentan en dos criterios, que para considerarse derechos adquiridos deben haber sido otorgados antes del establecimiento del área protegida y sobre un área geográfica delimitada en la que tengan exclusividad para el uso de dicho espacio o recursos naturales en dicho espacio. En la práctica, en el ordenamiento jurídico peruano, solo la propiedad, la posesión y las concesiones cumplen con esas condiciones.

Chirinos y Ruiz (2002) analizaron el régimen jurídico de las concesiones sobre recursos naturales y concluyeron que "el elemento que ayuda a delimitar con mayor claridad la figura de la concesión sobre recursos naturales, otorgándole una identidad propia (…), es el de la exclusividad de aprovechamiento que la concesión otorga a los particulares en relación con un recurso natural determinado. El uso excluyente hace referencia a que el aprovechamiento o uso del recurso natural por parte del beneficiario, impide o limita severamente su utilización por otros interesados." La concesión otorga exclusividad, a diferencia del permiso de pesca, que habilita la extracción de recursos hidrobiológicos bajo ciertas condiciones establecidas en el mismo permiso y en el marco legal, pero sin otorgar exclusividad sobre un espacio determinado. Los

distintos titulares de permisos de pesca pueden competir con otros[15] dentro de una misma zona de pesca, siempre y cuando se respeten: i) las reglas generales de ordenamiento pesquero, ii) normativa relacionada a los recursos específicos a extraer y iii) las condiciones establecidas en los respectivos permisos de pesca.

Hay quienes han ido más allá y argumentan que los derechos adquiridos a los que se refiere la legislación de áreas naturales protegidas deben cumplir con la condición de derechos reales, porque así lo indica expresamente la Ley de ANP, y porque en la legislación general de áreas protegidas cuando se menciona a los derechos adquiridos siempre se hace referencia a derechos reales, como lo son la propiedad y la posesión.

Efectivamente, el artículo 5 de la Ley de ANP reconoce como derechos adquiridos a los derechos de propiedad y a los "demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida". Asimismo, el artículo 89 del Reglamento de la Ley de ANP señala que "el Estado reconoce los derechos adquiridos, tales como propiedad y posesión de las poblaciones locales incluidos los asentamientos de pescadores artesanales y las comunidades campesinas o nativas, que habitan en las Áreas Naturales Protegidas con anterioridad a su establecimiento (…).

En esta línea de ideas, Heck (2021) argumenta que las disposiciones en la legislación de ANP referidas a los derechos adquiridos se refieren a: "los derechos reales adquiridos que se superpongan al Área Natural Protegida y no a cualquier derecho derivado de cualquier actividad previa al establecimiento de dicha área". Subraya además que ¨el permiso de pesca no otorga un derecho real sobre un área determinada, sino que recae sobre una embarcación para realizar actividades extractivas a nivel nacional¨.

La interpretación de que los derechos adquiridos reconocidos por la legislación de ANP son solo aquellos que tienen la condición de derechos reales, es consistente con la que ha usado el Consejo de Apelación de Sanciones del PRODUCE. En una reciente resolución de un procedimiento administrativo sancionador seguido contra una empresa titular de una embarcación de mayor

[15] Incluso en el caso de los titulares de permisos de pesca de anchoveta bajo el régimen de cuotas individuales de pesca, en el que hay un régimen de acceso cerrado, los diversos titulares no tienen exclusividad para pescar en una zona. Todos pueden pescar y competir, hasta llegar al máximo de su cuota. De la misma manera, bajo el ROP de recursos invertebrados marinos bentónicos se ha incluido la figura del Plan de Extracción, que si bien solo permite a quienes formen parte del Plan de Extracción a extraer recursos, no origina un derecho real. En ese caso, los diversos titulares del permiso de pesca que sean parte del Plan de Extracción tienen el derecho de extraer recursos y no hay un solo titular que goce de la exclusividad.

escala investigada por pescar en la Reserva Nacional de Paracas, concluyó que "conforme a la normativa contenida en la LANP y el RLANP, cabe precisar que cuando hacen referencia a derechos reales adquiridos con anterioridad, se refieren claramente al derecho de propiedad o posesión existente (de personas naturales o jurídicas) al momento anterior al establecimiento de un ANP. En conclusión, (…), esta [empresa] no cuenta con derechos adquiridos en la Reserva Nacional de Paracas que le permitan realizar la actividad extractiva de mayor escala del recurso hidrobiológico Anchoveta, la cual, como ya se ha señalado anteriormente, se encuentra prohibida"[16].

PRODUCE también se ha manifestado en la línea de que los permisos de pesca no constituyen derechos reales. El Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura ha concluido que "el permiso de pesca recae sus efectos sobre los recursos naturales renovables como son los recursos hidrobiológicos, que son bienes que integran el dominio público cuyo titular es la Nación al señalar el artículo 2 de la Ley General de Pesca que son patrimonio de la Nación y, en consecuencia, el permiso de pesca ni los recursos pesqueros, son objeto de un derecho real de propiedad en el sentido civilista del mismo, al cual sí pertenece el derecho de propiedad de una embarcación pesquera.[17]"

Con la finalidad de sumar mayores elementos jurídicos a la posición de que los permisos de pesca no constituyen derechos reales, resaltamos lo planteado por los reconocidos civilistas Jorge Avendaño y Francisco Avendaño (2017) cuando señalan que "a diferencia de los derechos personales u obligacionales, cuyo número no está determinado por la ley, sino librado a la voluntad de las partes, los derechos reales son solo aquellos que la ley, califica como tales".

Ello se sustenta en el artículo 881 del Código Civil que dispone que: ¨son derechos reales los regulados en este Libro y otras leyes¨. Al agregar la frase "y otras leyes", se admite la posibilidad de que existan leyes especiales, distintas del Código Civil, que autorice y regulen derechos reales no previstos en el mencionado código (Avendaño y Avendaño, 2017). Este es el caso de la Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó por Decreto Supremo N° 014-92-EM, y en cuyo artículo 10 se dispone que la concesión minera otorga a su titular un derecho real". Ello es consistente con el artículo 22 de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que dispone que las leyes especiales precisarán las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos, y definirán la

[16] A través de la Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones N° 00039-2025-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 14 de marzo del 2025.
[17] Mediante Resolución Viceministerial N° 00111-2022-PRODUCE/DVPA de fecha 18 de julio del 2022.

naturaleza jurídica de los títulos habilitantes, precisando si serán de carácter real o de otra naturaleza[18].

La lógica jurídica de quienes plantean que los permisos de pesca no constituyen derechos adquiridos se resume a continuación. A diferencia de las concesiones, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 Constitución tienen la condición de derecho real, en la legislación pesquera no hay ninguna mención que determine que los permisos de pesca constituyen derechos reales. Por lo tanto, los permisos de pesca no reúnen las condiciones para ser considerados como derechos reales adquiridos, según la normativa de ANP. Desde esta perspectiva, las embarcaciones de mayor escala bajo ningún supuesto pueden realizar actividades pesqueras al interior de las ANP, porque ello está expresamente prohibido por el Reglamento de la LANP y porque los permisos de pesca no constituyen derechos adquiridos reconocidos por la legislación de ANP.

3.1.2. Fundamentos legales de quienes argumentan que los permisos de pesca de mayor escala sí constituyen derechos adquiridos, pero que se pueden establecer condiciones para su ejercicio

El Sernanp es la principal autoridad que viene utilizando una interpretación extensiva del concepto derechos adquiridos y que aplica dicha condición a los permisos de pesca. Ello con la intención de buscar conciliar el establecimiento de áreas naturales protegidas con el desarrollo de actividades productivas, obtener el voto favorable de los distintos sectores para crear un ANP y una vez establecida, ordenar la actividad a través de sus documentos de gestión. Más que un tema legal, es un tema político que refleja los difíciles *trade-offs* y negociaciones que son parte de la conservación (McShane et al, 2010).

El principal argumento legal que se ha usado para sustentar que los permisos de pesca sí constituyen derechos adquiridos, es la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada porque establece que se deben respetar los derechos adquiridos, los cuales son enunciados de manera general y sin restringirse solo a los derechos reales adquiridos o a la necesidad de que este irrogue exclusividad sobre un área. Desde esta perspectiva, expresada por el Sernanp, todo título habilitante que haya sido otorgado previamente a la creación del área protegida adquiere la condición de derecho adquirido, mientras mantenga su vigencia:

[18] El artículo 22 de la LOASRN dispone que ¨Las leyes especiales, al normar el alcance del derecho de aprovechamiento sostenible sobre los recursos naturales, deberán contemplar en forma precisa los atributos que se conceden, sean éstos de carácter real o de otra naturaleza.

> *"sólo está permitida la actividad pesquera a gran escala respecto de las embarcaciones que tengan derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la RNDNS (Reserva Nacional Dorsal de Nasca), misma que se debe realizar en concordancia con sus objetivos de creación"*[19].

Que Sernanp haya precisado que el derecho adquirido se mantiene siempre y cuando no haya sido declarada su caducidad o no haya vencido su periodo de vigencia, es de suma relevancia, porque los permisos de pesca pueden ser caducados y porque hay permisos de pesca que tienen vigencia temporal:

> *"toda aquella embarcación pesquera industrial que cuente con el título habilitante antes de la creación del ANP y que su derecho no haya vencido o caducado"*[20].

Este es el caso de los permisos de pesca de embarcaciones de bandera extranjera, que tienen un plazo de duración determinado no mayor a un año susceptible de ser renovado por un plazo de 1 a 3 meses como máximo, a diferencia de los otorgados a las embarcaciones de bandera nacional que son de plazo indeterminado[21]. Por ello, se considera que las embarcaciones de mayor escala extranjera únicamente tienen un derecho adquirido durante el plazo de vigencia de su permiso. Una vez vencido este plazo, se extingue automáticamente la condición del derecho adquirido.

Asimismo, hay permisos de pesca que, si bien estaban vigentes al momento de creación de un ANP, pueden haber caducado. El artículo 33.8 del Reglamento de Ley General de Pesca[22] establece que los armadores que incumplan en dos años consecutivos con demostrar que han realizado actividades de pesca, tienen como consecuencia la caducidad del permiso de pesca de sus embarcaciones. Asimismo, que la evaluación de las actividades de pesca se realiza por cada especie contenida en el permiso de pesca, teniendo como consecuencia la caducidad del permiso en su integridad pueda haber caducado o para extraer

[19] Informe 145-2025-SERNANP/DGANP-SGD del 4 de febrero del 2025.
[20] Informe 145-2025-SERNANP/DGANP-SGD del 4 de febrero de 2025. Esta condición también se menciona en el Informe 546-2020-SERNANP-DGANP del 18 de diciembre de 2020: ¨Los derechos preexistentes a la creación de un área natural protegida se acreditan con los títulos habilitantes (contratos, autorizaciones, concesiones, etc.) otorgados antes de su establecimiento.
[21] Ello se basa en lo dispuesto por el artículo 33.5 del Reglamento de la Ley General de Pesca, que establece que el periodo de vigencia del permiso de pesca para embarcaciones de bandera extranjera es no mayor a un año. A ello se le suma lo establecido por el artículo 7.4 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Atún, que dispone que el permiso de pesca puede ser renovado por un plazo de vigencia de entre 1 a 3 meses como máximo.
[22] Modificado por el Decreto Supremo 002-2025-PRODUCE.

una especie determinada. Ello es considerado en el Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, cuando dispone que:

> *"el derecho adquirido se mantiene hasta la caducidad o cancelación del permiso de pesca por la autoridad competente".* [23]

3.2. SOBRE LA NECESIDAD DE ACREDITAR QUE EL TITULAR DEL PERMISO DE PESCA HAYA REALIZADO ACTIVIDAD EXTRACTIVA AL INTERIOR DEL ÁREA ANTES DE SU ESTABLECIMIENTO COMO CONDICIÓN PARA RECONOCER EL DERECHO ADQUIRIDO EN UN ÁREA NATURAL PROTEGIDA

Además de la pre-existencia y la vigencia del permiso, un tercer requisito que está siendo considerado en algunos informes, pero no de manera uniforme en todos los documentos del Sernanp, es el de haber realizado actividad extractiva al interior del ANP antes de su creación. Por ejemplo, según el Informe 546-2020-SERNANP-DGANP[24]:

> *"Para el caso de actividades de pesca que se desarrollan antes de la creación del ANP, los títulos habilitantes se acreditan en el expediente de su creación, lo cual se denota en sus respectivos Planes Maestros donde se evidencia la permanencia de la actividad a lo largo del tiempo.*
>
> *En ese sentido,* ***durante el proceso de establecimiento de la Reserva Nacional de Paracas, en lo que respecta al desarrollo de actividades pesqueras, solo se identificó a la pesca artesanal, como actividad que se ejecutaba de manera permanente"*** *(Negrita agregada).*

Asimismo, en el caso de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, a través de su Plan Maestro se establece que se permite la pesca de menor escala de bacalao de profundidad en la zona de Protección Estricta, únicamente "para aquellas embarcaciones que acrediten haber realizado dicha actividad dentro del ANP y hasta los 1800 metros de profundidad."[25]

---

[23] Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, aprobado mediante Resolución Presidencial 40-2024-SERNANP/J-SGD.

[24] Informe del 18 de diciembre de 2020, que ha sido citado por el Consejo de Apelación de Sanciones del Produce en diversos pronunciamientos emitidos en expedientes administrativos contra empresas pesqueras por pescar al interior de la Reserva Nacional de Paracas.

[25] Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, aprobado mediante Resolución Presidencial 40-2024-SERNANP/J-SGD.

Resalta que, en dicho Plan Maestro, se establece expresamente este requisito para la pesca de menor escala de bacalao de profundidad, pero no para las embarcaciones de mayor escala de bandera nacional, pese a que ambas actividades se permiten de manera excepcional al amparo del respeto de los derechos adquiridos.

En el caso de la Reserva Nacional Mar Pacífico Tropical de Grau, el Sernanp también está aplicando el criterio de que, para reconocerse un derecho adquirido, previamente debe acreditarse haber realizado actividades al interior del polígono del AMP. Al ser consultada sobre el listado de titulares de derechos adquiridos al interior de dicha la reserva, el SERNANP indicó que aún la institución no cuenta con dicho listado, pero que en el marco del proceso de elaboración del Plan Maestro, "se viene invitando a todos los actores que se encuentran involucrados en la RNMTG, teniendo como uno de sus principales puntos, la identificación de asociaciones o gremios de armadores que a su vez cuenten con alguna acreditación que avale la preexistencia de sus actividades al interior de los polígonos que conforman el ANP."[26] En el caso de Produce, indicó que los permisos para "realizar actividad extractiva se otorgan en el ámbito marítimo nacional y no para una jurisdicción en específico, por lo que no se cuenta con el listado requerido".[27]

3.3. SOBRE LA NECESIDAD DE ESTABLECER LINEAMIENTOS CLAROS PARA RECONOCER DERECHOS ADQUIRIDOS, EN CASO SE CONSIDERE QUE LOS PERMISOS DE PESCA SÍ TIENEN ESA CONDICIÓN

En caso se consideren a los permisos de pesca como derechos adquiridos, se sugiere aprobar lineamientos que definan qué criterios, condiciones y procedimientos deben cumplirse para el reconocimiento de un derecho adquirido, dando mayor certeza y seguridad jurídica.

Como se ha descrito en el Cuadro 2, en las normas de creación de ANP, se ha pasado de reconocer derechos adquiridos y establecer expresamente que su ejercicio puede ser regulado, a establecer que incluso se van a respetar el otorgamiento de derechos que se otorguen luego de establecer un área protegida, como es el caso de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau. En esta misma línea, la SNP considera que la norma de creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca no solo permite la actividad pesquera industrial de aquellos que tengan derechos adquiridos vigentes para pescar en el ANP. Su

[26] Carta 149-2025-SERNANP/AIP-SGD del 21 de marzo del 2025.
[27] Carta N° 801-2025-PRODUCE/FUN.RES.ACC-INF del 19 de marzo del 2025.

argumento legal es que el artículo 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM señala que en la zona de aprovechamiento directo se permite la actividad pesquera y "asimismo", se respeta el ejercicio y continuidad de las actividades extractivas con derechos adquiridos. Para este sector, la palabra "asimismo" significa que la intención de la norma fue permitir la actividad pesquera de quienes tengan derechos adquiridos y, a su vez, de manera general incluso para aquellos que no tuvieron ese derecho al momento de crearse el área.

Por otro lado, no hay uniformidad respecto a si haber realizado pesca extractiva dentro de un área protegida es una condición para el reconocimiento de un derecho adquirido. Ello tendría consecuencias e implicancias significativas. Por ejemplo, en el caso de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, el listado de embarcaciones de mayor escala identificadas en el expediente de creación del área fueron 102, dedicadas a la captura de atún, caballa y jurel. ¿Se debe entender que solo ellas tienen derechos adquiridos o todas las que tenían permiso de pesca al crearse el área y lo mantienen vigente? De ser lo segundo, en respuesta a una eventual concentración de recursos objetivo dentro del polígono, el esfuerzo pesquero ejercido en el ANP por parte de este último sector podría incrementarse significativamente.

Por otro lado, otra pregunta que surge es sobre ¿cómo se va a operativizar el cumplimiento de esta condición? ¿Sería todo de oficio? Por ejemplo, en el Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, en el caso de la pesca de bacalao de profundidad, dispone que los armadores deben acreditar que han realizado actividad extractiva. ¿Existirá un proceso que permita a los pescadores presentar información a las autoridades que avale que cumplen con las condiciones establecidas, en caso no hayan sido considerados? Resulta urgente que este tema sea aclarado, especialmente si se toma en cuenta que en 2020 el mismo Despacho Viceministerial de Pesca solicitó a Sernanp que aclare como debían proceder para acreditar qué embarcaciones tenían derechos adquiridos para pescar al interior de áreas naturales protegidas[28].

Es positivo que el nuevo Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas[29] disponga que, en el proceso de establecimiento de las áreas naturales protegidas, el Sernanp debe requerir a los sectores que informen sobre los títulos habilitantes vigentes que han otorgado derechos adquiridos. Es decir, cada sector es el que debe definir en una primera instancia si los títulos habilitantes que han otorgado constituyen derechos adquiridos. Por último, establece que dicha información será, finalmente, convalidada por el Sernanp y considerada en su expediente de creación o en el Plan Maestro del ANP.

[28] Oficio 495-2020-PRODUCE/DVPA del 20 de noviembre de 2020.
[29] Aprobado el 18 de diciembre del 2024 mediante Decreto Supremo 016-2024-MINAM.

En el supuesto de que el Sernanp considere que los permisos de pesca de mayor escala tienen la condición de derechos adquiridos, recomendamos lo siguiente:

- Que el Sernanp elabore y apruebe Lineamientos para el reconocimiento de derechos adquiridos de embarcaciones de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas, y en dicha norma se contemple expresamente los criterios que deben cumplirse para que se constituyan derechos adquiridos, con la finalidad de que no haya riesgo de diferentes interpretaciones y se determinen los mecanismos de coordinación intersectorial requeridos.
- Que en el Expediente de creación y en los Planes Maestros de las ANP se incluya un anexo que contenga un listado de los permisos de pesca que constituyen derechos adquiridos, y que se encuentran vigentes.
- Que de acuerdo con lo establecido en el Plan Director de ANP, el Sernanp coordine con el PRODUCE para que esta entidad le remita el listado de embarcaciones de mayor escala que han realizado previamente esfuerzo pesquero al interior del ANP.
- Que Sernanp coordine con el IMARPE para que esta entidad plantee recomendaciones orientadas a reducir el impacto de la actividad pesquera de mayor escala que se realice en un ANP por contar con derechos adquiridos.

3.4. ¿PUEDEN IMPONERSE RESTRICCIONES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES PESQUERAS DE MAYOR ESCALA AL INTERIOR DE UN ANP?

El derogado Código del Medio Ambiente, en su artículo 53 disponía que: ¨El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de las áreas naturales protegidas, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará, en cada caso, la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos¨. Inicialmente el Código del Medio Ambiente incluso consideraba la posibilidad de expropiar derechos cuyo ejercicio sea contrario a los fines y objetivos del ANP, debiendo el Estado pagar un justiprecio por ello. Sin embargo, dicha disposición fue derogada mediante la decimosétima disposición final del Decreto Legislativo Nº 708 de 1991.

La ley vigente sobre áreas naturales protegidas, en su artículo 5 establece que el Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de derechos adquiridos¨. El reconocimiento de derechos adquiridos no evita que se puedan imponer condiciones para el ejercicio de dichos

derechos, para garantizar que no afecten los objetivos de conservación por los cuales se crearon las áreas naturales protegidas. En aplicación de la teoría del dominio eminencial y el rol del Estado de administrador de los recursos naturales, cuenta con la potestad para normar e imponer restricciones con la finalidad de tutelar el interés de la Nación, a través de leyes especiales y normas reglamentarias[30] (Lopez Ramon, 2024; SPDA, 2021; Monteferri, 2010).

Establecer condiciones debidamente amparadas en los objetivos de conservación del ANP es abiertamente legal y no representa *per se* una vulneración de las libertades económicas. Estas condiciones o restricciones pueden formalizarse a través del decreto supremo de creación del ANP, su Plan Maestro, su zonificación o en normas complementarias.

Si bien el PRODUCE es el ente rector en materia pesquera y tiene la competencia exclusiva para dictar normas de ordenamiento pesquero, las áreas naturales protegidas cuentan con un régimen jurídico especial para asegurar que los objetivos de conservación se cumplan. En base a este mandato, en los Planes Maestros se establecen condiciones para el aprovechamiento de recursos naturales y se aprueba la zonificación del área. Como resultado de la zonificación, se puede prohibir la pesca en determinadas zonas de una reserva, como es el caso de las zonas de protección estricta y las zonas silvestres de las áreas naturales protegidas, si dicha actividad afecta o pone en riesgo los objetivos de conservación del ANP.

En el mismo sector pesquero también es recurrente que se establezcan condiciones a los permisos de pesca. Por ejemplo, cuando el Ministerio de la Producción, establece vedas con la finalidad de asegurar la sostenibilidad en el aprovechamiento de recursos pesqueros. El Tribunal Constitucional peruano considera que la "explotación de recursos hidrobiológicos no puede ser separada del interés general, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones".

Así, la legislación ha prohibido el empleo de artes y métodos de pesca de alto impacto (pesca con explosivos, chinchorro mecanizado, la red de arrastre dentro de las 5 millas, la red de cerco mecanizado dentro de las 3 millas, etc), restringe el uso de determinados artes para algunas pesquerías (por ejemplo, solo permite el uso de la línea potera para la captura de pota), cierra zonas de

[30] De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales: "El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia."

pesca con alta incidencia de juveniles, restringe el acceso a determinadas pesquerías si se encuentra en el nivel de plena explotación o en recuperación, restringe la construcción de nuevas embarcaciones, restringe la pesca durante determinados periodos (vedas), restringe la pesca ilimitada imponiendo cuotas individuales y/o cuotas globales de captura para un recurso, etc.

Es decir, es común que los permisos de pesca se vean condicionados por normas posteriores basadas en sustento técnico y científico (SPDA, 2021). Es importante considerar que las restricciones y condiciones de uso al ejercicio de cualquier derecho no es irrestricto y encuentra sus límites en el interés público. En este sentido, las restricciones deben estar debidamente sustentadas y justificadas. Cuando las restricciones son desproporcionados e ilegales corresponde que sean expulsadas del ordenamiento jurídico como de hecho pasó, por ejemplo, con la Ordenanza Regional 16-2004-Gobierno Regional-CR-P que dispuso prohibir la pesca de menor y mayor escala y la pesca artesanal que empleen redes de cerco y arrastre dentro de las 10 millas marinas en la zona adyacente al mar de Tumbes y que, finalmente, fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional peruano[31].

4. ESFUERZO PESQUERO DE EMBARCACIONES DE MAYOR ESCALA Y SUS REGULACIONES EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS[32]

4.1. PESCA DE MAYOR ESCALA EN LA RESERVA NACIONAL DE PARACAS

La Reserva Nacional de Paracas (RNP) fue establecida en 1975[33], antes de la aprobación del Reglamento de la Ley de ANP, que prohíbe la pesca de mayor

[31] Sentencia del Tribunal Constitucional peruano del 5 de junio del 2008 recaída en el Exp. 21-2007-PI/TC.

[32] Esta sección se nutre de los reportes de actividades pesqueras elaborado por Artisonal a solicitud de Conservación Internacional, usando los datos del sistema de monitoreo de buques (VMS, por sus siglas en inglés), administrado por el Ministerio de la Producción (PRODUCE). Estos datos son procesados por un algoritmo que cuantifica el esfuerzo de pesca en horas y son públicos a través de la plataforma Global Fishing Watch. Los datos VMS incluyen información sólo de embarcaciones que están obligadas a tener un dispositivo satelital: flota pesquera nacional (artesanal, menor escala e industrial) y la flota pesquera extranjera, embarcaciones con permiso para la pesca de atún dentro del dominio marítimo peruano.

[33] Establecida mediante Decreto Supremo N° 1281-75-AG del 25 de setiembre, la reserva cuenta con una superficie de 335,000 hectáreas, de las cuales el 65% corresponde a aguas marinas y el 35% a tierra firme e islas, y se encuentra ubicada en las provincias de Pisco e Ica, en la región de Ica, al sur del Perú.

escala al interior de las áreas naturales protegidas. Asimismo, antes de la aprobación del régimen que establece que se deben respetar los derechos adquiridos al interior de las áreas naturales protegidas.

La SNP (Ferreyros, 2025ª; SNP, 2025) señala que antes de la creación de la Reserva Nacional de Paracas y a lo largo de los últimos cincuenta años han realizado actividad pesquera industrial al interior del polígono de esta área protegida, fuera de las cinco millas. Añaden que no han recibido comunicaciones por parte de las autoridades explicando que ello está prohibido y que solo han comenzado a establecerse sanciones por realizar pesca de mayor escala en dicha reserva en los últimos años, como resultado de una campaña mediática de organizaciones de la sociedad civil. Consideran que la pesca de mayor escala es compatible con la Reserva Nacional de Paracas.

En resumen, los argumentos de la SNP (2025) para exigir que puedan pescar en la Reserva de Paracas se basan en: i) que han realizado la actividad pesquera de manera histórica al interior de la reserva, ii) con abierto conocimiento de las autoridades peruanas sin que ello acarre multas hasta 2021 y iii) sin que ello genere un impacto en las poblaciones de lobos marinos. Analizaremos dichos argumentos a continuación.

¿Cuáles son las regulaciones para la pesca de mayor escala en la Reserva Nacional de Paracas?

Actualmente, existe una prohibición expresa para realizar pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas, establecida por el reglamento de la Ley de ANP. Además, la Ley General de Pesca prohíbe la pesca de mayor escala en las primeras cinco millas.

Estas normas, que son claves para el ordenamiento pesquero, no existían cuando se estableció la reserva en 1975. El artículo 2 de la norma de creación de la Reserva Nacional de Paracas permite la actividad pesquera, sin precisarse si se trata de pesca artesanal o industrial. Según las normas del SINUC, el antecedente del SINANPE, para que se permita la actividad pesquera en una reserva, debería mencionarse expresamente en su norma de creación, en los documentos de gestión de estas o en normas de ordenamiento pesquero.

De una revisión exhaustiva de todos los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas no encontramos normas de uso en las que se indique y desarrolle, que la pesca de mayor escala se encuentre permitida, como puede observarse en el cuadro 3. Esta es la misma interpretación del Sernanp, acogida por el Consejo de Apelación de Sanciones del PRODUCE[34].

[34] Resolución del Consejo de Apelación de Sanciones N° 00039-2025-PRODUCE/CONAS-2CT de fecha 14 de marzo del 2025.

Por su parte, la SNP (2025) sostiene que en el Plan Maestro del periodo 2003 al 2007, se menciona que se permite la pesca industrial. Al leer dicho Plan Maestro en su integridad, queda claro que no hubo una intención de establecer una norma de uso, que permita la pesca de mayor escala en la reserva. Cuando se hace referencia a que "112,000 hectáreas de la zona marina de la RNP están fuera de la zona de exclusión de 5 millas en donde se permite la pesca industrial", se está refiriendo a la legislación pesquera general. Dicha frase, está contenida en uno de los Anexos del Plan Maestro y si fuese una norma de uso, habría sido desarrollada como todas las demás actividades permitidas en el Plan Maestro.

Por el contrario, el mismo Plan Maestro propone fortalecer el control y vigilancia de la pesca industrial en la reserva, alineando las normas pesqueras con el régimen de las ANP. La autoridad de áreas naturales protegidas había identificado que Paracas no estaba georreferenciada como una zona de exclusión de pesca industrial en el SISESAT, y por ello, señala expresamente en dicho Plan Maestro, la urgente necesidad de tramitar ¨ante PRODUCE y DICAPI la incorporación del área acuática de la RNP en el Sistema de Seguimiento Satelital para vigilar la ausencia de realización de pesca industrial en la RNP". Es decir, se buscaba incluir la zona fuera de las cinco millas de la Reserva Nacional de Paracas, como una zona de exclusión de pesca industrial, ya que ello aún no había sido realizado por Produce pese a que la pesca de mayor escala ya estaba prohibida en la legislación. Ello recién se ha logrado veinte años más tarde, con la reciente modificación de las Especificaciones Técnicas Mínimas del Reglamento del SISESAT[35].

Cuadro 3: Referencias a las actividades de pesca de mayor escala en los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas (continúa en página siguiente)

Vigencia del Plan Maestro	**Norma de aprobación y fecha**	**Menciones a la pesca de mayor escala**
Aprobado en 1980. No se menciona su periodo de vigencia.	Resolución Directoral N°099-80-DGFF	No realiza mención a la existencia de actividad pesquera industrial, pero sí a la pesca artesanal.

[35] Anexo 2 "Especificaciones Técnicas Mínimas" del Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital para Embarcaciones Pesqueras (Sisesat), aprobado por Decreto Supremo 001-2014-PRODUCE y modificado mediante Resolución Ministerial 282-2024-PRODUCE del 12 de julio de 2024.

Cuadro 3: Referencias a las actividades de pesca de mayor escala en los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas (proviene de la página anterior y continúa en página siguiente)

Vigencia del Plan Maestro	**Norma de aprobación y fecha**	**Menciones a la pesca de mayor escala**
Periodo 1996-2002	Resolución Jefatural 053-96-INRENA	• En la sección "Políticas de interpretación", se incluye un listado taxativo de actividades permitidas, entre las cuales solo se menciona la pesca artesanal como actividad extractiva de recursos hidrobiológicos. En el Anexo 6, "Resumen sobre la actividad pesquera artesanal: Antecedentes", se menciona como uno de los objetivos "realizar las faenas de los pescadores y extractores artesanales sin interferencias de la pesca industrial dentro de las áreas legisladas (05 millas)".
Periodo 2003-2007	Resolución Jefatural N°465-2002-INRENA	• En la sección denominada "Problemas o amenazas a la biodiversidad en la RNP", se detalla lo siguiente: • "112,000 hectáreas de la zona marina de la RNP están fuera de la zona de exclusión de 5 millas en donde se permite la pesca industrial". • En la sección denominada "Ordenar la actividad pesquera artesanal en la RNP", se detalla lo siguiente: "Tramitación ante PRODUCE y DICAPI la incorporación del área acuática de la RNP en el Sistema de Seguimiento Satelital para vigilar la ausencia de realización de pesca industrial en la RNP". En la sección denominada "Acciones urgentes", se detalla lo siguiente: "Incluir la RNP en zona de exclusión de pesca industrial".

Cuadro 3: Referencias a las actividades de pesca de mayor escala en los Planes Maestros de la Reserva Nacional de Paracas (proviene de la página anterior)

Vigencia del Plan Maestro	**Norma de aprobación y fecha**	**Menciones a la pesca de mayor escala**
Periodo 2016-2020	Resolución Presidencial 020-2016-SERNANP	• En la sección sobre "Ecosistema marino de profundidades mayores a 50 mbnm", se menciona que en el centro de afloramiento dentro de la RNP, "la estructura poblacional [de la anchoveta] es afectada por la pesca industrial ilegal". • En la zonificación, dentro de la zona de Aprovechamiento Directo constituida por zonas marinas no contempladas en otras zonas, las normas de uso indican que "solo se permite el aprovechamiento del recurso anchoveta con embarcaciones artesanales (...)".

- **Esfuerzo pesquero de mayor escala realizada al interior de la Reserva Nacional de Paracas**

Como prueba que han realizado actividad de pesca antes de la creación del área protegida, la SNP presenta estadísticas del IMARPE (Informes Especiales N° IM-115 y N° IM-122), durante los años 1970 y 1974, en las cuales se identificaron 4 calas de anchoveta al interior del actual ámbito de la reserva. Por tanto, señalan que esa información oficial del Estado comprobaría que antes del establecimiento del ANP, se realizaba pesca industrial al interior de la RNP.

Al analizar los informes especiales del IMARPE citados por la SNP observamos que se dieron en el marco de pescas exploratorias que fueron parte de la Operación Eureka XXVI. Estas tuvieron como objetivo realizar investigación para detectar la ubicación de los bancos de anchoveta, estimar su abundancia relativa y condición, así como recoger información sobre variables ambientales, en un contexto donde, a causa de "transtornos bioecanográficos intensos y persistentes", la anchoveta se encontraba sumamente dispersa, con condiciones de bajo reclutamiento y con una situación poblacional desfavorable en general.

- En el caso del Informe Especial Nº IM-115 corresponde a actividades de pesca realizadas en 1972.[36]. El estudio indica que la abundancia relativa de anchoveta en dicho polígono resultó ser "Nula" durante la pesca exploratoria. Asimismo, solo se registra una cala dentro del polígono de la RNP que no obtuvo capturas de anchoveta (0 kg). Dentro de sus recomendaciones, Imarpe sugiere mantener la veda que regía en ese momento.
- El Informe Especial Nº IM-122[37], corresponde a las actividades de investigación realizadas de 1973. Hubo calas en tres puntos dentro del polígono que corresponde a la Reserva Nacional de Paracas, de las cuales solo dos obtuvieron capturas de anchoveta. Entre las conclusiones, se incluye que la anchoveta se venía recuperando, y se recomienda que la apertura de las actividades pesqueras comerciales se lleve a cabo a través de un formato de "pesca comercial de observación" para evitar el ejercicio ilimitado de la flota, por considerarse este sumamente peligroso.

En consecuencia, la información contenida en estos informes no podría ser considerada una prueba de la existencia de la actividad de pesca comercial de mayor escala en el polígono de la RNP, ya que corresponde a una actividad de pesca de investigación que se llevó a cabo de manera extensiva en casi todo el litoral peruano. En ese sentido, los caladeros a los que se hace referencia son en realidad, estaciones de muestreo en el marco de dicha investigación.

- Por otro lado, el gremio señala que PRODUCE ha emitido más de 104 vedas o suspensiones temporales de actividad pesquera dentro de dicha reserva sólo entre 2014 y 2016, luego de la aprobación del Reglamento de la Ley de ANP que prohíbe la pesca de mayor escala (SNP, 2025). Y que de esta manera se avala el conocimiento del Estado sobre la actividad pesquera que realizaban. Como se menciona en este documento, uno de los principales retos para la gestión pesquera en AMP es elevar el nivel de colaboración entre

[36] El Informe Especial Nº IM-115 correspondiente a las actividades llevadas a cabo entre el 5 y 8 de septiembre de 1972, señala que era la operación de pesca exploratoria más extensa y compleja que se había realizado hasta la fecha, con un despliegue de embarcaciones e investigadores sin precedentes, y cubrió prácticamente toda la costa peruana, desde Tacna hasta la zona marina frente a la costa de Paita.

[37] El Informe Especial Nº IM-122, corresponde a las actividades de investigación realizadas de 1973, y se trató de una investigación con gran despliegue, incluso con el empleo de dos embarcaciones arrastreras, y con la aplicación de secciones paralelas de 5 millas desde la costa hasta las 40 millas en el litoral desde Tacna hasta frente a las costas de Paita, con el objetivo de tener mayor detalle de información.

PRODUCE y Sernanp, y clarificar las normas para que no haya tantos espacios grises para la interpretación.

- Fuera de ello, al revisar las 104 vedas o suspensiones temporales mencionadas, observamos que existen tres tipos de cierres incluidos en dicho listado:
- En primer lugar, cierres que se dan por paralelos y distancia máxima de la costa, como la RM 244-2014-PRODUCE y la RM 247-2014-PRODUCE, que indican una suspensión de las actividades entre dos paralelos y "dentro" de las 40 y 50 millas, respectivamente. Ambas franjas incluyen tanto el ámbito de la RNP como el ámbito de las primeras 5 millas de la costa. Está claro que la definición de una franja delimitada únicamente por paralelos no implica que en las 5 millas se pueda pescar. En ese sentido, la definición del ámbito de la suspensión asume que existen áreas en su interior, donde la actividad se encuentra prohibida.
- En segundo lugar, hay cierres como el caso del comunicado 015-2014 (ver Figura 1), en el que el nivel de superposición es mínimo y, por su forma, es atribuible al hecho de que Produce ha empleado referencias geográficas aproximadas para delimitar las zonas suspendidas (grados y minutos, sin segundos ni decimales).
- Finalmente, hay cierres que sí incluyen a la RNP en gran medida, como es el caso del Comunicado N° 064-2018 (ver Figura 1), en el que el área correspondiente a la RNP es casi la mitad del área suspendida. En este caso el polígono de suspensión se encuentra por fuera de las 5 millas desde el borde costero y a 1 milla de la isla independencia en su segmento más próximo. Es importante resaltar que los cierres no solo aplican a la flota de mayor escala, por lo que incluir el ámbito de un ANP en los cierres preventivos, es una herramienta válida de gestión pesquera para ordenar a la flota de menor escala al interior de la Reserva.

Figura 01. Superposición entre el área suspendida por el Comunicado 015-2014 y el polígono de la RNP (izquierda) y superposición entre el área suspendida por el Comunicado 064-2018 y el polígono de la RNP (derecha).

Artisonal (2024c) realizó un análisis del esfuerzo de pesca por embarcaciones de mayor escala, realizado desde el 01 de enero de 2020 hasta el 31 de enero de 2024, inclusive. Artisonal identificó únicamente esfuerzo pesquero en el 2020 (un total de 455 horas de pesca por cerca de 100 embarcaciones) dentro de la Reserva Nacional de Paracas por la flota de mayor escala de cerco dirigida a la captura de anchoveta. A varias de estas embarcaciones se les inició procedimientos administrativos sancionadores como se ve en el siguiente acápite.

- **Procedimientos administrativos sancionadores por realizar pesca de mayor escala en la Reserva Nacional de Paracas**

La SNP argumenta que han realizado actividad pesquera por décadas al interior de la reserva sin recibir comunicaciones o multas por ello. Es verdad que hay un notorio cambio en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora, respecto a la pesca de mayor escala al interior de la reserva. Entre el 1 de enero del 2001 y el 31 de diciembre del 2020, es decir, durante 20 años, no hubo procedimientos administrativos sancionadores en trámite ni sanciones administrativas por realizar pesca de mayor escala al interior de la Reserva Nacional de Paracas.

Desde el 2021 en adelante se iniciaron procedimientos sancionadores por realizar pesca de mayor escala en dicha reserva a un total de 56 embarcaciones detectadas. Dichos procedimientos administrativos sancionadores se iniciaron por infringir el numeral 6 del artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, "extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por el Ministerio de la Producción"; y el numeral 21, "presentar velocidades de pesca y rumbo no constante por un periodo mayor a una hora en un área reservada".[38]

De las 96 sanciones impuestas a estas 56 embarcaciones, aproximadamente 12 reincidieron en la comisión de la infracción, ingresando a pescar dentro de la reserva en distintas fechas y llegando a acumular hasta cuatro procedimientos administrativos sancionadores[39].

[38] Con la reciente modificación del Reglamento de la Ley General de Pesca y el Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas aprobado por Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, esas dos conductas dejaron de ser consideradas como infracciones sancionables por el Produce y, por lo tanto, la única entidad que ahora podría sancionar la pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas sería el Sernanp.

[39] Entre los propietarios de las embarcaciones sancionadas figuran Pesquera Exalmar, Tecnológica de Alimentos, Austral Group, Pesquera Diamante, Pesquera Hayduk, Pesquera Centinela y Corporación Pesquera Inca (COPEINCA).

Algunas embarcaciones realizaron sólo una de sus operaciones de pesca o calas dentro de la reserva, mientras que otras efectuaron más de dos calas, e incluso hubo casos donde todas sus calas fueron realizadas dentro de la reserva, por lo que Artisonal propone que la norma incluya preceptos para que dichos casos se traten con mayor severidad.

El hecho de que el Estado no haya realizado sus funciones de fiscalización de la manera debida en el pasado, no es un argumento para sustentar que la actividad estaba permitida, sino una muestra clara de la necesidad de fortalecer las acciones de fiscalización por parte del gobierno peruano. Además, hay que resaltar que, en los últimos años, gracias a plataformas como Global Fishing Watch ha aumentado la transparencia en el sector pesquero. Asimismo, la normativa sobre acceso a la información pública ha permitido que organizaciones de la sociedad civil y el mismo Sernanp accedan a información de manera más oportuna. Además, se ha elevado el conocimiento sobre las actividades de pesca en el ámbito de la conservación marina. Todo ello, ha contribuido a que se fortalezca la potestad de fiscalización en el sector pesquero.

- **¿Derechos adquiridos para pescar en la Reserva Nacional de Paracas?**

Desde un plano legal, es cuestionable que se busque exigir el respeto de derechos adquiridos en el caso de la Reserva Nacional de Paracas, ya que el régimen de respeto a los derechos adquiridos es posterior a la creación de la Reserva Nacional de Paracas. Además hay que resaltar que la anterior Ley General de Pesca (Ley 24790), vigente desde 1987 hasta 1992, disponía para la extracción de recursos hidrobiológicos se requería contar con una concesión pesquera (artículo 41), prohibiéndose el otorgamiento de concesiones en "zonas declaradas como reservas naturales", e incluso establecía como un objetivo de la actividad pesquera: ¨hacer respetar las zonas declaradas de reserva natural¨, en clara alusión a las áreas naturales protegidas (artículo 8). Es decir, los títulos habilitantes otorgados durante la vigencia de la norma expresaban claramente que no incluía la posibilidad de realizar pesca en áreas protegidas.

En aras de mayor claridad, solicitamos a PRODUCE[40] la lista de embarcaciones pesqueras de mayor escala que cuentan con derechos adquiridos en la Reserva Nacional de Paracas, pero el Ministerio de la Producción indicó que no cuenta con dicha información, toda vez que los permisos de pesca tienen un alcance nacional y no están focalizados en zonas.

[40] Mediante Memorando 664-2025-PRODUCE/DECHDI del 23 de abril de 2025.

- **¿Es compatible la pesca de mayor escala con los objetivos de conservación de la Reserva Nacional de Paracas?**

La postura oficial del Sernanp, ente rector del Sinanpe, es que no. Según el Informe 507-2020-SERNANP-DGANP emitido en el 2020 por la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas del Sernanp, y que da respuesta a una consulta formulada por el Produce, "la Reserva Nacional de Paracas de acuerdo a los objetivos de su creación de preservar y utilizar sosteniblemente muestras representativas de las formaciones naturales y de la diversidad biológica, es una zona prohibida para la extracción de recursos hidrobiológicos para la pesca de mayor escala industrial".

Por su parte, la SNP argumenta que el haber realizado pesca de mayor escala todos estos años al interior de la reserva, muestra que las actividades pesqueras de mayor escala pueden ser compatibles con los objetivos de conservación de la reserva de Paracas. Incluso señala que Imarpe avala el desarrollo de la actividad de pesca de mayor escala en dicha reserva, aunque no presenta dichos informes.

Consideramos que estos argumentos deben ser realizados con cautela y sustentados con la debida evidencia. Respecto a la gestión de la pesquería de anchoveta, existe abundante sustento técnico que respalda la buena gestión de la pesquería de anchoveta de mayor escala en el Perú, pero no hemos encontrado ningún informe de Imarpe que avale o promueva que la pesca de mayor escala deba desarrollarse al interior de la Reserva Nacional de Paracas. La información disponible sugiere incompatibilidad entre dicha actividad y los objetivos de conservación del ANP por las siguientes razones.

- Es necesario considerar la relación ecológica entre la anchoveta y las especies silvestres que constituyen objetivos de conservación directos de la RNP. La abundancia de lobos de mar y aves marinas está directamente relacionada a la abundancia de anchoveta (Arias-Schreiber 2000; Tam Málaga et al. 2010). Se ha evidenciado que la competencia de la pesquería y las aves y mamíferos marinos tiene un impacto directo sobre la capacidad de recuperación de sus poblaciones.
- En el caso de las poblaciones de lobos marinos, la situación de las poblaciones difiere en gran medida entre las poblaciones de lobo chusco (*Otaria byronia*), que registra 118,182 ejemplares en 2022, y lobo fino (*Acrtocephalus australis*) que registra 8,075 ejemplares en 2021 (Rivadeneyra y Aguilar 2022; Aguilar-Arakaki 2021). Mientras que la población de lobos chuscos está en un claro estado saludable, con

una abundancia cerca de sus máximos históricos (Rivadeneyra y Aguilar 2022; Aguilar-Arakaki 2021), la población de lobo fino se encontraría cerca del número mínimo considerado para estimar la viabilidad de una población de mamíferos, de manera estandarizada, el cual se ubica en 5,000 ejemplares reproductivos (de Oliveira et al. 2012), ya que nunca pudo recuperarse efectivamente del colapso sufrido durante El Niño de 1997-1998 (Rivadeneyra 2020). No se han determinado las causas de esta diferencia en la dinámica de las poblaciones, ni el rol que hayan podido cumplir la pesquería industrial en que la población de lobo fino no se haya recuperado a niveles previos al colapso.

- Si bien la población de los lobos marinos chuscos, al sobrepasar los 120,000 individuos en 2020, estaría fuera del riesgo de colapso (Tam Málaga et al. 2010), esta es una lectura a nivel de población total. A nivel local, considerando que dentro de los objetos de conservación de la RNP se encuentran colonias clave de lobos de mar que se ubican en zonas como la Isla San Gallán, uno de los beneficios de la reserva constituiría en proveer áreas de alimentación donde la posible mortalidad por interacciones con las pesquerías sea mínima, y donde la ausencia de la competencia por la anchoveta con la pesquería industrial suponga mayor concentración local de anchoveta y la menor necesidad de trasladarse hasta zonas más alejadas. Recomendamos apoyar estudios específicos sobre el estado de dichas poblaciones.
- Según los censos de poblaciones de aves guaneras, principalmente guanay (*Leucocarbo bougainvillii*), piquero peruano (*Sula variegata*) y pelícano (*Pelecanus thagus*), los niveles reportados para el 2022 representan un 25% con respecto al máximo histórico para las tres especies agregadas, 20% para el guanay, 46% para el piquero y 13% para el pelícano. Por lo tanto, si bien las poblaciones han experimentado una recuperación progresiva, con oscilaciones, se encuentran considerablemente por debajo de los niveles previos al desarrollo de la pesquería industrial de anchoveta, por lo que la calificación de "poblaciones saludables" es, cuando menos, cuestionable.
- Existe evidencia de que la eficiencia en la alimentación de las aves guaneras depende no solo de la biomasa total de anchoveta, sino también de los patrones espacio-temporales de capturas de la flota, que modifican la disponibilidad y densidad a nivel local, especialmente en áreas cercanas a zonas de anidamiento (Bertrand et al. 2012). La forma como esto afecta a las poblaciones dependerá de cada especie (p. ej. su dependencia de cardúmenes de alta densidad, su capacidad de buceo y su capacidad de volar grandes distancias

diarias) (Barbaud et al. 2018). En consecuencia, la zona de exclusión de la RNP brinda un área donde los cardúmenes de anchoveta pueden mantener densidades altas, y donde estarían disponibles para la alimentación de aves guaneras que anidan en las islas y puntas aledañas.

- A continuación, resumimos los estudios disponibles respecto a las interacciones directas de la pesquería industrial de anchoveta sobre poblaciones de aves y mamíferos marinos, aunque no sean para la zona de la RNP directamente.
- Rivadeneyra-Villafuerte y Amancio (2022) encontraron que entre el 60% y 95% aprox. de los lances de la flota industrial de anchoveta que analizaron desde 2015 al 2019 presentaron interacción con fauna marina[41]. Entre esta se encontró, principalmente, aves (entre ellas, especies amenazadas y protegidas como el albatros de Galápagos y el pingüino de Humboldt) y mamíferos marinos (particularmente lobos chuscos *Otaria byronia* y cuatro especies de cetáceos menores de la familia Delphinidae).
- En 2019, se registró la presencia de lobos chuscos dentro de las redes en el 77.15% de los lances de pesca. Esta especie dominó de manera casi absoluta en las interacciones. Si bien este estudio estima los grados de interacción con estas especies, hace referencia a "reportes" de estas en los lances de pesca, y precisa la frecuencia de avistamiento dentro de las redes de pesca, no especifica los niveles de mortalidad de las especies que quedan atrapadas o interactúan con los artes de pesca.
- Ceballes y Palacios (2023), analizaron las interacciones de la pesca industrial de anchoveta con depredadores superiores en la zona centro-norte. Observaron la interacción de 4,704 aves, 165 mamíferos marinos, y 1 tortuga. De esas interacciones, 99.94% fueron indirectas (sin daño, principalmente alimentándose alrededor de la embarcación). El único lobo chusco que presentó interacción directa y quedó dentro de la red durante su recojo y el envasado de la captura, murió producto de la interacción. Si bien el número de interacciones directas reportadas es sumamente bajo, ejemplifica la posibilidad de mortalidad de los lobos que quedan dentro de las redes durante su recojo, por lo que este dato puede leerse en conjunto con los reportes del estudio anteriormente citado, que registró la presencia de lobos chuscos dentro de las redes en el 77.15% de los lances de pesca.

[41] Los investigadores analizaron datos de interacciones y capturas incidentales de la pesquería industrial de anchoveta y especies como lobos y aves marinas, provenientes del Programa de Bitácoras de Pesca.

4.2. PESCA DE MAYOR ESCALA EN LA RESERVA NACIONAL DORSAL DE NASCA

La Reserva Nacional Dorsal de Nasca (RNDN) se creó mediante Decreto Supremo 008-2021-MINAM publicado el 5 de junio de 2021 y tiene por objetivo conservar una muestra representativa de los ecosistemas marinos asociados a la zona de la Dorsal de Nasca, en especial, los montes submarinos ubicados entre 2 mil a 4 mil metros de profundidad. El área cuenta con una extensión de 62 392.0575 km2 y se encuentra ubicada a 40 millas náuticas de la costa.

De acuerdo con su norma de creación, el objetivo principal de la creación de la RNDN es conservar los ecosistemas de profundidad de los montes submarinos, y especies clave, longevas y de lento crecimiento, como los corales de agua fría. Sin embargo, la mayor parte de la información contenida en el expediente de creación de la reserva reflejaba, más bien, el ecosistema pelágico, sus características oceanográficas y las especies existentes en dicho ámbito.

La norma de creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca generó que la ONG Océana interponga una demanda contra el Ministerio del Ambiente y Sernanp, por permitir las actividades de pesca industrial dentro del área, en contravención del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP.

Mientras que la SNP argumenta que la pesca de mayor escala está permitida en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca para todas las embarcaciones de mayor escala con permisos de pesca, la posición del Sernanp es que solo aquellas embarcaciones con derechos adquiridos antes de su establecimiento y vigentes, pueden realizar actividad pesquera.

El expediente de creación de la Reserva Dorsal de Nasca identificó que, desde el 2014 al 2019, al interior del ANP realizaron actividad pesquera 102 embarcaciones industriales de mayor escala de bandera nacional y 173 embarcaciones pesqueras industriales extranjeras. Artisonal (2024b) también analizó el esfuerzo pesquero realizado en el ámbito de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, desde enero de 2019 a diciembre de 2023, es decir desde antes y de manera posterior a su creación en 2021, concluyendo que:

- Se identificaron un total de 108 embarcaciones de bandera nacional de mayor escala que realizaron actividades pesqueras, un promedio de 50 embarcaciones por año, orientadas a la pesca de atún y otras especies pelágicas como el bonito, jurel y caballa con el uso de cerco.

- Las actividades pesqueras realizadas por este grupo de embarcaciones fueron estacionales, ya que el esfuerzo pesquero solo se registró en el primer trimestre de cada año (ver Figura 2).
- En el año 2022, la temporalidad cambió, registrándose el esfuerzo pesquero en los últimos meses de ese año (septiembre-noviembre) en lugar del primer trimestre. Asimismo, dicho año se identificaron 12 embarcaciones, un número reducido en comparación con los demás años.
- La flota industrial extranjera, con un promedio de 40 embarcaciones al año y 76 embarcaciones en total, en su mayoría abanderadas a Ecuador y con permisos de pesca de atún otorgados por el gobierno peruano, presentan el mismo patrón temporal de actividad pesquera que la flota industrial nacional, concentrando su esfuerzo pesquero en el primer trimestre (enero-marzo).
- El grupo de embarcaciones de la flota extranjera registra el doble de esfuerzo pesquero, en contraste con el grupo de embarcaciones de la flota industrial nacional.
- Además, las operaciones de los barcos extranjeros se extendieron por toda el área de la Reserva Nacional Dorsal Nasca, mientras que los barcos nacionales se limitaron únicamente a la franja de 100 a 150 millas náuticas de la costa (Figura 3).
- Respecto al grupo de embarcaciones de flota industrial nacional, el área de pesca dentro de la reserva representó en promedio el 7 % del total de su esfuerzo pesquero. Llegando a un máximo de 11 % con 12 embarcaciones registradas en el 2022 (Tabla 1), año en el que el esfuerzo pesquero no provino de faenas de pesca, sino de operaciones de investigación.
- Finalmente, para el grupo de embarcaciones de la flota extranjera, el área de pesca dentro de la reserva representó en promedio el 9%.
- En conclusión, el análisis de porcentajes revela que para los grupos de embarcaciones de la flota industrial tanto nacional como extranjera el área de pesca dentro de la reserva representa menos del 10 % respecto al resto de sus zonas de pesca.
- Asimismo, señala que la flota de calamar gigante asiática que opera fuera de las 200 millas y en el área de influencia de esta Reserva es la más significativa en términos del esfuerzo pesquero.

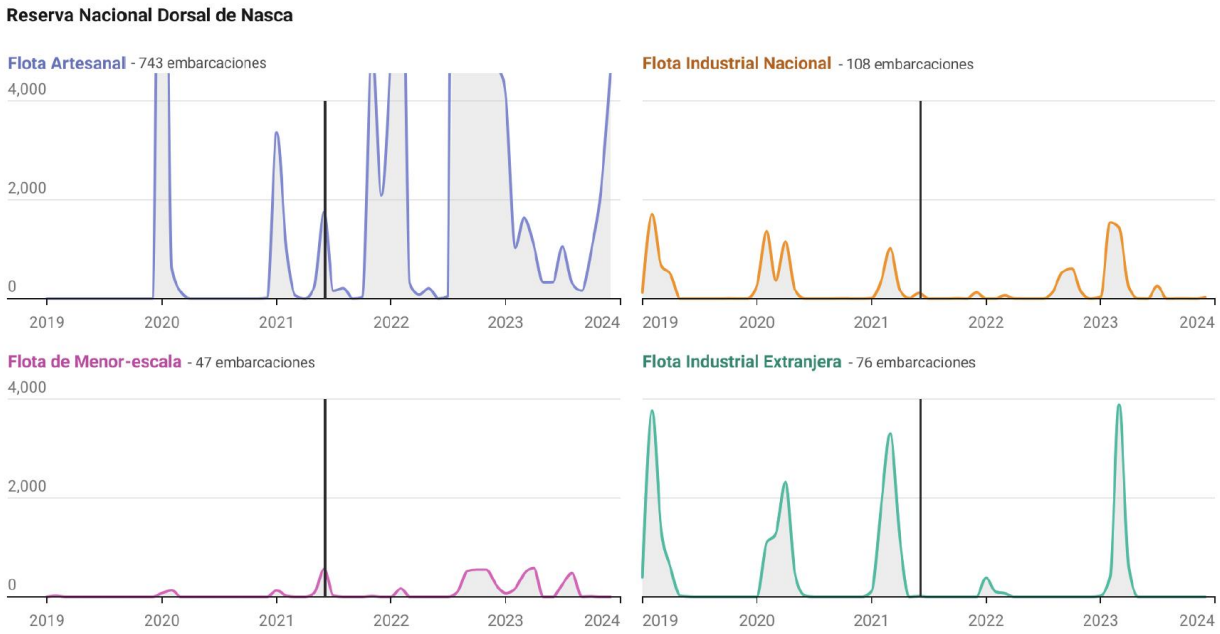

Figura 2: Esfuerzo pesquero mensual acumulado (horas) entre el 2019 y 2023, según tipo de flota pesquera dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. La línea vertical representa la fecha de creación de la reserva marina (5 Junio 2021). Fuente: Artisonal (2024b).

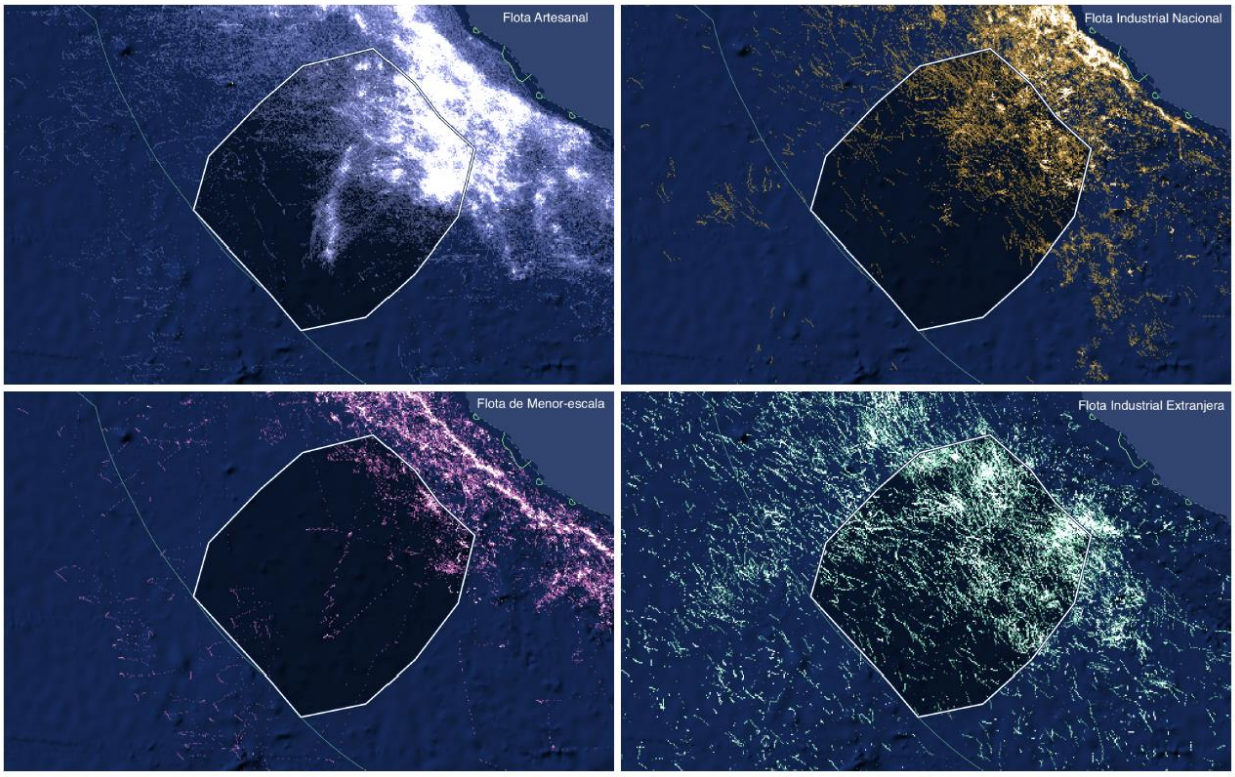

Figura 3: Distribución del esfuerzo pesquero acumulado (horas) entre el 2019 y 2023, según tipo de flota pesquera, artesanal, menor-escala, industrial nacional y extranjera dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. La línea verde representa el borde del límite marítimo de Perú. Artisonal, 2024b.

- **Consideraciones y normas de uso relacionadas a la pesca de mayor escala establecidas en el Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca**

El Plan Maestro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca 2024 - 2029[42], considera la conservación del ecosistema pelágico, y de sus especies principales, como objetivos de conservación del ANP. Asimismo, incluye como principal servicio ecosistémico de esta zona la provisión de recursos hidrobiológicos.

Entre las especies que son reconocidas como objetos de conservación en el Plan Maestro se encuentran cetáceos, tortugas, aves, tiburones y rayas amenazadas, debido a que dicha zona pelágica es reconocida como área de tránsito de estas[43]. Todas las especies mencionadas son afectadas por la captura incidental, aunque el Plan Maestro no presenta información sobre la captura incidental de la flota industrial. Con respecto a ello, el documento menciona que, a nivel mundial, la captura incidental de grandes cetáceos en pesquerías industriales de "grandes redes" continúa siendo una causa de mortalidad importante, aunque no se mencionan casos en el contexto nacional.

Como estrategia respecto a la captura incidental de la flota de mayor escala se propone: i) la toma de datos sobre interacciones con especies silvestres, ii) aplicación de medidas para reducir la pesca incidental y iii) aplicar buenas prácticas de liberación de ejemplares. Para ello se requiere una evaluación y estimación de la captura incidental de la flota industrial de cerco, que es la que opera en la zona y la implementación de buenas prácticas que permitan que la pesquería reduzca lo más posible sus capturas incidentales a partir de esta estrategia[44].

La RNDN es la primera ANP en Perú que presenta una zonificación vertical. La zona de Aprovechamiento Directo abarca desde la superficie del mar, hasta los 1000 metros de profundidad, por debajo de los cuales se encuentra la zona

[42] Aprobado mediante Resolución Presidencial N° 040-2024-SERNANP.

[43] Esta es una de las razones por las cuales la Marina de Guerra del Perú en conjunto con el Sernanp, presentaron y consiguieron la designación de la Reserva Nacional Dorsal de Nazca como Zonas Marinas Especialmente Sensibles (ZME), tras presentar dos propuestas técnicas ante el Comité de Protección del Medio Marino (MEPC) de la OMI. Para mayor información ver: Perú logra designación internacional de la "dorsal de nazca" y el "Mar Tropical de Grau" como zonas marinas especialmente sensibles.

[44] Los niveles de captura incidental y especies capturadas dependerán en gran medida de la composición y disposición de los cardúmenes en los que se encuentren las especies objetivo, de las características de las redes empleadas, incluyendo el uso de dispositivos y adaptaciones especiales, y de cómo se lleven a cabo las maniobras de pesca (Bache 2003; Hall et al. 2017; Murua et al. 2021; Lucas & Berggren 2023).

de Protección Estricta. La pesca de mayor escala está incluida dentro de las actividades pesqueras reconocidas y permitidas como actividades preexistentes dentro de la zona de aprovechamiento directo. Particularmente, se mencionan las actividades llevadas a cabo por la flota de bandera nacional para la captura de jurel, caballa, bonito, atún y barrilete (llevadas a cabo con redes de cerco). Entre las normas de uso de la zona de aprovechamiento directo, se menciona que:

- La pesca de mayor escala se encuentra prohibida, "a excepción de las embarcaciones de mayor escala nacional cuyos armadores cuenten con el permiso de pesca vigente y emitido previamente al establecimiento del ANP". En consecuencia, esto implicaría que solo la flota nacional industrial para CHD puede operar en la zona de aprovechamiento directo de la reserva. Ello se basa en el hecho de que la reserva fue creada el 5 de junio del 2021 y que ninguno de los permisos de pesca otorgados antes de la creación del área a embarcaciones de mayor escala extranjeras ha mantenido su vigencia, ya que estos tienen una vigencia de un año renovable por tres meses[45]. Por lo tanto, ninguna embarcación de bandera extranjera podría aducir contar con un derecho adquirido previo a la creación de la reserva que se encuentre vigente.
- Se indica que las actividades deberán garantizar los fines y objetivos del área, lo cual estará estrechamente relacionado a la implementación de las estrategias mencionadas anteriormente.
- La flota de mayor escala debe comunicar a la Jefatura de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca cuando ingrese al ANP.

4.3. PESCA DE MAYOR ESCALA EN LA RESERVA NACIONAL MAR TROPICAL DE GRAU

La Reserva Nacional Mar Tropical de Grau (RNMTG), fue establecida por el Estado peruano en abril del 2024, después de más de una década de negociaciones, principalmente debido a la falta de acuerdos entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas. La Reserva Nacional Mar Tropical de Grau (RNMTG) es crucial para la biodiversidad debido a varias razones. En primer lugar, por la confluencia de corrientes ya que la reserva está ubicada en una zona donde convergen la corriente fría de Humboldt y la corriente cálida del Pacífico Tropical. Esta mezcla de aguas crea una diversidad

45 Según el Memorando 00000489-2025-PRODUCE/DECHDI del 24 de marzo del 2025, "no existe embarcación pesquera de bandera extranjera que haya obtenido permiso de pesca "ininterrumpidamente".

de hábitats que atraen a una gran variedad de especies marinas por lo que ha sido reconocida como un Hope Spot para la Conservación. También ha sido designada como una Zona Marina Especialmente Sensible en el marco de la Organización Marítima Internacional.

En la RNMTG se han identificado más de 1,000 especies, incluyendo peces, invertebrados, mamíferos marinos y aves. Recientemente, Hooker (2025) ha identificado 11 nuevas especies para la ciencia que habitan dentro de esta reserva. Ello muestra la necesidad de promover mayor investigación, especialmente porque es la única ANP en el Perú que protege ecosistemas del mar cálido tropical. Además de su importancia ecológica, la RNMTG tiene un valor cultural y social significativo, ya que beneficia a miles de personas dedicadas a la pesca artesanal y al turismo responsable. Aproximadamente 9,500 pescadores artesanales se benefician de la reserva, que les proporciona recursos pesqueros sostenible. Y la reserva es hogar de 24 de las 35 principales especies desembarcadas por la flota pesquera artesanal peruana.

Esta área protegida comprende cuatro sectores o sub-áreas, de los cuales tres se encuentran dentro de las primeras cinco millas (Arrecifes de Punta Sal, Cabo Blanco-El Ñuro, Isla Foca) y uno fuera: el Banco de Máncora. Dichos sectores están distribuidos frente a la costa de las regiones de Piura y Tumbes al norte del Perú.

El análisis realizado por Artisonal (2024) sobre el esfuerzo pesquero realizado en el ámbito de la RNMTG entre los años 2022 y 2023, es decir, antes de que la Reserva fuese creada, concluyó que no se registró esfuerzo pesquero por la flota de mayor escala en las tres sub-áreas costeras, Punta Sal, Cabo Blanco-El Ñuro e Isla Foca de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau. Ello era de esperarse, ya que se encuentran dentro de las primeras cinco millas donde no se permite la pesca de mayor escala. Fuera de las cinco millas y frente al sector Punta Sal, se evidenció la mayor concentración del esfuerzo pesquero de la flota industrial que usa redes de arrastre de media agua para capturar merluza.

Pesca industrial merlucera

La flota de arrastre dedicada a la captura de merluza tiene presencia a partir de las 5 millas náuticas de la costa y al norte del paralelo 7º00.00S[46], y entre los años 2004 y 2014 reportaron lances entre los 30 y 457 metros de profundidad (Barriga 2017). De una revisión simple de los resultados del estudio realizado por Barriga (2017), y la comparación con los límites geográficos del sector

[46] Numeral 5.3 del Art. 5 del Decreto Supremo Nº 016-2003-PRODUCE.

Banco de Máncora, estimamos que menos de 10 lances de pesca, de los 94,477 totales (menos del 0.0001%), se ubicaron dentro del polígono en la década estudiada.

En comunicación directa con representantes de este sector privado, además, se comprobó que la actividad dentro de dicho polígono es virtualmente inexistente debido a que la batimetría y geografía de su fondo marino resultan inapropiada. En consecuencia, si bien las embarcaciones de mayor escala dedicadas a la extracción de merluza podrían contar con derechos adquiridos, por la propia dinámica de la actividad, es altamente probable que el sector se mantenga mayoritariamente sin ocurrencia.

Pesca industrial anchovetera

De manera similar, la pesca de mayor escala de anchoveta es inexistente en el sector Banco de Máncora, y las zonas aledañas. Si bien las prospecciones acústicas para la evaluación de anchoveta suelen realizarse a partir del paralelo 3°30.00'S[47] como probable límite de norte de su distribución (aprox. latitud de Puerto Pizarro) (Castillo et al. 2025), los mayores índices de abundancia y la distribución espacial de las actividades pesqueras alcanzan la zona frente a Paita, como límite norte[48], característica que se ha mantenido históricamente en la pesquería[49]. En consecuencia, a pesar de que las embarcaciones puedan tener derechos adquiridos sobre la base del primer criterio empleado, la actividad no se llevará a cabo dentro del sector, por sus propias dinámicas y características.

Pesca industrial de cerco para Consumo Humano Directo (CHD)

Con respecto a la pesca industrial de cerco para CHD, el expediente señala que durante 2013 y 2017 se registraron 15 eventos de pesca industrial de cerco realizados por 11 embarcaciones de bandera peruana, de las cuales 9 tenían permisos para la extracción de anchoveta, sardina, jurel y caballa, mientras que 2 tenían permisos para extraer atún.

[47] Castillo, P. R., Bouchón, M., Vásquez, L., Cuadros, G., Grados, D., Valdez, C., & Pozada-Herrera, M. (2025). Behaviour and size distribution of anchoveta (Engraulis ringens) under El Niño 2023 in the Northern Humboldt Current System. Scientia Marina, 89(1), e097-e097.
[48] IMARPE. 2024. Informe: Situación del stock norte-centro de la anchoveta peruana (*Engraulis ringens*) al 10 de octubre
[49] IMARPE. Informes Especiales N° IM-115 y N° IM-122 de 1972 y 1974, respectivamente.

No se mencionan registros sobre embarcaciones atuneras de bandera extranjera. Sin embargo, a partir de una solicitud de acceso a la información pública, IMARPE[50] confirmó la existencia de flota industrial de bandera nacional y extranjera dedicada a la captura de atún de aleta amarilla (*Thunnus albacares*), barrilete (*Katsuwonus pelamis*) y atún patudo (*Thunnus obesus*).

IMARPE indicó que la flota nacional de cerco dedicada a dicha actividad cuenta con 16 embarcaciones con permiso vigente (al 12 de junio de 2024) y que también existía una flota industrial de embarcaciones de bandera extranjera con capacidad de acarreo menor a 363 TM, ambas flotas inscritas en el Registro Regional de Buques de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). Sobre la segunda, se registraron lances de pesca dentro del área correspondiente al sector Banco de Máncora en los años 2010-2012, 2014-2017, 2020-2021 y 2023.

Por su parte, en la sub-área del Banco de Máncora, Artisonal detectó sólo 3 embarcaciones industriales nacionales y 21 embarcaciones extranjeras abanderadas principalmente de Ecuador, que utilizan redes de cerco para la captura de atún (Artisonal, 2024). Las 3 embarcaciones atuneras de la flota industrial nacional que realizaron esfuerzo pesquero dentro del Banco de Máncora: Costa del Sol, Eten Diez y Pisco. Estas acumularon un total de 851 horas de pesca, al interior del actual ámbito de la reserva, solo en el mes de julio de 2022

En el caso de la flota industrial extranjera, se identificaron 19 embarcaciones de Ecuador y 2 de Panamá, que usan redes de cerco para capturar atún principalmente entre los meses de marzo a julio. Sólo 3 embarcaciones ecuatorianas, Adria del Mar, Amada Isabel y Don Mario, representaron un total de 77% del esfuerzo acumulado entre 2022 y 2023. Al analizar el esfuerzo pesquero de todas las embarcaciones extranjeras, se observa que la zona de pesca dentro del Banco de Máncora representó menos del 3 % de sus operaciones y en el caso de la nacional menos de 1%.

[50] A través del Oficio Nº 558-2024-IMARPE/OGA.

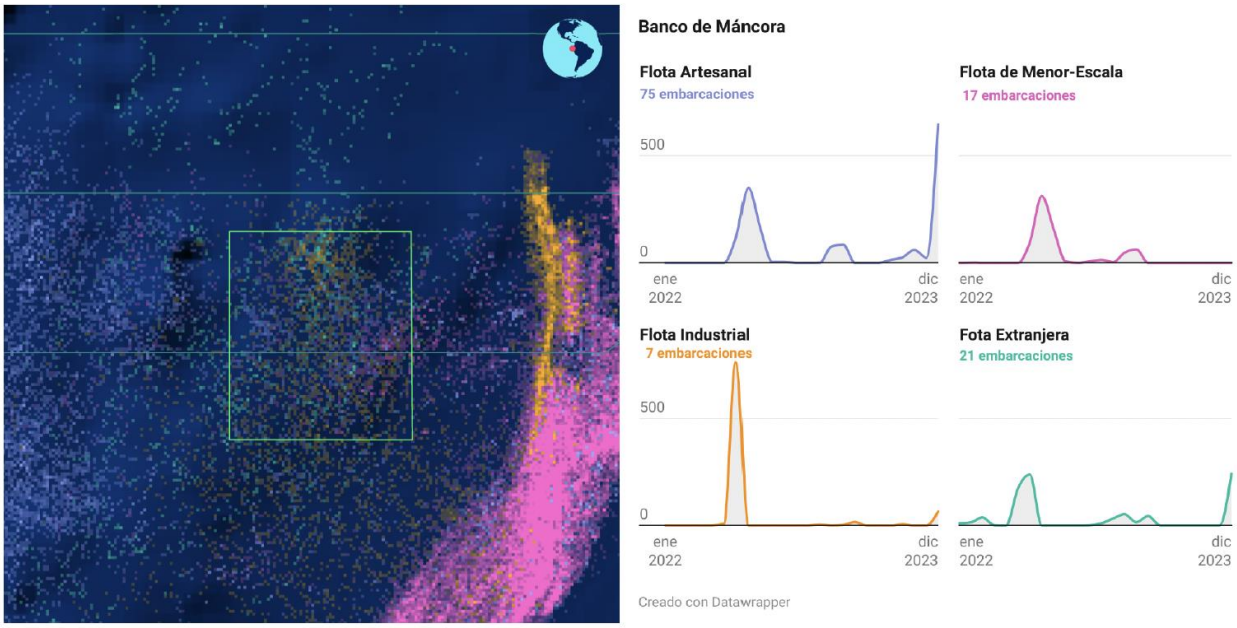

Figura 4: Distribución del esfuerzo pesquero (horas) 2022-2023, según el tipo de flota pesquera dentro del polígono querepresenta el Banco de Máncora. Artisonal, 2024.

- **Regulaciones en torno a la pesca de mayor escala en el ámbito de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau**

Tres de los cuatro sectores de la RNMTG se encuentran enteramente dentro de las primeras cinco millas náuticas de la costa, área donde la pesca de mayor escala se encuentra prohibida por la legislación pesquera[51]. En el Expediente Técnico de la RNMTG, se aborda la existencia de la pesca industrial e incluso menciona que los sectores costeros se limitaron a las primeras cinco millas de la costa para, además de incluir una muestra representativa de los ecosistemas presentes, evitar la superposición con la pesca industrial de anchoveta y merluza. En la sección sobre Banco de Máncora, que se encuentra ubicado a partir de 20 millas de la costa aproximadamente, frente al litoral de Tumbes, el expediente menciona que se registraron embarcaciones industriales de pesca de arrastre, aunque no provee más información. El análisis sobre derechos adquiridos y los tipos de pesca de mayor escala existente dentro de la RNMTG, en consecuencia, son solo relevantes a este sector: Banco de Máncora.

El artículo 3 de la norma de creación de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau[52], establece que "*los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Mar Tropical de Grau son respetados y se ejercen en armonía con los*

[51] Ley Nº 31749 y Decreto Supremo Nº 012-2001-PE.
[52] Decreto Supremo Nº 003-2024-MINAM.

objetivos y fines de su creación". En la zonificación preliminar relativa al sector Banco de Máncora, se reconoce como actividad preexistente la pesca de mayor escala y se dispone que "las actividades a desarrollarse no deben afectar poblaciones de especies del monte submarino". Basado en ello, es posible que se establezcan restricciones para el desarrollo de ciertas actividades de pesca en pro de la conservación de las poblaciones de especies de los montes submarinos. Asimismo, durante el proceso de elaboración del plan maestro se pueden incluir objetos de conservación como las poblaciones de ballenas jorobadas o tortugas, que requieran también ciertas medidas de manejo para reducir sus capturas incidentales. En esta misma línea, Artisonal recomienda evaluar los posibles impactos de las redes de cerco de la flota industrial tanto nacional como extranjera sobre la biodiversidad en el Banco de Máncora, con la finalidad de promover medidas para reducir su impacto.

En el caso de la Reserva Nacional Mar Pacífico Tropical de Grau, el Sernanp está aplicando el criterio de que, para reconocerse un derecho adquirido, previamente debe acreditarse haber realizado actividades al interior del ANP. Sobre el particular, el 7 de marzo del 2025 solicitamos a Sernanp el listado de derechos preexistente al interior de dicha ANP[53], y el 21 de marzo respondió indicando que aún no cuenta con dicho listado, pero que en el marco del proceso de elaboración del Plan Maestro, "se viene invitando a todos los actores que se encuentran involucrados en la RNMTG, teniendo como uno de sus principales puntos, la identificación de asociaciones o gremios de armadores que a su vez cuenten con alguna acreditación que avale la preexistencia de sus actividades al interior de los polígonos que conforman el ANP¨.

Siguiendo los criterios que viene usando el Sernanp, para que se considere que una embarcación cuenta con un derecho adquirido, tendría que contar con un permiso de pesca emitido antes del 26 de abril de 2024 y que se haya mantenido vigente de manera ininterrumpida. En este sentido, debido al plazo de vigencia máximo de un año de los permisos de pesca de bandera extranjera, todos los derechos adquiridos habrían caducado el 26 de abril de 2025 y, en consecuencia, la actividad ejercida por parte de ese grupo de embarcaciones debería entenderse como prohibida de manera definitiva en la RNMTG.

[53] Este requerimiento también se lo formulamos al Produce. Mediante Carta N° 801-2025-PRODUCE/FUN.RES.ACC-INF del 19 de marzo del 2025, respondió la solicitud indicando que los permisos para "realizar actividad extractiva se otorgan en el ámbito marítimo nacional y no para una jurisdicción en específico, por lo que no se cuenta con el listado requerido".

5. FISCALIZACIÓN DE LA PESCA DE MAYOR ESCALA EN ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

Las principales entidades que ejercen competencias de fiscalización sobre el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos por embarcaciones de mayor escala al interior de áreas marinas protegidas son el Sernanp, la Dicapi y el Produce (ver cuadro 4). No incluimos a los gobiernos regionales, porque su competencia se limita a la fiscalización de la pesca artesanal.

Cuadro 4: Principales entidades responsables de la fiscalización de la pesca de mayor escala (continúa en página siguiente)

Entidades	**Funciones de fiscalización**	**Base legal del régimen de infracciones y sanciones**
PRODUCE	Tiene a su cargo la fiscalización de la pesca de mayor escala. No solo realiza su función en tierra (desembarcaderos pesqueros, carreteras, terminal pesquero, etc), sino que también realiza algunos operativos en el medio acuático y lleva a cabo acciones de fiscalización de forma remota mediante su Centro de Control del Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat).	- Reglamento de la Ley General de Pesca (D.S. 012-2001-PE) - Reglamento de Fiscalización y Sanción de actividades pesqueras y acuícolas (D.S 017-2017-PRODUCE).
DICAPI	Ejerce el rol de policía marítima y fiscaliza que las actividades que se desarrollan en el medio acuático no pongan en riesgo la seguridad y vida de las personas ni supongan una afectación para la calidad del medio acuático. Tienen la función de reprimir las actividades ilícitas que se produzcan en el medio marino y realizar una vigilancia del tráfico de embarcaciones en el medio marino.[54]	Reglamento del Decreto Legislativo 1147 que regula el fortalecimiento de la Dicapi, aprobado por Decreto Supremo 015-2014-DE.

[54] Artículo 5 del Decreto Legislativo 1147 que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en la competencia de la Autoridad Marítima Nacional, Dicapi.

Cuadro 4: Principales entidades responsables de la fiscalización de la pesca de mayor escala (proviene de la página anterior)

Entidades	**Funciones de fiscalización**	**Base legal del régimen de infracciones y sanciones**
SERNANP	Fiscaliza que las actividades que se realizan en las áreas marinas protegidas guarden armonía con los objetivos de creación del área. Al interior de las áreas marinas protegidas en el Perú, el Sernanp tiene a su cargo la función de fiscalizar que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice de forma sostenible y en cumplimiento con los instrumentos de gestión del área aprobados por el Sernanp.[55]	- Reglamento de la LANP (D.S 038-2001-AG) - Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las ANP de Administración Nacional (D.S 002-2022-MINAM).

Existen formas tradicionales de fiscalización consistentes en realizar labores de vigilancia marítima en el mar, lo cual involucra contar con una alta logística (patrulleras rápidas, combustible, personal guardacostas, etc). Sin embargo, también existen formas de fiscalización que se realizan con el empleo de la tecnología (drones, imágenes satelitales, etc), y donde el monitoreo a las embarcaciones se realiza en tiempo real.

Debido a la distancia en la que se realiza la pesca de mayor escala de la costa, y a las limitaciones logísticas para realizar patrullajes, la vigilancia de las actividades marítimas en las ANP se realiza principalmente de manera remota a través de las distintas plataformas mencionadas en el Cuadro 5. Las labores de fiscalización remota que realiza PRODUCE se dan a través del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) y por la DICAPI, mediante el Sistema de Identificación y Monitoreo del Tráfico Acuático (SIMTRAC). La Dicapi no solo utiliza el SIMTRAC, sino que también emplea la tecnología emblema del Produce, ya que la Comandancia de Operaciones Guardacostas posee un repetidor del Sisesat, bajo la administración del Produce. La distinción entre estas plataformas, y el grado en que se emplean es de suma importancia, porque los resultados de sus análisis pueden variar significativamente.

[55] Artículos 8 y 22 de la Ley de 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Cuadro 5. Sistemas usados como fuente de información para detectar actividades pesqueras de mayor escala en ANP del Perú

Sistemas de monitoreo	**Descripción**
Sistema de Seguimiento Satelital para embarcaciones pesqueras (SISESAT)	Es el sistema oficial de seguimiento y control de embarcaciones del Produce. Está reglamentado por el Decreto Supremo 001-2014-PRODUCE.
Sistema de Identificación y Monitoreo del Tráfico Acuático (SIMTRAC)	SIMTRAC emplea un servicio contratado por la Autoridad Marítima Nacional, el cual es alimentado por diversos componentes, tales como el Sistema de Identificación Automático (AIS o SIA en inglés), el Sistema de Identificación por GPS (SIG antes conocido como el Sistema de Seguimiento Satelital - SISESAT), el Sistema de Información de Posición y Seguridad en el Dominio Marítimo del Perú (SHIPREP), el Sistema de Avistajes en la Mar (SIAMAR) y el Sistema de Información de Movimiento de Naves (SIMÓN); asimismo, incluirá en corto plazo el Sistema de Identificación de Largo Alcance (LRIT), Sistema Radárico de Costa (SISRAC) y el Sistema de Identificación Automática Satelital (AIS-S). Esto permite visualizar en una sola pantalla la información que brindan los sistemas antes mencionados (Von Schierenbeck, 2020). La plataforma THEMIS, es un componente del sistema SIMTRAC de la Marina de Guerra del Perú. Este sistema recibe información a través de distintas fuentes, incluyendo el SISESAT, AIS, radares, datos satelitales, entre otros.
Sistemas independientes	Entre los más importantes, se encuentran: i) Skylight, una plataforma de software basada en inteligencia artificial, desarrollada por Allen Institute for AI ("AI2") empleada para detectar actividades de pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR); y ii) Global Fishing Watch, un sistema que emplea, principalmente, datos satelitales e inteligencia artificial para identificar embarcaciones, y dar seguimiento a sus movimientos en el mar.

El numeral 2 del artículo 76 de la Ley General de Pesca tipificaba como una infracción "pescar en áreas reservadas o prohibidas", haciendo referencia esta última a las áreas naturales protegidas. Atendiendo a dicha prohibición es que el Produce impuso sanciones contra titulares de embarcaciones de mayor escala por pescar al interior de áreas naturales protegidas y/o por presentar velocidades de pesca menores a dos nudos, y rumbo no constante por un periodo mayor a una (1) hora en áreas naturales protegidas. Sin embargo, con la reciente modificación del Reglamento de la Ley General de Pesca y el Reglamento de Fiscalización y Sanción de Actividades Pesqueras y Acuícolas[56], esas dos conductas dejaron de estar tipificadas como infracciones sancionables por el Produce. Esto no quiere decir que Produce haya dejado de tener competencia y capacidad para fiscalizar y sancionar a las embarcaciones de mayor escala que infringen la normativa pesquera dentro de ANP (p. ej. por incumplimiento de vedas, tallas mínimas, o captura de especies prohibidas), solo que ya no tiene infracciones definidas para sancionar el incumplimiento de la prohibición de realizar pesca de mayor escala dentro de ANP, o por contravenir la zonificación o normas de uso establecidas en el Plan Maestro de un ANP.

De la revisión de las normas relacionadas al régimen de fiscalización y sanción del Sernanp, observamos que son dos tipos infractores que se usan cuando se detecta que una embarcación ha realizado pesca de mayor escala en un ANP (ver cuadro 6).

Cuadro 6: Tipificaciones administrativas usadas para sancionar la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas

Autoridad	Tipificación administrativa	Marco legal
SERNANP	1.6 Emplear equipos, herramientas, maquinarias y/o prácticas para el desarrollo de actividades ilícitas al interior de ANP.	Cuadro de tipificación de infracciones del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales, aprobado por Decreto Supremo 002-2022-MINAM
	1.8 Ingresar a zonas en donde se señale la prohibición de ingreso al interior de las ANP y/o no cuenten con la autorización respectiva.	

[56] Aprobada por Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE (publicada el 13 de abril del 2025).

5.1. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA FISCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE PESCA DE MAYOR ESCALA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- **Acceso del Sernanp a la información proveniente del Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat) del Produce y del Sistema de Identificación y Monitoreo del Tráfico Acuático (SIMTRAC)**

El Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat), administrado por el Produce, es una importante herramienta de gestión pesquera que permite el seguimiento y monitoreo satelital a tiempo real de las embarcaciones pesqueras extranjeras y nacionales y que registra información clave para la fiscalización pesquera, como los recorridos, geoposicionamiento, velocidades y rumbo de las embarcaciones, etc. Sin embargo, el Sernanp no tiene acceso al SISESAT, y resulta clave y urgente que pueda acceder a la misma ya que es la forma más eficiente de realizar la fiscalización de las embarcaciones de mayor escala en ANP.

Al respecto, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE establece que "el Produce proporcionará al Sernanp información obtenida del Sisesat, así como las herramientas de seguimiento, control y vigilancia necesarias para el ejercicio de las competencias en materia de fiscalización y sanción del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, de conformidad con la normativa vigente". Sobre el particular, consideramos que además de proveerle la información al Sernanp, resulta importante que el Produce le dé acceso al Sisesat a dicha institución, al igual como lo hace con la Dicapi.

Ello debería implementarse sobre la base del mandato de colaboración interinstitucional previsto en el artículo 87 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y siguiendo el ejemplo de la colaboración entre Sernanp y la DICAPI. DICAPI a través de su central de monitoreo del tráfico de embarcaciones, ha colaborado con la provisión de información sobre las velocidades de navegación de las embarcaciones pesqueras al interior de las ANP.

Esta colaboración con DICAPI ha permitido que el Sernanp identifique a 18 embarcaciones que ingresaron a la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y navegaron con velocidades menores a dos nudos (2.4 millas por hora / 3.8

kilómetros por hora)[57]. A partir de ello, en el 2024 Sernanp elaboró y envió un reporte a Produce para que tome las acciones pertinentes[58]. Cabe resaltar que antes de la aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE (13 de abril del 2025), la normativa pesquera calificaba como infracción, que la embarcación haya navegado a una velocidad menor a los 2 nudos; en un rumbo no constante mayor a 1 hora al interior de ANP[59].

Dicho reporte fue enviado a Produce para su revisión y, a partir de ello la Dirección de Supervisión y Fiscalización del Produce concluyó que 3 embarcaciones pesqueras extranjeras atuneras habrían navegado con una velocidad menor a 2 nudos y rumbo no constante mayor a 1 hora dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, por lo cual habrían incurrido en la presunta comisión de la infracción antes mencionada[60]. Sobre el particular, cabe precisar que, si bien con la aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, esta entidad ya no tramitaría nuevos procedimientos administrativos sancionadores por realizar actividad pesquera dentro de áreas naturales protegidas, conforme lo dispone la única disposición complementaria de dicha norma, los procedimientos administrativos sancionadores en trámite en el Produce, continúarían rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo que los administrados se acojan a la retroactividad benigna por considerar esta nueva disposición normativa más favorable.

Sernanp no cuenta con una tecnología propia para realizar labores de fiscalización, ya que no tiene acceso directo a ninguno de los medios tecnológicos oficiales con los que cuenta el Produce y la Dicapi. En ese contexto, se sugiere que, así como la Dicapi cuenta con un repetidor del Sisesat administrado por el Produce, para realizar sus labores de monitoreo; también se le habilite al Sernanp un repetidor del Sisesat y se le deé acceso directo a la plataforma Themis que maneja Dicapi, a fin de que esta entidad pueda ejercer de forma eficiente sus labores de fiscalización. Esta medida fortalecería la capacidad de fiscalización del Sernanp respecto a la prohibición de la pesca de mayor escala al interior de las ANP, más aún ahora que desde julio de 2024 la normativa pesquera[61] dispone que "el proveedor satelital debe enviar un

[57] Un nudo es una unidad de medida que se utiliza para medir la velocidad en la navegación marítima o aérea. Un nudo equivale a 1.2 millas náuticas por hora. Una milla náutica equivale a 1.852 kilómetros.
[58] Oficio 494-2024-SERNANP/DGANP-SGD.
[59] Ello según el numeral 21 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo 012-2001-PE.
[60] Informe 41-2024-JLOAYZA del 5 de agosto del 2024.
[61] Anexo 2 "Especificaciones Técnicas Mínimas" del Reglamento del Sistema de Seguimiento Satelital para Embarcaciones Pesqueras (Sisesat), aprobado por Decreto Supremo 001-2014-

mensaje de alerta de manera automática a la embarcación pesquera en el instante que ingresa a un ANP, además de emitir una alerta visual y/o sonora que permitan al capitán y/o patrón de la embarcación pesquera, tomar conocimiento".

- **Inclusión de un nuevo tipo infractor en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del SERNANP relacionado a la pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas**

Las infracciones que contempla el Sernanp y que vienen siendo utilizadas para sancionar la pesca de mayor escala en áreas marinas protegidas son dos:

¨1.6 Emplear equipos, herramientas, maquinarias y/o prácticas para el desarrollo de actividades ilícitas al interior de ANP.

1.8 Ingresar a zonas en donde se señale la prohibición de ingreso al interior de las ANP y/o no cuenten con la autorización respectiva.¨

Ambas infracciones son genéricas y no precisas en torno a la prohibición de la pesca de mayor escala dentro de las ANP. Además de ello, la tipificación de infracciones del Sernanp precisa que estas infracciones son aplicables cuando se trata de una afectación a la flora y fauna silvestre o al recurso paisaje en ANP, lo cual complejiza la labor del órgano instructor pues debe probar y acreditar el nexo causal entre la actividad pesquera y la afectación a la fauna silvestre.

En ese sentido, se sugiere al Minam modificar el Cuadro de Tipificación de Infracciones del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las ANP[62] y ubicar las referidas infracciones en el acápite N° 4 cuyo título es "Infracciones relacionadas al Aprovechamiento de Recursos Naturales y Paisaje al interior de las ANP".

Asimismo, a fin de que exista cobertura legal y base jurídica sólida en la labor de tipificación de infracciones, se recomienda al Minam modificar el Cuadro de Tipificación de Infracciones del Decreto Supremo 002-2022-MINAM e incorporar una nueva infracción administrativa vinculada de forma expresa a la prohibición de realizar pesca de mayor escala dentro de ANP. Se sugiere el siguiente tipo infractor:

PRODUCE y modificado mediante Resolución Ministerial 282-2024-PRODUCE del 12 de julio de 2024.

[62] Aprobado por Decreto Supremo 002-2022-MINAM.

> *Realizar pesca de mayor escala dentro de áreas naturales protegidas, salvo que se cuente con un derecho adquirido reconocido expresamente y como tal por el Estado*[63].

Ello permitiría que, al igual como existe en el Decreto Supremo 002-2022-MINAM una tipificación expresa que sanciona la extracción no autorizada de recursos forestales al interior de ANP (códigos 1.9 y 4.2), también exista una tipificación expresa que sancione la extracción de recursos hidrobiológicos dentro de ANP por parte de embarcaciones de mayor escala, infracción que, además, se establecería en aplicación del principio de legalidad y tipicidad y tendría la respectiva cobertura y base legal dada por el Literal b) del artículo 21, Literal f) del artículo 22 y artículo 27 de la LANP, así como el numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP. Recomendamos también elevar a rango de ley la prohibición de pesca de mayor escala en ANP para evitar cuestionamientos respecto al principio de legalidad.

Asimismo, se recomienda incluir otro tipo infractor que permita sancionar ante casos en que se usen artes de pesca no permitidos o se realice actividad pesquera en zonas no permitidas por el Plan Maestro y la zonificación del área:

> *Realizar pesca con artes y métodos de pesca prohibidos y/o en zonas no permitidas por la zonificación y el Plan Maestro.*

Es urgente que desde el Ministerio del Ambiente se asuma liderazgo respecto a estas propuestas y se dé una adecuada cobertura legal para sancionar las actividades de pesca ilegal al interior de ANP, ya que con la aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, Produce dejó de ser competente para iniciar nuevos procedimientos administrativos sancionadores por realizar pesca de mayor escala dentro de las ANP y la única entidad que podría hacerlo sería el Sernanp.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Sobre la prohibición de la pesca de mayor escala en Áreas Naturales Protegidas

En el Perú, la pesca de mayor escala se encuentra prohibida en áreas naturales protegidas por el Reglamento de la Ley de ANP y en las primeras cinco millas por la Ley General de Pesca. Organizaciones como Oceana abogan por que se respete esta prohibición. La industria, por otro lado, plantea que debería

[63] La base legal sería el Literal b) del artículo 21, Literal f) del artículo 22 y artículo 27 de la LANP, así como el numeral 5 del artículo 112 del Reglamento de la Ley de ANP.

permitirse la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas fuera de las cinco millas.

Concluimos que la prohibición de la pesca de mayor escala, bajo el marco legal actual cumple con todos los requerimientos de legalidad. Actualmente, hay dos procesos constitucionales en curso, que establecerán precedentes legales y seguirán nutriendo el debate jurídico y técnico.

Asimismo, existen proyectos de ley presentados ante el Congreso de la República que, de ser debatidos, serán el espacio para la discusión respecto a si debería mantenerse una prohibición general y elevarse a nivel de ley, o si debería permitirse la actividad si es que IMARPE y el Sernanp consideran que la actividad es compatible según el tipo de pesquería y los objetivos de conservación del ANP. La decisión que sea tomada tendrá implicancias de distinta índole. Por un lado, la prohibición general generará mayor oposición ante la creación de áreas marinas protegidas en el futuro. Por otro lado, permitir la pesca de mayor escala, contravendría el principio de no regresión, y podría afectar el cumplimiento de metas internacionales para la conservación de la biodiversidad y las oportunidades para financiar la gestión de estas áreas. Consideramos clave que al tomar decisiones sobre las regulaciones de pesca de mayor escala en ANP se aplique el principio precautorio, y que la falta de información científica no sea usada como argumento para permitir actividades cuando no se tenga certeza sobre su potencial impacto.

Recomendamos:

- Realizar investigaciones lideradas por Imarpe respecto a la pesca de mayor escala que se realiza actualmente al amparo del reconocimiento de los derechos adquiridos, para asegurar que no se comprometan los objetivos de conservación de las ANP.
- Reglamentar la figura de zonas de reserva pesquera considerada en la legislación pesquera, con la finalidad de que el sector pesquero también pueda establecer medidas de conservación basadas en áreas, que no necesariamente constituyan áreas naturales protegidas.
- Brindar aportes para que se revisen los umbrales y definiciones utilizados por organizaciones internacionales como la UICN, respecto a cómo se clasifica la pesca industrial, para asegurar que sean aplicables a realidades como la del mar peruano.

Clarificación normativa

Existe una aparente contradicción entre la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y la Ley de Áreas Naturales Protegidas en cuanto al tratamiento de los derechos adquiridos. La primera establece que los derechos adquiridos no pueden ser afectados, mientras que la segunda dispone que deben ser compatibles con los fines para los cuales fueron creadas las ANP y que es posible imponer limitaciones adicionales para su ejercicio. Hay diferentes interpretaciones por parte de las autoridades competentes (PRODUCE y SERNANP) respecto a si los permisos de pesca constituyen derechos adquiridos. Esta falta de claridad jurídica no contribuye ni a la gestión efectiva de las ANP ni a la inversión pesquera.

Recomendamos:

- En caso se consideren a los permisos de pesca como derechos adquiridos, se sugiere aprobar lineamientos que definan los criterios, condiciones y procedimientos para el reconocimiento de un derecho adquirido, proporcionando mayor certeza y seguridad jurídica. La falta de uniformidad en la acreditación de derechos adquiridos genera incertidumbre y dificulta la fiscalización. Lineamientos claros proporcionarán mayor certeza y seguridad jurídica, facilitando la identificación de embarcaciones que tienen derechos adquiridos y asegurando que su ejercicio sea compatible con los objetivos de conservación.

Colaboración efectiva entre autoridades

Una de las razones por las que hay tan poca claridad y comunicación entre Sernanp y Produce, respecto al tratamiento de la pesca de mayor escala en nuestras áreas naturales protegidas, es el resultado de que la evolución de nuestro sistema de áreas naturales protegidas y la mayor inversión en temas de conservación ha sido sesgada hacia ecosistemas terrestres.

En primer lugar, tenemos menos ANP marinas que terrestres. Hasta inicios de la década de los 2000, el reto relacionado a la gestión de la conservación marina y la pesca de mayor escala solo estaban presentes en un ANP: la Reserva Nacional de Paracas. Es decir, hay menos experiencia y capacidades para afrontar la gestión de AMP que cuando se le compara con las ANP en ecosistemas terrestres.

En segundo lugar, el tratamiento diferenciado de la fauna silvestre y los recursos hidrobiológicos ha llevado a que la fauna silvestre sea vista por el sector

agricultura y los recursos hidrobiológicos por el sector pesca. La gran diferencia es que la gestión de nuestras áreas naturales protegidas ha estado vinculada institucionalmente al sector agricultura hasta la creación en 2008 del Ministerio del Ambiente. La gestión de los bosques y las tierras agrícolas, se han gestionado por décadas, por diferentes oficinas, pero dentro del mismo ministerio. Con la excepción de los años en los que existió el Ministerio de Agricultura y Pesquería, ello no ocurrió con el sector pesquero.

Ello ha llevado a una separación histórica y poca colaboración efectiva entre las autoridades encargadas de la gestión de las áreas naturales protegidas y la autoridad competente para el ordenamiento de los recursos hidrobiológicos en el mar peruano. Como muestra de la poca coordinación interinstitucional entre el PRODUCE y la autoridad de áreas naturales protegidas, resalta que recién en el año 2020, la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción, solicita al SERNANP que se aclare si es que la Reserva Nacional de Paracas es una zona prohibida para la pesca de mayor escala[64]. Asimismo, ese mismo año, la Viceministra de Pesca le solicita al Jefe del Sernanp, que precise cómo debe proceder PRODUCE para acreditar la relación de derechos preexistentes que pueden realizar pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas[65]. En los últimos años, se observa mayores niveles de colaboración entre Sernanp y Produce, tendencia que debe ser fortalecida.

Recomendamos:

- Fortalecer la colaboración entre autoridades para la gestión de las áreas marinas protegidas. Una alternativa sería crear un Grupo de Trabajo Especializado en el seno de la Comisión multisectorial de gestión ambiental del medio marino – costero (COMUMA)[66]. Esta Comisión de naturaleza permanente está presidida por el Ministerio del Ambiente y tiene como objeto la coordinación, articulación y monitoreo de la gestión ambiental en el medio marino-costero.
- Acceso y capacitación al Sernanp a sistemas de monitoreo satelital como el SISESAT de PRODUCE y la plataforma Themis que utiliza la Dicapi. Ello permitirá al SERNANP realizar una fiscalización más eficiente y en tiempo real de las embarcaciones de mayor escala que operan dentro de las ANP.

[64] Oficio 178-2020-PRODUCE/DGSFS-PA.
[65] Oficio 495-2020-PRODUCE/DVPA.
[66] Creada mediante el Decreto Supremo N° 096-2013-PCM, refrendando por nueve sectores, de conformidad con el numeral 3 del artículo 6 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Mejorar los tipos infractores relacionados a la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas

Se deben establecer tipos infractores claros y específicos relacionados con la pesca de mayor escala en las ANP. Ello se vuelve urgente con la reciente aprobación del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, bajo el cual Produce dejó de ser competente para iniciar nuevos procedimientos administrativos sancionadores por realizar pesca de mayor escala dentro de las ANP y la única entidad que podría hacerlo sería el Sernanp.

Recomendamos:

- Elevar a nivel de Ley la prohibición de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas. De considerarse que pueden darse casos en los que las actividades sean compatibles, incluir una salvedad o excepción para que de contar con el aval de Imarpe y la combatibilidad dada por el Sernanp, la actividad se permita siguiendo condiciones que se establezcan en el Plan Maestro.
- Incluir una nueva infracción específica en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las ANP, que sancione expresamente la pesca de mayor escala dentro de las ANP. Una tipificación específica proporcionará una base jurídica sólida y asegurará la vigencia de los principios de legalidad y tipicidad en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR-ARAKAKI, R. (2021). Población del lobo fino Arctocephalus australis en la costa peruana en el periodo 2016-2019. *Boletín Instituto del Mar del Perú*, *36*(1), 188-204.

ARIAS-SCHREIBER, M. (2000). Los lobos marinos y su relación con la abundancia de la anchoveta peruana durante 1979 - 2000. *Boletin Instituto Del Mar Del Perú*, *19*(1-2), 133–138.

ARTISONAL. (2024a). Informe de actividad pesquera Reserva Nacional Mar Tropical de Grau. ARTISONAL-CI-001-2024. 1 de enero 2022 – 1 de enero 2024.

ARTISONAL. (2024b). Informe de actividad pesquera Reserva Nacional Dorsal de Nasca. ARTISONAL-CI-002-2024.

AVENDAÑO, Jorge; AVENDAÑO, Francisco (2017). Derechos reales. Lima, Fondo Editorial de la Pontifica Universidad Católica del Perú.

BARNOSKY, A., MATZKE, N., TOMIYA, S. et al. Has the Earth's sixth mass extinction already arrived?. Nature471, 51–57 (2011). Disponible en:

BARRIGA RIVERA, E. (2017). Variación en los patrones de distribución y abundancia de merluza (Merluccius gayi peruanus Ginsburg, 1954) frente a la costa norte de Perú (2004-2014). Tesis para obtener el grado de Mágister en Recursos Acuáticos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. 90p.

BACHE, S. J. (2003). Bycatch mitigation tools: selecting fisheries, setting limits, and modifying gear. *Ocean & Coastal Management*, *46*(1-2), 103-125.

BARBRAUD, C., BERTRAND, A., BOUCHÓN, M., CHAIGNEAU, A., DELORD, K., DEMARCQ, H., & BERTRAND, S. (2018). Density dependence, prey accessibility and prey depletion by fisheries drive Peruvian seabird population dynamics. *Ecography*, *41*(7), 1092-1102.

BERTRANd, S., JOO, R., ARBULU SMET, C., TREMBLAY, Y., BARBRAUD, C., & WEIMERSKIRCH, H. (2012). Local depletion by a fishery can affect seabird foraging. *Journal of Applied Ecology*, *49*(5), 1168-1177.

CARRERE, M. (2021, 30 marzo). *Latinoamérica: ¿Quiénes cumplieron y quiénes no con el compromiso de proteger el 10 % de sus mares?* Mongabay Latam. Recuperado de https://es.mongabay.com/2021/03/latinoamerica-quienes-cumplieron-y-quienes-no-con-el-compromiso-de-proteger-el-10-de-sus-mares/

CASTILLO, P. R., BOUCHÓN, M., VÁSQUEZ, L., CUADROS, G., GRADOS, D., VALDEZ, C., & POZADA-HERRERA, M. (2025). Behaviour and size distribution of anchoveta (Engraulis ringens) under El Niño 2023 in the Northern Humboldt Current System. Scientia Marina, 89(1), e097-e097.

CEBALLES, A. & PALACIOS, M. (2023). Programa privado de observadores. Pesquería de anchoveta para consumo humano indirecto – CHI. Stock centro-norte, Temporada 2023-II. Cedepesca, 31pp.

CHIRINOS, Carlos; RUIZ, Manuel (2002). Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada. SPDA, Lima.

DAVIES, B. F., HOLMES, L., BICKNELL, A., ATTRILL, M. J., & SHEEHAN, E. V. (2022). A decade implementing ecosystem approach to fisheries management improves diversity of taxa and traits within a marine protected area in the UK. *Diversity and Distributions*, *28*(1), 173-188.

EGUIGUREN, Francisco (19 de marzo del 2025). Entrevista realizada por LP Derecho. *¿Zonas protegidas o permiso para pescar? El caso de la Dorsal de Nasca*. Disponible en: https://lpderecho.pe/entrevista-en-vivo-zonas-protegidas-permiso-para-pescar-caso-dorsal-nasca/

FERREYROS, Eduardo (2025a). Reserva si, pesca también. Disponible en:

FERREYROS, Eduardo (2025b). Entre Pisco y Nasca. Disponible en: https://snp.org.pe/public-entre-pisco-y-nasca/

GRANDEZ, Percy (2024). Régimen jurídico del daño ambiental. Prevención, reparación y gestión de riesgos. Lima, Palestra editores.

HALL, M., GILMAN, E., MINAMI, H., MITUHASI, T., & CARRUTHERS, E. (2017). Mitigating bycatch in tuna fisheries. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, *27*, 881-908

HECK, Carmen (2021). Análisis de las respuestas del SERNANP a las observaciones de Oceana al proyecto de Decreto Supremo que establecería la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. Oceana. https://peru.oceana.org/blog/analisis-de-las-respuestas-del-sernanp-las-observaciones-de-oceana-al-proyecto-de-decreto/

HOOKER, Yuri (2025). Once nuevos registros para Perú de peces asociados a fondos rocosos. *Boletin Instituto Del Mar Del Perú*, *40*(1), e429. https://doi.org/10.53554/boletin.v40i1.429

INGA BARRETO, C.E., ORDINOLA ZAPATA, E. (2002). Desembarques pesqueros en el litoral del departamento de Tumbes. 1996-2001. Inf. Prog. Inst. Mar Peru 159, 3-22.

KAPLAN, D. M., BACH, P., BONHOMMEAU, S., CHASSOT, E., CHAVANCE, P., DAGORN, L., ... & SIBERT, J. (2013). The true challenge of giant marine reserves. *Science*, *340*(6134), 810-811.

LÓPEZ, Fernando (2024) *Régimen de áreas naturales protegidas e hidrocarburos en Perú*. Lima, SPDA.

MCDONALD, G., BONE, J., COSTELLO, C., ENGLANDER, G., & RAYNOR, J. (2024). Global expansion of marine protected areas and the redistribution of fishing effort. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *121*(29), e2400592121.

LUCAS, S., & BERGGREN, P. (2023). A systematic review of sensory deterrents for bycatch mitigation of marine megafauna. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, *33*(1), 1-33

MCSHANE, T. O., HIRSCH, P. D., TRUNG, T. C., SONGORWA, A. N., KINZIG, A., MONTEFERRI, B., MUTEKANGA, D., VAN THANG, H., DAMMERT, J.L., PULGAR-VIDAL, M., WELCH-DEVINE, M., BROSIUS, P., COPPOLILLO, P., & O'CONNOR, S. (2011). Hard choices: Making trade-offs between biodiversity conservation and human well-being. Biological Conservation, 144(3), 966-
972. https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.04.038[1](https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=3144581)

MONTEFERRI, B. (2008). Áreas Naturales Protegidas: los efectos jurídicos de su establecimiento sobre predios de propiedad privada. Revista De Derecho Administrativo, (6), 338-361. Disponible en:

MONTEFERRI, B., & SOLANO, P. (2009). Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Municipales: Propuestas para su consolidación. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

MURUA, J., FERARIOS, J. M., GRANDE, M., ONANDIA, I., RUIZ, J., ZUDAIRE, I., & MORENO, G. (2021). Developing solutions to increase survival rates of vulnerable bycatch species in tuna purse seiner FAD fisheries. *In: IOTC-2nd ad hoc Working Group on FADs. IOTC-2021-WGFAD02-11_rev1, Online.*

O'LEARY, B. C., BAN, N. C., FERNANDEZ, M., FRIEDLANDER, A. M., GARCÍA-BORBOROGLU, P., GOLBUU, Y., ... & ROBERTS, C. M.

(2018). Addressing criticisms of large-scale marine protected areas. *Bioscience*, *68*(5), 359-370.

PALOMARES, M.L.D., FROESE, R., DERRICK, B., MEEUWIG, J.J., NÖEL, S.-L., TSUI, G., WORONIAK, J., ZELLER, D., & PAULY, D. (2020). Fishery biomass trends of exploited fish populations in marine ecoregions, climatic zones and ocean basins. Estuarine, Coastal and Shelf Science, 243, 106896. https://doi.org/10.1016/j.ecss.2020.106896

PIANA, R.P., DEL AGUILA, J. AND TANG, M., 2003. Experiencias de manejo de paiche en cuatro comunidades de la Reserva Nacional Pacaya Samiria. *Seminario Taller Internacional de Manejo de Paiche o Pirarucu. IIAP-WWF*.

PRODUCE. (2025). Memorando 00000489-2025-PRODUCE/DECHDI del 24 de marzo del 2025.

RIVADENEYRA, S., AGUILAR, R. (2022) Poblaciones de lobos marinos del Perú: tendencia poblacional de lobos marinos entre 1953 y 2022. Instituto del Mar del Perú, Oficina de Depredadores Superiores. Accedido en: www.imarpe.gob.pe/imarpe/archivos/reportes/imarpe_reporte_poblaciones_lobos_marinos_1.pdf

RIVADENEYRA-VILLAFUERTE, S., & ROMÁN-AMANCIO, G. (2022). Depredadores tope en la pesquería industrial de anchoveta entre los años 2015 y 2019. Bol Inst Mar Perú 37(1), 91-112.

SALAZAR, C. (2018). Impacto ecosistémico de las artes de pesca artesanal peruana: propuestas de investigación tecnológicas y manejo pesquero. Tesis para obtener el grado académico de magíster en Recursos Acuáticos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Disponible en https://hdl.handle.net/20.500.12672/10469

SERNANP. (2021). Expediente de creación de Dorsal de Nasca. Lima, SERNANP.

SOLANO, Pedro. (2005). La Esperanza es Verde. Áreas Naturales Protegidas en el Perú. Lima, SPDA.

SOLANO, Pedro. (2020). ¿Qué es un Parque Nacional? El ABC de las áreas naturales protegidas en el Perú. Lima: WCS.

SOCIEDAD Nacional de Pesquería. (2025). Ayuda memoria - Pesca Industrial en la Reserva Nacional de Paracas. Documento de trabajo.

SOCIEDAD Peruana de Derecho Ambiental. (2021). Análisis en torno al establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca. Opinión legal. Lima, SPDA.

SOCIEDAD Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2004). Manual Explicativo de la Ley No. 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Lima, SPDA.

TAM MÁLAGA, J., BLASKOVIC' HUAYTA, V., GOYA SUEYOSHI, E., BOUCHON CORRALES, M., TAYLOR, M., OLIVEROS RAMOS, R., GUEVARA CARRASCO, R., & PURCA CUICAPUSA, S. (2010). Relación entre anchoveta y otros componentes del ecosistema. *Boletin Instituto Del Mar Del Perú*, *25*(1-2), 31–37.

UNIÓN Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN. Resolución WCC-2020-Res-055-ES "Orientaciones para identificar la pesca industrial incompatible con las áreas protegidas. Francia.

UNEP-WCMC and IUCN (2025), Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA) [On-line], [March 2025], Cambridge, UK: UNEP-WCMC and IUCN. Available at: https://doi.org/10.34892/6fwd-af1

Von SCHIERENBECK Martínez, Werner Meier (2020). Conciencia del dominio marítimo y su integración al sistema de control y vigilancia marítima del Perú. En Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval. Lima.

WHITE, T. D., ONG, T., FERRETTI, F., BLOCK, B. A., MCCAULEY, D. J., MICHELI, F., & DE LEO, G. A. (2020). Tracking the response of industrial fishing fleets to large marine protected areas in the Pacific Ocean. *Conservation Biology*, *34*(6), 1571-1578.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de noviembre de 2025

EL TRÁFICO ILEGAL DE RESIDUOS PLÁSTICOS EN LA DIRECTIVA EUROPEA RELATIVA A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MEDIANTE EL DERECHO PENAL*

ILLEGAL PLASTIC WASTE TRAFFICKING UNDER THE EUROPEAN DIRECTIVE ON ENVIRONMENTAL PROTECTION THROUGH CRIMINAL LAW

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

Autor: Iván Hortigüela Bolsa, Abogado ambientalista, INSTA Serveis Jurídics Ambientals (España). ORCID: 0000-0002-8152-3334

Fecha de recepción: 08/09/2025

Fecha de aceptación: 09/10/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00450

* Esta investigación forma parte del proyecto "Cambio climático y residuos plásticos: desafíos jurídicos de la economía circular como paradigma para la tutela de la salud y la justicia planetarias (JustCircular), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades del Gobierno de España (PID2020-115551RA-I00). Los autores son miembros del Grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili "Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad", reconocido como grupo de investigación consolidado de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

Resumen:

El presente trabajo analiza la respuesta del Derecho penal europeo al tráfico ilegal de residuos plásticos, en el marco de la Directiva (UE) 2024/1203 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. El objetivo del estudio es evaluar si las reformas legislativas recientes en la Unión Europea son suficientes para cumplir con el mandato de criminalización del Convenio de Basilea y afrontar los desafíos vinculados a este fenómeno delictivo transnacional. Los principales resultados del análisis muestran que la nueva Directiva es un avance significativo respecto a la anterior normativa (Directiva 2008/99/CE) por su novedoso enfoque holístico. Así, cabe destacar que la Directiva modifica los delitos de residuos e introduce mejoras notables en cuanto al sistema de sanciones penales, el fortalecimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y el fomento de la cooperación entre autoridades. La investigación concluye que, si los Estados miembros de la UE transponen la Directiva conforme al enfoque holístico que ésta propone, podrá convertirse en una herramienta eficaz para combatir el tráfico ilegal de residuos plásticos en la UE con efectos a nivel global.

Abstract:

This study examines how European criminal law addresses the illegal trafficking of plastic waste in the context of Directive (EU) 2024/1203 on the protection of the environment through criminal law. Its purpose is to determine whether recent legislative reforms in the European Union are adequate to fulfil the Basel Convention's mandate on criminalisation and to tackle the challenges posed by this transnational criminal phenomenon. The analysis highlights that the new Directive marks a substantial improvement over the previous framework (Directive 2008/99/EC), primarily due to its innovative holistic approach. Notably, it revises waste-related offences and introduces significant improvements regarding the system of criminal sanctions, the strengthening of corporate criminal liability, and the promotion of cooperation among authorities. The study concludes that as long as EU Member States transpose the Directive in line with its holistic approach, it has the potential to become an effective instrument against the illegal trafficking of plastic waste within the EU, with meaningful global impact.

Palabras clave: Tráfico ilegal. Residuos plásticos. Directiva (UE) 2024/1203.

Keywords: Illegal trafficking. Plastic waste. Directive (EU) 2024/1203.

Índice:

1. Introducción
2. La Unión Europea como origen, tránsito y destino del tráfico de residuos plásticos
3. La persecución penal del tráfico ilegal de residuos plásticos
   3.1. Principales desafíos
   3.2. El mandato de criminalización del Convenio de Basilea
   3.3. La UE y la tipificación penal de los traslados de residuos
4. Principales aportaciones de la Directiva (UE) 2024/1203 en la persecución del tráfico ilegal de residuos plásticos
   4.1. Conductas típicas
   4.2. Circunstancias agravantes
   4.3. Sanciones aplicables a las personas físicas
   4.4. Sanciones aplicables a las personas jurídicas
   4.5. Mecanismos adicionales para hacer frente a la delincuencia ambiental
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. The European Union as a point of origin, transit and destination for plastic waste trafficking
3. Criminal prosecution of the plastic waste trafficking
   3.1. Key challenges
   3.2. The Basel Convention's criminalisation mandate
   3.3. The UE and the criminalisation of waste trafficking
4. Main contributions of Directive (EU) 2024/1203 to the prosecution of plastic waste trafficking
   4.1. Criminal offences
   4.2. Aggravating circumstances
   4.3. Penalties for natural persons
   4.4. Penalties for legal persons
   4.5. Additional mechanisms to address environmental crime
5. Conclusions
6. References

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva (UE) 2024/1203 relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal, por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE[1], es el resultado del proceso de evaluación de la Directiva 2008/99/CE[2] llevado a cabo a lo largo de tres años. El texto finalmente aprobado introduce normas más estrictas para la protección penal del medio ambiente y se caracteriza por tener un enfoque más holístico que la Directiva 2008/99/CE.

El presente trabajo analiza la respuesta del Derecho penal europeo al tráfico ilegal de residuos plásticos a la luz de esta Directiva, con el fin de evaluar si las novedades introducidas son suficientes para cumplir con el mandato de criminalización del Convenio de Basilea y afrontar los desafíos vinculados a este fenómeno delictivo transnacional.

Para ello, tras situar a la Unión Europea (en adelante, UE) en el contexto global de los traslados de residuos (apartado 2), se abordan los principales desafíos de la persecución penal en este ámbito, así como la relación entre el mandato de criminalización del Convenio de Basilea y la tipificación penal de los traslados de residuos en la normativa europea (apartado 3). Posteriormente se examinan en detalle las principales aportaciones de la Directiva 2024/1203, tanto en lo relativo a las conductas típicas y circunstancias agravantes como en las sanciones previstas para personas físicas y jurídicas, sin olvidar los otros mecanismos de lucha contra la delincuencia ambiental introducidos por la Directiva (apartado 4). Finalmente, las conclusiones (apartado 5) ofrecen una valoración general acerca de la capacidad de la reforma para configurar una protección penal más eficaz del medio ambiente y, en particular, para enfrentar el tráfico ilegal de residuos plásticos.

[1] Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal y por la que se sustituyen las Directivas 2008/99/CE y 2009/123/CE, DOUE *L, 2024/1203, 30.4.2024*.
[2] Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho Penal, DOUE *L328, 6.12.2008*.

2. LA UNIÓN EUROPEA COMO ORIGEN, TRÁNSITO Y DESTINO DEL TRÁFICO DE RESIDUOS PLÁSTICOS

La UE es uno de los grandes generadores de residuos plásticos y, según datos de Naciones Unidas, desde el año 2018 también el mayor exportador mundial[3].

Una parte importante de los residuos que se producen en los Estados miembros no se gestiona en su propio territorio, sino que se envía fuera. El principal destino de estos envíos de residuos plásticos ha sido históricamente China. Desde 1992, este país ha concentrado el 45% de importaciones globales de residuos plásticos a nivel mundial (tanto procedentes como no procedentes de la UE), lo que equivale a casi la mitad mundial. Estos residuos plásticos se han destinado a su transformación en nuevos productos para su posterior venta y exportación[4]. Sin embargo, en la última década China ha adoptado numerosas políticas para disminuir la cantidad de residuos recibidos y elevar la calidad de los que continúa recibiendo.

En 2017, este país anunció que dejaría de aceptar residuos sólidos. La nueva política prohibió la importación de 24 tipos de residuos y fijó unos estándares de calidad más elevados para otros residuos. Entre los residuos prohibidos se encuentran diversos tipos de plástico, como el teraftalato de polietileno (PET), el policloruro de vinilo (PVC), el poliestireno (PS), o papel, y además se aumentó el estándar de pureza de los residuos plásticos hasta un 99'5%, reduciendo de forma significativa la cantidad de sustancias contaminantes con las que se podían exportar[5].

La limitación en la recepción de residuos de China provocó que otros países del sudeste asiático se convirtieran en grandes importadores de residuos procedentes de países del Norte Global. Entre estos países se encuentran los Estados miembros de la UE. La exportación de residuos plásticos a países del sudeste asiático como Filipinas, Camboya, Singapur, Sri Lanka, Malasia, Vietnam o Tailandia aumentó de forma significativa, creando serios problemas

[3] RITCHIE, Hannah. Ocean plastics: How much do rich countries contribute by shipping their waste overseas?. *Our World in Data,* 2022. (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[4] BROOKS, Amy L.; WANG, Shunli; JAMBECK, Jenna R. The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade. *Science Advances* 4(6), 2018, p.1. (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[5] STAUB, Colin. China's ban hits additional materials. *Resource Recycling News*, 2018. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

de gestión[6]. Los envíos de residuos plásticos no siempre son legales[7] ni de material de calidad[8].

Otro de los destinos de los residuos plásticos procedentes de la UE es Turquía. Después de que China cerrara sus fronteras a la recepción de residuos plásticos el año 2018, numerosos países del sudeste asiático se vieron sobrepasados por la llegada de estos residuos. La reacción de estos países fue adoptar medidas para reducir la llegada de residuos plásticos, tales como enviar contenedores de vuelta[9] o reforzar la actividad inspectora[10]. Esta situación hizo que Turquía se transformara en uno de los principales destinos escogidos por los exportadores de residuos. Sólo en el año 2020 se recibieron más de 11 millones de toneladas de residuos procedentes de países de la UE -el triple que en el año 2004 –, de las cuales más de 600.000 eran plásticos[11].

La gestión de los residuos plásticos exportados a Turquía ha comportado graves problemas sociales y ambientales. En marzo de 2021, la organización ecologista Greenpeace examinó 10 localizaciones al sur de la ciudad turca de Adana. Se hallaron residuos plásticos de distintas marcas y cadenas de supermercados, que evidenciaban que su origen era, al menos en parte, el Reino Unido. Aunque desde 2020 este país ya no forma parte de la UE, el caso resulta relevante para comprender la magnitud y alcance del problema. En muchos casos los residuos plásticos habían sido quemados. Estos desechos se encontraban apilados en bolsas, unas encima de otras, muchas de las cuales estaban rasgadas. Otros

[6] BUETA, Gregorio Rafael P. *Waste trade in the Philippines: How local and global policy instruments can stop the tide of foreign waste dumping in the country*. Greenpeace Philippines & EcoWaste Coalition, 2020, p. 43. (Fecha de último acceso 04-08-2025); GREENPEACE. *Southeast Asia's Struggle Against the Plastic Waste Trade*, 2019, p.4. (Fecha de último acceso 04-08-2025); STAUB, Colin. Why Vietnam is shutting out some materials. *Resource Recycling News*, 2018. (Fecha de último acceso 04-08-2025); GREENPEACE MALAYSIA. *The recycling Myth. Malaysia and the broken global recycling system* 2018, p. 14. (Fecha de último acceso 04-08-2025); CLARKE, Joe Sandler. Thailand moves to send poor quality plastic waste back where it came from. *Unearthed*, 2018. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[7] Para más información sobre algunos de estos casos, vid. WASTE FORCE. *Waste Force 8 Waste Crime Alerts*, 2020, pp. 15-23, 37, 63-66, 105-107, 192 y 194. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[8] CLARKE, Joe Sandler. Thailand moves to send poor quality plastic waste back where it came from, op. cit., passim.

[9] BOSTOCK, Bill. Malaysia sent 4,120 tons of plastic trash back to 13 rich countries, saying it refuses to be the 'rubbish dump of the world'. *Business Insider*, 21 de enero de 2020. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[10] SOVAN, Nguon; PENGFEI, Mao. Spotlight: Cambodia takes tough mesures to curb plastic waste imports. *Xinhuanet – Asia & Pacific*, 6 de agosto de 2019. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[11] UĞURTAŞ, Selin. Why Turkey became Europe's garbage dump. *Politico*, 18 de septiembre de 2020. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

residuos se derramaban por los flujos de agua circundantes, y se desplazaban aguas abajo[12].

También han existido traslados ilegales e intentos de estos traslados a otras partes del Sur Global, como determinados países de África. En agosto de 2019, se detuvo a un hombre en Venlo por haber exportado 12 millones de kilos de residuos (plásticos y no plásticos) a países de Asia y África sin los correspondientes permisos. Esta persona también blanqueaba los beneficios económicos obtenidos[13]. Otro ejemplo es el de una empresa en Jaén (España), que se dedicaba a la extracción del plástico de los vehículos al final de su vida útil. Estos posteriormente eran enviados de forma ilegal, declarándolos como materias primas. Se estima que esta empresa envió más de 2.300 toneladas de residuos plásticos a Marruecos, así como 900 toneladas a Tailandia, 98 toneladas a Hong-Kong y 312 toneladas a Malasia[14].

En este contexto, cabe destacar que el principal país de tránsito de los movimientos transfronterizos de residuos plásticos en la UE es Países Bajos. En el año 2021, este país fue el mayor exportador de residuos plásticos de la UE a países no sujetos a la Decisión de la OCDE, y uno de los mayores exportadores mundiales de residuos plásticos al Sur Global[15]. Uno de los motivos puede ser que los requisitos regulatorios más estrictos pueden ser cumplidos con mayor facilidad en puertos de grandes dimensiones, como el puerto de Rotterdam[16].

En cifras, el año 2019 se importaron a Países Bajos 450.000 toneladas de residuos plásticos procedentes de otros países de la UE. Ese mismo año unas 210.000 toneladas de residuos fueron exportadas a otros países[17]. De estas exportaciones, unas 68.000 toneladas fueron a países no sometidos a la decisión de la OCDE[18]. Esta tendencia de Países Bajos como importador neto de residuos se ha mantenido proporcional durante los últimos años[19], aunque la cantidad total de residuos plásticos importados y exportados (a países

[12] LAVILLE, Sandra. UK plastics sent for recycling in Turkey dumped and burned, Greenpeace finds. *The Guardian,* 17 de mayo de 2021. (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[13] WASTE FORCE. *Waste Force 8 Waste Crime Alerts*, op. cit., p. 92.
[14] MINISTERIO DEL INTERIOR. Investigadas ocho personas por el tráfico ilegal de más de 5.700 toneladas de residuos plásticos. Gobierno de España, 2023. (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[15] PLASTIC SOUP FOUNDATION. A neocolonial plastics scandal, 2022, p. 7. (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[16] D'AMATO, Alessio et al. (2023). The fate of EU plastic waste, *European Environment Agency, 2023*, p. 25. (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[17] Ibidem.
[18] PLASTIC SOUP FOUNDATION. *A neocolonial plastics scandal,* op. cit., p. 7.
[19] Ibidem, p.8.

sometidos y no sometidos a la decisión de la OCDE) ha aumentado de forma significativa[20].

Los países de la UE también son destino del tráfico de residuos plásticos. Polonia experimentó un auge en la recepción de residuos después de que China implementara la operación *National Sword* en el año 2018. Este país se transformó en uno de los lugares de destino de los residuos plásticos con origen en el Reino Unido. Una vez en el país, estos residuos eran incinerados por grupos criminales[21].

Otro país receptor de residuos plásticos es España. A principios del año 2021 el SEPRONA de la Guardia Civil de la provincia de Girona y el *Cos d'Agents Rurals* de esta misma provincia identificaron un vertedero donde se realizaban depósitos de residuos irregulares. Se trataba de plásticos, cartones y papeles mezclados, falsamente declarados como residuos de la construcción. La investigación averiguó que el origen de estos residuos era una planta francesa ubicada en Nimes. Los residuos de esta planta se trasladaban ilegalmente a cuatro destinos diferentes ubicados en Cataluña. La operación policial conjunta concluyó que, desde 2020, se habían exportado a estas plantas unas 30.000 toneladas de residuos, generando elevadas ganancias. Se detuvieron 9 personas y se investigó a otras 10 por formar parte de una organización criminal dedicada al tráfico ilegal de residuos[22].

Como puede apreciarse, la UE desempeña distintos roles en los movimientos transfronterizos de residuos plásticos: actúa como origen, tránsito y destino.

3. LA PERSECUCIÓN PENAL DEL TRÁFICO ILEGAL DE RESIDUOS PLÁSTICOS

3.1. PRINCIPALES DESAFÍOS

La persecución del tráfico ilegal de residuos plásticos presenta numerosos desafíos. Se trata de una actividad altamente lucrativa, ya que genera beneficios significativos frente al bajo riesgo de ser detectada y sancionada. Además, las sanciones previstas para los delitos ambientales en el conjunto de la UE -ya sean

[20] RITCHIE, Hannah. Ocean plastics: How much do rich countries contribute by shipping their waste overseas?, op. cit., passim.
[21] GAMP, Joe. Poland furious at Britain over waste dumping: Warsaw says UK funding 'garbage mafia'. *Express*, 29 de julio de 2019. (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[22] MINISTERIO DEL INTERIOR. Desarticulada una organización dedicada al tráfico de residuos entre Francia y España. Gobierno de España, 2022. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

multas o penas de prisión- suelen ser reducidas y, en consecuencia, poco disuasorias[23]. Según el Consejo Europeo, se estima que entre el 15% y el 30% de todos los traslados de residuos (plásticos y no plásticos) son ilegales[24].

Una dificultad adicional en la persecución del tráfico ilegal de residuos plásticos es que las redes criminales europeas implicadas suelen ampararse en negocios legales, principalmente empresas dedicadas a la recogida y al reciclaje de residuos. Estas redes colaboran con intermediarios internacionales y otras organizaciones criminales situadas fuera de la UE[25]. Como se puso de relieve en los informes que acompañaron la propuesta de revisión de la Directiva 2008/99/CE, el sector de la gestión de residuos constituye un ejemplo claro de los elevados costes económicos derivados de estas prácticas, que se manifiestan en precios de mercado artificialmente bajos y en la pérdida de actividad de los operadores legales como consecuencia de la competencia desleal de los operadores ilegales[26]. El gran número de actores implicados en el traslado de los residuos (productores, intermediarios, transportistas, gestores, autoridades portuarias, entre otros) y el carácter transnacional de esta actividad, dificulta mucho la detección y la trazabilidad de los traslados ilegales.

Un desafío importante en la persecución penal del tráfico ilegal de los residuos es la falta de capacidad institucional y operativa para la aplicación de la normativa[27]. Abordar este reto requiere necesariamente una mayor inversión de recursos económicos y humanos, una mejor formación de las autoridades encargadas de perseguir del tráfico ilegal de residuos, una coordinación y cooperación más estrechas entre las autoridades de los diferentes Estados, así como la implementación de estrategias y planes de inspección de los traslados.[28]

---

[23] COMISIÓN EUROPEA. Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law. European Commission, SWD (2020) 259 final. Part 1/2), pp. 43-50. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[24] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Waste trade. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[25] EUROPOL. Environmental crime in the age of climate change, 2022, p. 16. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[26] COMISIÓN EUROPEA. Commission Staff Working Document. Impact assessment report accompanying the document proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. European Commission, SWD (2021) 466 final, p. 9. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[27] UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. UNODC Approach to Crimes in the Waste Sector, (fecha desconocida), p. 2.

[28] COMISIÓN EUROPEA. Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law. Op. cit., pp. 34, 59 y 60.

Otro desafío que conviene destacar -común a todos los delitos ambientales complejos-, es su estrecha vinculación con otros delitos, como la falsificación de documentos, el blanqueo de capitales y la evasión fiscal, así como con fenómenos criminales como la corrupción. En este sentido, en los movimientos transfronterizos de residuos suelen estar implicados diversos funcionarios públicos, como agencias gubernamentales dedicadas a la protección ambiental, autoridades aduaneras, organismos dedicados a la implementación de políticas de gestión de residuos o fuerzas del orden, entre otros. La corrupción puede darse en distintas etapas del movimiento de los residuos, o incluso antes del inicio del traslado. Un ejemplo puede ser el soborno de funcionarios públicos, ya sea para obtener permisos o licencias para llevar a cabo la actividad o bien para pasar por alto violaciones de la normativa[29].

Los beneficios obtenidos de los traslados ilegales de residuos suelen blanquearse e integrarse en el tejido económico mediante diversos métodos. Uno de ellos son las denominadas "empresas-fantasma", sociedades que únicamente existen sobre el papel y que apenas tienen actividad comercial real. El propósito de estas sociedades es crear la apariencia de operaciones legales vinculadas a los residuos y canalizar a través de ellas las ganancias obtenidas ilegalmente, dificultando que las autoridades las vinculen con su origen ilegal[30].

El uso de transacciones comerciales también es un método común para blanquear el dinero obtenido del tráfico ilegal de residuos. Este método incluye prácticas como el aumento o la devaluación de los precios de los traslados de residuos, la falsificación de facturas o la tergiversación de la naturaleza de los residuos comercializados. Todo ello genera una apariencia de actividad comercial legal que dificulta a las autoridades detectar el origen ilícito del dinero[31].

Por último, el uso de paraísos fiscales también es una práctica habitual para blanquear los beneficios obtenidos de esta actividad ilegal. Las exigentes normas de confidencialidad y la baja tributación hacen de los paraísos fiscales destinos atractivos para blanquear el dinero. Además, a través del uso de transacciones, involucrando a múltiples entidades 'off-shore' se puede ocultar el origen de los fondos y blanquearlo[32].

---

[29] UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Cash in the Trash: the role of corruption, organized crime and money laundering in waste trafficking, 2024, p. 10 (Fecha de último acceso 04-08-2025).
[30] Ibidem, p. 26.
[31] Ibidem, p. 26.
[32] Ibidem, p. 26.

3.2. EL MANDATO DE CRIMINALIZACIÓN DEL CONVENIO DE BASILEA

El principal instrumento jurídico internacional que regula los movimientos transfronterizos de residuos, incluyendo los residuos plásticos, es el Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación[33]. Esta norma fue adoptada el 22 de marzo de 1989, y entró en vigor el 5 de mayo de 1992. El Convenio de Basilea se adoptó como consecuencia de la respuesta generada por el depósito y eliminación de residuos tóxicos en países en vías de desarrollo. Actualmente el Convenio de Basilea cuenta con 191 partes firmantes.

El Convenio de Basilea tiene como objetivo la protección del ambiente y de la salud humana de los efectos nocivos de los residuos peligrosos. En su ámbito de aplicación se incluyen determinados residuos, entre los que recientemente se han incluido algunos residuos plásticos. En 2019 entró en vigor la Enmienda de prohibición del Convenio de Basilea ("the Ban Amendment). Esta enmienda se adoptó el año 1995, y establece la prohibición de los Estados miembros de la UE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Liechtenstein de exportar residuos peligrosos a países en vías de desarrollo. Estos países son aquellos no incluidos en el Anexo VII del Convenio de Basilea.

En enero del año 2021 entró en vigor una enmienda al Convenio de los Anexos II, VIII y IX. A través de esta enmienda se introdujeron referencias en estos Anexos a determinados residuos plásticos, con el objetivo de reforzar el control de los movimientos transfronterizos de estos desechos.

El Convenio de Basilea contiene un procedimiento específico para el movimiento transfronterizo de residuos. Se trata de un procedimiento complejo, basado en notificaciones escritas con determinada información y declaraciones por parte del estado exportador dirigidas a las autoridades competentes de los estados interesados (Partes que sean estados de exportación o estados de importación y de tránsito, independientemente de que sean Partes). El Estado importador puede reaccionar aceptando el traslado, rechazándolo, aceptándolo bajo determinadas condiciones o bien solicitando más información. Estas respuestas deben darse por escrito. Estas previsiones son relevantes para definir qué se considera tráfico ilícito.

[33] Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (adoptado el 22 de marzo de 1989, en vigor desde el 5 de mayo de 1992). 1673 UNTS 57.

El artículo 9 del Convenio de Basilea considera tráfico ilícito todo movimiento de residuos peligrosos u otros residuos bajo el ámbito de aplicación del Convenio realizados sin notificación a los Estados interesados; sin consentimiento de un Estado considerado como interesado; con consentimiento de los estados interesados obtenido mediante falsificación, falsas declaraciones o fraude; de manera que no corresponda a los documentos en un aspecto esencial; o que implique la eliminación deliberada de residuos peligrosos u otros residuos en contravención del Convenio y de los principios generales del derecho internacional.

Desde la perspectiva del Derecho penal, el Convenio de Basilea adquiere especial relevancia al contener un mandato expreso de criminalización de los traslados ilícitos, a diferencia de otros tratados ambientales[34]. El artículo 4.3 del Convenio de Basilea prevé lo siguiente: "Las Partes considerarán que el tráfico ilícito de desechos peligrosos y otros desechos es delictivo". Con todo, cabe señalar que la versión inglesa ("may consider") suscitó dudas sobre si realmente esta disposición establece una obligación penal[35].

Entre los residuos peligrosos y otros residuos en el ámbito de aplicación del Convenio de Basilea se incluyen determinados residuos plásticos a partir del año 2021, por lo que el traslado ilícito de éstos debe (o puede) considerarse delictivo.

Más allá del mandato de criminalización, cabe destacar que el Convenio de Basilea también impulsa mecanismos de apoyo para afrontar los desafíos de la persecución de esta actividad. Un ejemplo de ello es la Red ambiental para Optimizar el Cumplimiento Regulatorio sobre el Tráfico Ilegal (ENFORCE). Esta red fue creada en la undécima reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea (Decisión BC-11/8), con el objetivo de promover el cumplimiento de las disposiciones del Convenio, y llevar a cabo actividades y el desarrollo de competencias para la prevención y la persecución del tráfico ilegal de residuos. Entre las medidas para la consecución de este objetivo se incluyen la promoción de la cooperación entre los socios, el desarrollo de capacidades o

[34] MARQUES-BANQUE, Maria. Environmental Crime. Assessing and enhancing EU compliance with international environmental law. En CAMPINS ERITJA, Mar (Ed.). *The European Union and Global Environmental Protection. Transforming Influence into Action*. New York: Routledge, 2021, pp. 133-134.

[35] Este es el caso de MITSILEGAS, Valsamis et al., Analysis of International Legal Instruments Relevant to Fighting Environmental Crime. En *Study in the Framework of the EFFACE Research Project*. London: Queen Mary University of London, 2015, p. 85. Disponible en: (Fecha de último acceso 04-08-2025).

el aumento y el apoyo de los esfuerzos dirigidos a la prevención del tráfico ilegal[36].

3.3. LA UE Y LA TIPIFICACIÓN PENAL DEL TRASLADO DE RESIDUOS

El impacto del Convenio de Basilea y de sus enmiendas en la legislación penal de los Estados miembros depende tanto de la legislación secundaria de la UE adoptada en su cumplimiento como de las competencias de la UE en materia penal y de su evolución.

En lo que respecta a la legislación secundaria de la UE, hasta hace poco, el instrumento de referencia fue el Reglamento (CE) núm. 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos[37]. En 2020, el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1013/2006 ya fue ampliado para regular los traslados de determinados residuos plásticos, y así alinearse con la enmienda relativa a residuos plásticos del Convenio de Basilea[38].

En materia de sanciones, el artículo 50.1 del Reglamento (CE) núm. 1013/2006 estableció que éstas debían ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, dejando así a los Estados miembros la elección sobre la naturaleza penal o administrativa de las sanciones. Esta situación, que no garantizaba el cumplimiento del mandato expreso de criminalización del Convenio de Basilea, fue coherente, sin embargo, con el marco jurídico entonces vigente en materia de competencias penales de la Unión.

Este escenario cambió radicalmente con la Directiva 2008/99/CE relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal. El artículo 5 de dicha Directiva impuso a los Estados miembros la obligación de tipificar como delito y castigar con sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias una serie de conductas cuando fueran "ilícitas". Entre estas conductas se incluyeron dos delitos en materia de gestión y traslado de residuos.

[36] En este contexto, se han desarrollado guías de capacitación y cursos en línea, incluyendo un módulo específico en materia de residuos plásticos.
[37] Reglamento (CE) nº1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, DOUE L190, 12.07.2006.
[38] Reglamento Delegado (UE) 2020/2174 de la Comisión de 19 de octubre de 2020 por el que se modifican los anexos IC, III, IIIA, IV, V, VII y VIII del Reglamento (CE) Nº1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los traslados de residuos, DOUE L433/11, 22.12.2020.

La Directiva entendía por "ilícita" la infracción de la legislación comunitaria especificada en los anexos de la Directiva, o de una ley, un reglamento de un Estado miembro o una decisión adoptada por una autoridad competente de un Estado miembro que diera cumplimiento a la misma. Esto es relevante porque en los anexos, se incluyó el Reglamento (CE) nº 1013/2006. Por consiguiente, puede afirmarse que, a partir de la Directiva 2008/99/CE, ha existido un mandato expreso de tipificación penal del traslado ilícito de residuos en la UE. Con todo, las limitaciones todavía existentes en materia penal cuando se aprobó la Directiva, resultaron en una falta de homogeneidad de las sanciones penales dentro de la UE[39].

Este marco jurídico ha sido objeto de reforma posteriormente. El 30 de abril de 2024 se publicaron en el Diario Oficial de la UE, la Directiva (UE) 2024/1203, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal -que sustituyó la Directiva 2008/99/CE- y el Reglamento (UE) 2024/1157 relativo a los traslados de residuos[40]. Esta norma sustituye al anterior Reglamento en materia de traslados de residuos y será plenamente aplicable en 2026.

La revisión del Reglamento (CE) 1013/2006 y de la Directiva 2008/99/CE mediante estas dos nuevas normas refuerza la aplicación del mandato de criminalización del artículo 4.3 del Convenio de Basilea.

El Reglamento 2024/1157 incorpora una mejora sustancial del régimen sancionador al dedicar el artículo 63 de forma específica a la regulación de las sanciones. Para garantizar una aplicación más coherente, dicho artículo establece criterios comunes -no exhaustivos- para determinar los tipos y niveles de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento. Desde la perspectiva de la persecución penal, lo relevante es que, como novedad, el artículo 63.1 del Reglamento hace referencia expresa a la responsabilidad penal, al establecer que las sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, sin perjuicio de las obligaciones contraídas por los Estados miembros de acuerdo con la Directiva 2008/99/CE -referencia que deberá entenderse actualizada con la nueva Directiva (UE) 2024/1203-.

---

[39] COMISIÓN EUROPEA. Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law. Op. cit, pp. 29 y ss.

[40] Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos, por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº1257/2013 y (UE) 2020/1056, y se deroga el Reglamento (CE) nº1013/2006, DOUE *L 2024/1157, 30.4.2024.*

En cuanto a la Directiva (UE) 2024/1203, como desarrollaremos a continuación, mantiene los delitos de residuos e introduce novedades relevantes en materia de sanciones, además de incorporar disposiciones destinadas a fomentar la cooperación internacional en la persecución de los delitos ambientales.

4. PRINCIPALES APORTACIONES DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1203 EN LA PERSECUCIÓN DEL TRÁFICO ILEGAL DE RESIDUOS PLÁSTICOS

En este apartado analizaremos las principales novedades de la Directiva (UE) 2024/1203, con el fin de evaluar si éstas responden a los desafíos de la persecución del tráfico ilegal de residuos plásticos.

No se trata, por tanto, de un análisis sistemático de los delitos de residuos, sino de abordar, de manera sucinta, las novedades relativas a las conductas típicas, las circunstancias agravantes, las sanciones aplicables a las personas físicas y jurídicas, y el novedoso enfoque holístico de la Directiva, que incorpora un conjunto de mecanismos adicionales destinados a hacer frente a la delincuencia ambiental.

4.1. CONDUCTAS TÍPICAS

La Directiva 2008/99/CE estableció dos delitos relativos a residuos. Uno centrado en la gestión y otro en los traslados de residuos:

> *b) la recogida, el transporte, la valoración o la eliminación de residuos, incluida la vigilancia de estos procedimientos, así como la posterior reparación de instalaciones de eliminación, e incluidas las operaciones efectuadas por los comerciantes o intermediarios (aprovechamiento de residuos), que causen o puedan causar la muerte o lesiones graves a personas o daños sustanciales a la calidad del aire, la calidad del suelo o la calidad de las aguas o a animales o plantas;*
> *c) el traslado de residuos, cuando dicha actividad esté incluida en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 35, del Reglamento (CE) 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos y se realice en cantidad no desdeñable, tanto si se ha efectuado en un único traslado como si se ha efectuado en varios traslados que parezcan vinculados;*

Tal y como señala PEREIRA, la Directiva optó por dividir los delitos en materia de residuos por dos razones principales: por un lado, porque cada delito perseguía garantizar la aplicación efectiva de diferentes instrumentos de la normativa ambiental de la UE; y por otro, porque la configuración de cada

delito requiere un grado distinto de puesta en peligro del medio ambiente o de la salud humana.[41]

Si bien el segundo delito se vincula de forma directa con los traslados de residuos, conviene subrayar que el primero incluye, entre las conductas punibles, los actos de transporte, por lo que resulta también de interés en el ámbito de la persecución penal del tráfico de residuos. En este sentido, conviene tener presente que el Reglamento 2024/1157 define, en su artículo 3, el "transporte de residuos" como el transporte de residuos por carretera, por ferrocarril o por vía aérea, marítima o terrestre; el "traslado" como una modalidad de transporte de residuos cuando su destino es la valorización o la eliminación en determinados supuestos; y el "traslado ilícito" como todo traslado que se efectúe en las circunstancias descritas en el propio Reglamento, de forma alineada con el Convenio de Basilea.[42] [43]

[41] PEREIRA, Ricardo. Towards effective implementation of the EU Environmental Crime Directive? The case of illegal waste management and trafficking offences. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 26 (2), 2017, pp. 147-162. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

[42] Artículo 3. (25) "Traslado": un transporte de residuos destinados a la valorización o eliminación desde el lugar donde comienza el transporte hasta la recepción de los residuos por parte de la instalación que realice la eliminación o la valorización en el país de destino y que se efectúe o esté previsto que se efectúe: a) entre un país y otro; b) entre un país y un país o territorio de ultramar u otra zona bajo la protección del primero; c) entre un país y cualquier zona geográfica que no forme parte de país alguno con arreglo al Derecho internacional; d) entre un país y la Antártida; e) con origen en un país a través de alguna de las zonas a que se hace referencia en las letras a) a d); f) en el interior de un país atravesando alguna de las zonas a que se hace referencia en las letras a) a d) y que se inicie y termine en ese mismo país; o g) desde una zona geográfica no sujeta a la jurisdicción nacional de ningún país, con destino a un país.
(26) "Traslado ilícito": todo traslado que se efectúe: a) sin haber sido notificado a las autoridades competentes correspondientes con arreglo al presente Reglamento; b) sin la autorización de las autoridades competentes correspondientes con arreglo al presente Reglamento; c) habiendo obtenido la autorización de las autoridades competentes correspondientes con arreglo al presente Reglamento mediante falsificación, tergiversación o fraude; d) de un modo que no se ajuste a la información incluida en el documento de notificación o en el documento de movimiento o que deba proporcionarse en este último, salvo en caso de erratas en el documento de notificación o en el de movimiento; e) de un modo que dé lugar a una valorización o una eliminación que contravenga el Derecho de la Unión o internacional; f) contraviniendo el artículo 4, apartado 1, el artículo 4, apartado 3, o los artículos 37, 39, 40, 45, 46, 48, 49, 50 o 52; o g) de un modo que, en relación con los traslados de residuos a que se refiere el artículo 4, apartados 4 y 5, no sea conforme con los requisitos a que se refiere el artículo 18, apartados 2, 4, 6 y 10, o con la información contenida o que deba proporcionarse en el documento del anexo VII, salvo en caso de erratas en el documento del anexo VII.

[43] En cuanto a la normativa española, el artículo 2. ay) de la vigente Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular define el transporte de

La Directiva (UE) 2024/1203 conserva el enfoque de la Directiva 2008/99/CE, si bien con modificaciones en la redacción:

> *f) la recogida, el transporte o el tratamiento de residuos, la vigilancia de esas actividades, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente, cuando dicha conducta:*
>
> *(i) afecte a residuos peligrosos, tal como se definen en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y afecte a una cantidad de dichos residuos que no sea insignificante, o*
>
> *(ii) afecte a residuos distintos de los mencionados en el inciso i) y cause o pueda causar la muerte o lesiones graves a cualquier persona, o daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas o a un ecosistema, a los animales o a las plantas;*
>
> *g) el traslado de residuos, en el sentido del artículo 2, punto 26, del Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, cuando dicha conducta afecte a una cantidad que no sea insignificante, tanto si se efectúa en un único traslado como si se efectúa en varios traslados aparentemente vinculados;*

Como puede observarse, el delito de gestión de residuos de la letra f) contempla ahora dos conductas distintas. La primera hace referencia a los residuos peligrosos, incorporándose así una mención expresa a estos residuos -descartada en la Directiva 2008/99/CE-, lo que despeja definitivamente cualquier duda acerca de la aplicabilidad del delito, ahora en su segunda modalidad, a los residuos no peligrosos[44]. La singularidad aparentemente introducida por la Directiva (UE) 2024/1203 es que, cuando se trata de residuos peligrosos, se tipifica como delito de peligro abstracto, técnica hasta ahora reservada al delito de traslado de residuos[45]. Con todo, la exigencia de

---

residuos como aquella "operación de gestión consistente en el movimiento de residuos de forma profesional por encargo de terceros, llevada a cabo por empresas en el marco de su actividad profesional, sea o no su actividad principal", mientras que el artículo 31.1 de la misma Ley define el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado -a los efectos de esta norma- el transporte de residuos para su valorización o eliminación. Con relación a la normativa anterior a la Ley 7/2022, ya había analizado las diferencias entre transporte y traslado FUENTES LOUREIRO, Mª. Ángeles. *Los delitos de gestión ilegal y traslado ilícito de residuos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, pp. 248-249.

[44] Ibidem, pp. 168-170.

[45] En España, así lo ha entendido la doctrina al analizar la transposición del delito en el artículo 326.2 del Código penal. Vid., por todos, DE LA MATA BARRANCO, Norberto J. Delitos contra el urbanismo y la ordenación del territorio y delitos contra el ambiente. En DE LA MATA BARRANCO, Norberto J. et al., *Derecho Penal Económico y de la Empresa*, Madrid: Dykinson, 2018, p.674; FUENTES LOUREIRO, Mª. Ángeles. *Los delitos de gestión ilegal y traslado ilícito de residuos*. Op. cit., p. 258; MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos. Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico

comprobación de un umbral mínimo de ofensividad -que se fija en la exigencia de que la cantidad de residuos no sea insignificante-, aproxima este delito a los delitos de peligro hipotético, alejándolo de la consideración de delito de mero peligro abstracto[46]. La comprobación de la realización de la conducta y la naturaleza peligrosa de los residuos (juicio de peligrosidad ex ante) no bastará para considerar cometido el delito, sino que será necesario comprobar, en el caso concreto, que la conducta era idónea para generar un riesgo de lesión del bien jurídico, atendiendo a unas circunstancias del hecho definidas en el mismo delito (cantidad no insignificante).

Esta interpretación podría quedar en entredicho si, a la práctica, el criterio para determinar si la cantidad es o no insignificante se limita a la comprobación de la superación de terminados umbrales normativos, confirmándose entonces la naturaleza de mero injusto administrativo criminalizado señalada por la doctrina. Este es un escenario todavía plausible si atendemos a los criterios que, también por primera vez y como consecuencia del proceso de evaluación de la Directiva 2008/99/CE, se establecen para favorecer una aplicación más homogénea en la UE de los delitos ambientales que incorporaban conceptos jurídicos indeterminados.

Así, con relación a la expresión "no insignificante", el artículo 3.8 de la Directiva, establece la obligación de los Estados miembros de velar para que se tengan en cuenta, en su caso, uno o varios de los siguientes elementos:

> *a) el número de unidades de que se trate;*
> *b) la medida en que se supere un umbral o valor normativos u otro parámetro obligatorio establecido en el Derecho de la Unión o nacional;*
> *c) el estado de conservación de las especies de fauna o flora de que se trate;*
> *d) el coste de la restauración del medio ambiente, cuando sea posible valorarlo.*

Si bien la exigencia de tener en cuenta solo uno o varios de los elementos anteriores se justifica por la distinta naturaleza de los delitos afectados, la consecuencia es, efectivamente, que en el caso de los delitos de residuos los Estados miembros podrían limitarse a la comprobación de la superación de umbrales o valores normativos. Estaríamos, efectivamente, ante un delito de peligro abstracto. Sin embargo, es importante tener en cuenta el considerando número 22 de la misma Directiva:

> *(22) Cuando, con arreglo a la presente Directiva, una conducta sea constitutiva de delito únicamente si afecta a una cantidad que no sea insignificante, equivalente a superar un*

y del medio ambiente. En GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (coord.). *Derecho penal Parte Especial*, 7ª edición, Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 609.

[46] Interpretación sostenida en este trabajo por Maria Marques Banque.

> *umbral o valor normativos u otro parámetro obligatorio, en la valoración de si se ha superado dicho umbral, valor u otro parámetro, debe tenerse en cuenta, entre otras cosas, la peligrosidad y la toxicidad del material o sustancia, puesto que cuanto más peligroso o tóxico sea el material o sustancia, antes se alcanzará ese umbral, valor u otro parámetro y, en el caso de materiales o sustancias especialmente peligrosos y tóxicos, incluso una cantidad muy pequeña puede causar daños sustanciales al medio ambiente o a la salud humana.*

Aunque con una redacción un tanto confusa, el legislador europeo apela en el considerando anterior a un proceso valorativo en el momento aplicativo ajeno a los delitos de mero peligro abstracto. Podría sostenerse, como contraargumento, que en realidad se trata de un mandato al legislador administrativo. Sin embargo, esta interpretación excedería el alcance de la Directiva y desconocería la complejidad inherente al Derecho ambiental. Con todo, cabe admitir que, en este caso, la estructura típica tampoco es completamente equiparable a los delitos ambientales clásicos de peligro hipotético. Este delito sigue sin hacer referencia expresa al peligro en su redacción típica. Debería admitirse que la comprobación de las circunstancias del hecho puede alcanzar un mayor grado de intensidad en función de la descripción típica del resultado del delito. En consecuencia, el delito de gestión de residuos peligrosos podría considerarse un delito de peligro hipotético "de menor intensidad", pero en ningún caso un delito de peligro abstracto mientras exista la necesidad de acreditar, en el caso concreto, un umbral mínimo de ofensividad que deba tomar en consideración distintos factores.

Como es sabido, la relevancia práctica de una u otra interpretación será en la práctica de la prueba. En cualquier caso, tanto si se considera que seguimos ante un delito de peligro abstracto como si se entiende que estamos ante un delito de peligro hipotético "de menor intensidad", lo cierto es que la actividad probatoria se ha simplificado con relación a esta modalidad del delito de gestión ilegal de residuos peligrosos.

Esta discusión e interpretación resulta igualmente aplicable al delito de traslado de residuos, que incorpora también, como requisito, que la cantidad afectada no sea insignificante. Cabe mencionar como curiosidad con potencial efecto práctico en España, que si bien la versión en inglés de la Directiva (UE) 2024/1203 no ha modificado la redacción de este requisito con relación a la anterior Directiva (*non-negligible quantity*), sí lo ha hecho la traducción española, que antes se refería a "cantidad no desdeñable". La doctrina española no consideró relevante la modificación, en 2015, de la expresión "cantidad importante" del antiguo artículo 328.4, por el de "cantidad no desdeñable". Sin embargo, ahora cabe volver a preguntarse si son términos equiparables o si, desde una interpretación gramatical, podría concluirse que la nueva expresión rebaja el umbral mínimo facilitando la punibilidad de conductas que antes

podrían haber quedado fuera del tipo y relegadas al ámbito administrativo. En cualquier caso, es importante destacar que la doctrina ya se refería a la interpretación de este concepto jurídico indeterminado como un proceso valorativo que debía tener en cuenta un conjunto de variables.[47]

Por lo demás, el delito de traslado de residuos no ha experimentado cambios en la Directiva (UE) 2024/1203, más allá de la mera actualización de la referencia al Reglamento (UE) 2024/115. Ahora bien, cabe llamar la atención sobre que dicha remisión contiene un pequeño error, pues se remite a la definición de traslado de residuos del artículo 2, número 26, cuando, en realidad, esta se encuentra en su artículo 3.

4.2. CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES

Una de las novedades de la Directiva (UE) 2024/1203 es la regulación de circunstancias agravantes y atenuantes específicas para los delitos ambientales. En particular, el artículo 8 enumera ocho circunstancias agravantes, aplicables siempre que éstas no formen parte de los elementos constitutivos de los delitos a que se refiere el artículo 3 de la Directiva. De estas ocho circunstancias, cuatro se relacionan específica y directamente con los desafíos señalados más arriba:

> *b) que el delito se haya cometido en el marco de una organización delictiva en el sentido de la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo;*
> *c) que el delito haya llevado aparejado el uso de documentos falsos o falsificados por parte de su autor;*
> *d) que el delito lo haya cometido un funcionario público en el ejercicio de sus funciones;*
> *f) que el delito haya generado o se esperase que generara beneficios económicos sustanciales, o haya evitado gastos sustanciales, directa o indirectamente, en la medida en que sea posible determinar dichos beneficios o gastos;*

No obstante, de la interpretación literal del artículo 8 se desprende que los Estados miembros no están obligados a incorporar todas las circunstancias agravantes en su ordenamiento interno, sino únicamente a garantizar que, al menos, una de las enumeradas pueda ser considerada como agravante, conforme a su Derecho nacional. Así lo confirma taxativamente el considerando número 41 de la Directiva[48]. De este modo, corresponderá

[47] FUENTES LOUREIRO, Mª. Ángeles. *Los delitos de gestión ilegal y traslado ilícito de residuos*. Op. cit., p. 256.

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

fundamentalmente al legislador nacional la decisión, lo que podría implicar la opción de no incorporar ninguna de las cuatro circunstancias agravantes mencionadas.

El panorama hubiera sido muy distinto si, en lugar de limitarse a garantizar que el Derecho penal nacional contemple al menos una de las circunstancias agravantes del artículo 8, la Directiva hubiera impuesto la obligación de contemplarlas todas y la posibilidad de aplicar más de una en el caso concreto con un efecto especialmente agravatorio[49].

En cualquier caso, el efecto disuasorio adicional del artículo 8 de la Directiva dependerá de hasta qué punto el Estado miembro hubiera ya previsto circunstancias agravantes de esta naturaleza, así como de las normas concursales existentes para resolver su concurrencia con los eventuales delitos que contemplen de forma autónoma algunos de estos supuestos.

4.3. SANCIONES APLICABLES A LAS PERSONAS FÍSICAS

Tal y como hemos indicado más arriba, desde el punto de vista del Derecho penal europeo, la significativa novedad de la Directiva 2008/99/CE consistió en obligar a los Estados miembros, por primera vez, a prever sanciones penales para castigar determinadas conductas, si bien no estableció un marco de penas mínimas y/o máximas para cada uno de los delitos, puesto que si bien el TJCE había admitido la posibilidad de obligar a los Estados Miembros a prever sanciones penales en el marco del primer pilar, tal obligación debía formularse con carácter abstracto, lo que, a la práctica, provocó disparidades importantes entre los Estados miembros en la determinación de las sanciones.

La aprobación del Tratado de Lisboa en 2009 modificó sustancialmente este escenario[50]. Desde entonces, existen dos vías para establecer, mediante directivas, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones: el artículo 83(1) y el artículo 83(2) TFUE. La Directiva (UE) 2024/1203 utiliza como base jurídica el artículo 83(2) TFUE. El artículo 83(2) TFUE hace referencia a la llamada "criminalización funcional"[51]. Prevé la

[49] MARQUES-BANQUE, Maria. La evaluación del enfoque ecocéntrico en el Derecho penal ambiental de la UE: indicadores y análisis preliminar de la Directiva (UE) 2024/1203. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 151, 2024, p.25. (Fecha de último acceso: 04-08-2025).

[50] *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*, DOUE C 306, 17.12.2007.

[51] MITSILEGAS, Valsamis. EU Criminal Law competence after Lisbon: From securitised to functional criminalization. En Acosta Arcarazo, Diego y Murphy, Cian C. (Eds.). *EU Security*

posibilidad de establecer normas penales mínimas cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización.

Sobre esta base y con relación a la responsabilidad de las personas físicas, el artículo 5 de la Directiva (UE) 2024/1203 establece la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar que los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4 puedan ser castigados con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias. La novedad de esta Directiva respecto a la anterior es que, además de especificar una amplia tipología de sanciones, establece el tiempo mínimo de las penas máximas de prisión para todos los delitos. En el caso de los delitos de gestión y traslado de residuos, los Estados miembros deberán garantizar que pueda ser castigado con una pena máxima de prisión de al menos cinco años. Además, en el caso del delito de gestión de residuos -que, recordemos, incluye también actos de transporte-, la pena máxima de prisión debe ser al menos de diez años si se causa la muerte de alguna persona.

Esta medida posibilita una mejor prevención y persecución del delito. Esto se debe a que el establecimiento de una pena máxima de prisión de al menos cinco años permite la aplicación de instrumentos jurídicos reservados para delitos graves. El ejemplo más relevante en el caso del traslado ilícito de residuos es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC), aplicable exclusivamente a delitos castigados con una pena máxima de al menos cuatro años.

Si bien la cuestión de la gravedad de las penas suele tenerse presente a nivel internacional al efecto de aplicación de la UNTOC, debe recordarse que la mayoría de los instrumentos adoptados en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para facilitar la cooperación en materia penal en la UE, también condicionan la aplicabilidad a requisitos mínimos de gravedad de los delitos. Es el caso, por ejemplo, de la orden europea de detención y entrega[52], de la orden europea de investigación en materia penal[53], o de las normas que

and Justice Law. After Lisbon and Stockholm. Oxford y Portland: Hart Publishing, 2014., pp. 110-128.

[52] Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros 2002/584/JAI, *DOUE L81 24* 27.3.2009.

[53] Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, DOUE L130/1 1.5.2014.

regulan las agencias Eurojust y Europol, que sin establecer umbrales punitivos concretos se refieren a delincuencia grave[54].

Con relación a las sanciones distintas de la pena privativa de libertad, la Directiva también incorpora una novedad significativa, aunque deja un margen de flexibilidad más amplio a los Estados miembros. En este sentido, se establece la obligación de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que a las personas físicas que hayan cometido los delitos a que se refieren los artículos 3 y 4 se les puedan imponer sanciones o medidas accesorias, de carácter penal o no penal.

La Directiva ofrece un listado orientativo de estas medidas o sanciones entre las que podemos destacar aquellas que tienen una vinculación más estrecha con los desafíos señalados más arriba:

> *b) multas proporcionadas en relación con la gravedad de la conducta y con las circunstancias personales, financieras y de otra índole de la persona física de que se trate y, en su caso, que se determinen teniendo debidamente en cuenta la gravedad y la duración de los daños causados al medio ambiente y los beneficios económicos generados por el delito;*
> *c) la exclusión del acceso a financiación pública, incluidos los procedimientos de contratación pública, las subvenciones, las concesiones y las licencias;*
> *d) la inhabilitación para ocupar, dentro de una persona jurídica, una posición directiva del mismo tipo que la utilizada para cometer el delito;*
> *e) la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado como resultado el delito correspondiente;*

En concreto, desde el punto de vista de la prevención general, estas medidas o sanciones -junto con las novedades en materia de responsabilidad de las personas jurídicas- contribuyen a prevenir el uso de empresas legales como cobertura de actividades ilícitas en la delincuencia ambiental y, en consecuencia, también en el tráfico de residuos plásticos. Además, como señala BAUCELLS, en el caso de las últimas tres medidas -y particularmente en supuestos de penas de prisión cortas o suspendidas- estas podrían potenciar los efectos de

[54] Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, DOUE L295/138 y Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo, DOUE L135/53.

prevención especial, en la medida en que ayudan a reducir el riesgo de que la persona condenada reincida en la comisión de un delito ecológico[55].

4.4. SANCIONES APLICABLES A LAS PERSONAS JURÍDICAS

La obligatoriedad de la naturaleza penal de las sanciones en la Directiva 2008/99/CE no se extendió a la responsabilidad de las personas jurídicas. Los artículos 6 y 7 de la Directiva se limitaron a obligar a los Estados miembros a asegurar que las personas jurídicas pudieran ser consideradas responsables por los delitos previstos en la misma -en las condiciones establecidas- y a adoptar las medidas necesarias para garantizar que fueran castigadas con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Durante el proceso de evaluación de la Directiva, se evidenció que la severidad de las multas (penales o administrativas) variaba de un Estado a otro[56]. La doctrina, además, había cuestionado ampliamente la eficacia disuasoria de la pena de multa en la delincuencia económica y ambiental[57]. Ante esta situación, la Comisión propuso, como mejora, vincular las sanciones pecuniarias a la situación financiera de las personas jurídicas, o a sus rendimientos anuales. También se propuso la extensión de las sanciones accesorias (obligatorias o potestativas) a las personas jurídicas responsables, por ejemplo, a las sociedades matrices que utilicen a la sociedad infractora como escudo. También podrían ampliarse a las sociedades matrices, filiales o vinculadas que se beneficien directamente de la infracción. Entre las sanciones propuestas cabe destacar la suspensión de permisos, la exclusión en licitaciones o subvenciones públicas, el

[55] BAUCELLS LLADÓS, Joan. ¿Nuevas Perspectivas para el delito ecológico en España? A propósito de la nueva Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XV(1), 2024, p.14. (Fecha de último acceso: 04-08-2025).

[56] COMISIÓN EUROPEA. Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law. Op. cit., pp. 33-34.

[57] La bibliografía sobre las penas aplicables a las personas jurídicas es extensa. Específicamente sobre la multa en el ámbito ambiental, vid. BAUCELLS LLADÓS, Joan. ¿Nuevas Perspectivas para el delito ecológico en España? A propósito de la nueva Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE. Op. cit., pp. 16-17; FUENTES LOUREIRO, Mª Ángeles. Luces y sombras de la transposición al ordenamiento español de la Directiva 2008/99/CE, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. *Revista Penal*, n. 45, 2020, p. 53; ÖBERG, Jacob. Criminal sanctions in the field of EU Environmental Law. *New Journal of European Criminal Law*, 2:4, (2011), p. 405 y ss.

cierre definitivo o temporal de instalaciones o actividades o el señalamiento público (*naming and shaming*)[58].

Si bien la Directiva (UE) 2024/1203 mantiene la flexibilidad de los Estados miembros para optar entre sanciones penales o administrativas con relación a las personas jurídicas y no modifica el modelo o condiciones que determinan su responsabilidad, sí mejora de forma sustancial la regulación de las sanciones.

De acuerdo con el artículo 7.2 de la Directiva, los Estados miembros deben garantizar que las sanciones o medidas aplicables a las personas jurídicas incluyan multas de carácter penal o no penal y puedan incluir otras sanciones o medidas, también de carácter penal o no penal.

Con relación a las sanciones de multa, los Estados miembros deben garantizar que éstas sean de una cuantía proporcional a la gravedad de la conducta y a las circunstancias individuales, económicas y de otra índole de la persona jurídica implicada, lo cual, a pesar suponer una mejora, también plantea nuevos retos en la aplicación de estos delitos[59]. Los Estados miembros deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que el nivel máximo de dichas multas no sea inferior a determinadas cuantías, en función del delito. En el caso de los delitos de residuos, este umbral mínimo se fija en el 5 % del volumen de negocios mundial total de la persona jurídica, bien en el ejercicio económico anterior a aquel en que se cometió el delito, bien en el ejercicio económico anterior al de la decisión de imposición de la multa o, alternativamente, un importe correspondiente a 40 millones de euros.

En cuanto a las otras sanciones y medidas, el mismo artículo establece un listado orientativo de once de ellas, relacionadas mayoritariamente con los desafíos señalados más arriba: la exclusión del derecho a recibir ayudas públicas; la exclusión del acceso a fondos públicos, incluyendo licitaciones, subvenciones, concesiones y licencias; la inhabilitación temporal o permanente para ejercer actividades empresariales; la retirada de permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades que hayan dado como resultado el delito en cuestión; la vigilancia judicial; la disolución judicial de la persona jurídica; el cierre de establecimientos utilizados en la comisión del delito; la obligación de establecer programas de diligencia debida para la mejora del cumplimiento de las normas ambientales; y, por último, la publicación total o parcial de la sentencia y de las

[58] COMISIÓN EUROPEA. Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law. Op. cit., 81.

[59] FUENTES OSORIO, Juan Luis. Dolorosa, pero no letal. La cuantía de la multa según la capacidad económica de la persona jurídica. *InDret*, 2.2022, pp. 203-229. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

sanciones y medidas impuestas, con determinadas limitaciones como la protección del derecho a la intimidad y los datos de carácter personal.

Aunque novedosa, esta regulación no coincide exactamente con la inicialmente propuesta por la Comisión Europea en 2021. En la propuesta de la Comisión, se equiparaba la multa a las sanciones u otras medidas a efectos de obligatoriedad de previsión por parte de los Estados. La multa era la primera dentro de la lista de sanciones o medidas que los Estados debían garantizar como aplicables. En cambio, la Directiva finalmente aprobada, solo impone la obligación de prever la multa, y únicamente exige a los Estados garantizar la posibilidad de que puedan imponerse otras sanciones o medidas, sugiriendo las recogidas en la lista. Esta modificación fue propuesta por el Consejo y aceptada finalmente por la Comisión y el Parlamento europeos.

Como resulta evidente, este cambio reduce la fuerza de la nueva medida, cuyo impacto real en las legislaciones nacionales dependerá, una vez más, de la voluntad de los Estados miembros. Por ello, no puede celebrarse con el mismo entusiasmo con que la doctrina valoró en su momento la propuesta de la Comisión[60].

4.5. MECANISMOS ADICIONALES PARA HACER FRENTE A LA DELINCUENCIA AMBIENTAL

Una de las novedades más significativas de la nueva Directiva es su enfoque holístico. Más allá de la descripción ampliada y perfeccionada y de los delitos y sanciones que los Estados miembros deben incorporar en sus legislaciones nacionales, la Directiva incluye un conjunto de disposiciones dedicadas a cuestiones de naturaleza muy diversa: el embargo y decomiso (art. 10); los plazos de prescripción (art. 11); cuestiones de jurisdicción (art. 12); la protección a denunciantes y colaboradores en la investigación (art. 13); el acceso a la información y a la justicia (art. 14); las campañas de información y prevención (art. 15); los recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos necesarios (art. 16); la formación especializada de aquellas personas que intervengan en procedimientos penales, incluyendo, entre otros, a jueces, fiscales, y miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 17); los instrumentos de investigación (art. 18); la coordinación y cooperación entre autoridades competentes dentro

[60] BAUCELLS LLADÓS, Joan. ¿Nuevas Perspectivas para el delito ecológico en España? A propósito de la nueva Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE. Op. cit., p. 18. Este autor, además, se refería a la "obligada imposición a las personas jurídicas de otras penas complementarias a las pecuniarias", lo cual debe matizarse incluso con la propuesta de la Comisión, pues no se obligaba a imponer determinadas sanciones, sino a preverlas como aplicables.

de cada Estado miembro y a la cooperación entre Estados miembros y la Comisión Europea y con órganos y organismos de la UE (arts. 19 y 20); la aprobación de una estrategia nacional para la lucha contra estos delitos (art. 21); y, finalmente, la recogida y gestión de datos estadísticos (art. 22).

Si bien cada una de estas medidas podría justificar un examen detenido, lo relevante aquí es subrayar la voluntad del legislador europeo de afrontar de manera integral los retos y desafíos que plantea la criminalidad ambiental y su persecución, puestos de relieve tanto en el proceso de revisión de la Directiva como en los diagnósticos previos elaborados por distintas organizaciones. Algunas de estas disposiciones tienen, más que un efecto estrictamente regulatorio, un carácter programático, en cuanto supone una llamada a una acción integrada y coordinada frente a estos delitos. Pese a ello, no debe minimizarse el alcance de esta llamada, máxime teniendo en cuenta que los Estados miembros deberán aprobar, a más tardar el 21 de mayo de 2027, una estrategia nacional de la lucha contra los delitos ambientales que deberá actualizarse como mínimo cada cinco años.

En este sentido, es especialmente relevante que la Directiva fije unos contenidos mínimos para la estrategia nacional, a través de los cuales se obliga a los Estados miembros a asumir e incorporar la visión holística del legislador europeo:

> *a) los objetivos y prioridades de la política nacional en el ámbito de los delitos medioambientales, incluidos los casos transfronterizos, y medidas para evaluar periódicamente si se están alcanzando;*
>
> *b) las funciones y responsabilidades de todas las autoridades competentes implicadas en la lucha contra los delitos medioambientales, también en lo que respecta a la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales competentes, así como con los organismos competentes de la Unión, y en lo que respecta a la prestación de asistencia a las redes europeas que trabajan en asuntos directamente relacionad os con la lucha contra dichos delitos, incluidos los casos transfronterizos;*
>
> *c) cómo se apoyará la especialización de los profesionales encargados de garantizar el cumplimiento de la ley, una estimación de los recursos asignados a la lucha contra la delincuencia medioambiental y una evaluación de las necesidades futuras a este respecto.*

En el caso del tráfico de residuos plásticos, de particular interés son las disposiciones orientadas a la coordinación y cooperación entre autoridades competentes dentro de cada Estado miembro y a la cooperación entre Estados miembros y la Comisión Europea y con órganos y organismos de la UE. La Directiva 2008/99/CE, que carecía de este tipo de disposiciones, no demostró ser un instrumento decisivo para el fomento de la cooperación en la persecución de la delincuencia ambiental, a pesar de ser una necesidad perfectamente

identificada tanto a nivel transfronterizo como dentro de cada Estado[61]. Pese a la naturaleza muchas veces transnacional de la delincuencia ambiental (y en especial, del tráfico ilegal de residuos), son escasos los casos en que se ha actuado mediante una cooperación transfronteriza efectiva[62].

A nivel interno, la Directiva (UE) 2024/1203 establece la obligación de que los Estados miembros establezcan mecanismos de coordinación y cooperación entre las autoridades competentes destinadas a la lucha contra la delincuencia ambiental. El propio artículo 19 especifica que deben ser medidas orientadas al establecimiento de prioridades comunes y a asegurar la comprensión de la relación existente entre el cumplimiento de la normativa a nivel administrativo y penal; intercambiar información con finalidades estratégicas y operativas; realizar consultas en investigaciones individuales; intercambiar mejores prácticas; y prestar asistencia a las redes europeas que trabajan en la lucha contra la delincuencia ambiental.

Además, la Directiva refuerza las normas en materia de cooperación transfronteriza y asistencia judicial mutua en materia penal, imponiendo a los Estados miembros, junto con Europol, Eurojust, la Fiscalía Europea, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Comisión Europea, la obligación de colaborar entre sí. En este sentido, queremos terminar señalando que la mención expresa a la Fiscalía Europea abre la posibilidad de avanzar hacia la intervención de este organismo en el ámbito de la delincuencia ambiental, superando las dificultades señaladas en su día por la doctrina[63].

5. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite concluir que la Directiva (UE) 2024/1203 supone un avance en la respuesta del Derecho penal de la UE frente al tráfico de residuos plásticos. Su enfoque holístico no solo refuerza el marco de criminalización exigido por el Convenio de Basilea, sino que además afronta, de manera directa o indirecta, los principales desafíos de este fenómeno delictivo transnacional. En particular:

[61] COMISIÓN EUROPEA. Commission Staff Working Document. Impact assessment report accompanying the document proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. Op. cit., pp 25 y 26.
[62] Ibidem, p. 26.
[63] DI FRANCESCO MAESA, Costanza. EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?. *New Journal of European Criminal Law*, 9(2), 2018, pp. 191-215.

- Se simplifica la actividad probatoria en el supuesto de residuos peligrosos con la nueva redacción típica (al margen ahora, de las críticas que pueda generar la técnica legislativa empleada).
- Se combaten algunos de los desafíos apuntados, con la incorporación de cuatro circunstancias agravantes relacionadas específica y directamente con los mismos.
- Se posibilita la aplicación de instrumentos jurídicos reservados para delitos graves, tanto a nivel internacional como de la UE, con el establecimiento del tiempo mínimo de las penas máximas de prisión para todos los delitos.
- Se amplía el carácter preventivo general y especial de las sanciones, con la obligación de los Estados miembros de garantizar que puedan imponerse sanciones o medidas accesorias, de carácter penal o no penal, tanto a las personas físicas como jurídicas, orientadas a prevenir el uso de empresas legales como cobertura de actividades ilícitas en este ámbito.
- Se obliga a los Estados miembros a desarrollar una estrategia integral de lucha contra los delitos ambientales.

Con todo, conviene subrayar que el margen de flexibilidad y el carácter potestativo de algunas de estas medidas trasladan a los Estados miembros la responsabilidad de garantizar que el avance normativo del Derecho penal de la UE se traduzca en una respuesta efectiva frente a los delitos de residuos y, en general, frente a la criminalidad ambiental.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUCELLS LLADÓS, Joan. ¿Nuevas Perspectivas para el delito ecológico en España? A propósito de la nueva Directiva relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal y por la que se sustituye la Directiva 2008/99/CE. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XV(1), 2024, pp. 1-38. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda3776 (Fecha de último acceso: 04-08-2025).

BOSTOCK, Bill. Malaysia sent 4,120 tons of plastic trash back to 13 rich countries, saying it refuses to be the 'rubbish dump of the world'. *Business Insider*, 21 de enero de 2020. Disponible en: https://aseanenergy.org/news-clipping/malaysia-just-sent-tons-of-plastic-waste-back-to-rich-countries/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

BROOKS, Amy L.; WANG, Shunli; JAMBECK, Jenna R. The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade. *Science Advances* 4(6), 2018, pp.1-7. Disponible en: https://doi.org/10.1126/sciadv.aat0131 (Fecha de último acceso 04-08-2025).

BUETA, Gregorio Rafael P. *Waste trade in the Philippines: How local and global policy instruments can stop the tide of foreign waste dumping in the country*. Greenpeace Philippines & EcoWaste Coalition, 2020. Disponible en: https://www.greenpeace.org/static/planet4-philippines-stateless/2020/03/da311344-waste-trade-in-the-philippines-report-v2.pdf (Fecha de último acceso 04-08-2025).

CLARKE, Joe Sandler. *Thailand moves to send poor quality plastic waste back where it came from. Unearthed*, 2018. Disponible en: https://unearthed.greenpeace.org/2018/06/29/china-ban-thailand-plastic-waste-pollution/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

COMISIÓN EUROPEA. Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law. European Commission, SWD (2020) 259 final. Part 1/2). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:433ac4c4-1938-11eb-b57e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (Fecha de último acceso 04-08-2025).

COMISIÓN EUROPEA. Commission Staff Working Document. Impact assessment report accompanying the document proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. European Commission, SWD (2021) 466 final. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0465 (Fecha de último acceso 04-08-2025).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Waste trade*. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/waste-trade/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

D'AMATO, Alessio et al. *The fate of EU plastic waste*, European Environment Agency, 2023. Disponible en: https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-ce/products/etc-ce-report-2023-2-the-fate-of-eu-plastic-waste (Fecha de último acceso 04-08-2025).

DE LA MATA BARRANCO, Norberto J. Delitos contra el urbanismo y la ordenación del territorio y delitos contra el ambiente. En DE LA MATA BARRANCO, Norberto J. et al. *Derecho Penal Económico y de la Empresa*, Madrid: Dykinson, 2018, p.629-683.

DI FRANCESCO MAESA, Costanza. EPPO and environmental crime: May the EPPO ensure a more effective protection of the environment in the EU?. *New Journal of European Criminal Law*, 9(2), 2018, pp. 191-215.

EUROPOL. *Environmental crime in the age of climate change*, 2022. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Environmental_Crime_in_the_Age_of_Climate_Change_threat_assessment_2022.pdf (Fecha de último acceso 04-08-2025).

FUENTES LOUREIRO, Mª Ángeles. Luces y sombras de la transposición al ordenamiento español de la Directiva 2008/99/CE, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal. *Revista Penal*, n. 45, 2020, pp. 33-55.

FUENTES LOUREIRO, Mª. Ángeles. *Los delitos de gestión ilegal y traslado ilícito de residuos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 20221.

FUENTES OSORIO, Juan Luis. Dolorosa, pero no letal. La cuantía de la multa según la capacidad económica de la persona jurídica. *InDret*, 2.2022, pp. 203-229. Disponible en: https://indret.com/dolorosa-pero-no-letal/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

GAMP, Joe. *Poland furious at Britain over waste dumping: Warsaw says UK funding 'garbage mafia'*. *Express*, 29 de julio de 2019. Disponible en: https://www.express.co.uk/news/world/1159101/poland-news-british-plastic-waste-importation-garbage-mafia-eu-regulations (Fecha de último acceso 04-08-2025).

GREENPEACE. *Southeast Asia's Struggle Against the Plastic Waste Trade*, 2019. Disponible en: https://storage.googleapis.com/planet4-philippines-stateless/2019/06/a72e63b1-waste-trade-report-5b-1.pdf?_ga=2.100347866.552988082.1560739055-281246604.1499670505 (Fecha de último acceso 04-08-2025).

GREENPEACE MALAYSIA. *The recycling Myth. Malaysia and the broken global recycling system*, 2018. Disponible en: *https://www.greenpeace.org/southeastasia/publication/549/the-recycling-myth/* (Fecha de último acceso 04-08-2025).

LAVILLE, Sandra. UK plastics sent for recycling in Turkey dumped and burned, Greenpeace finds. T*he Guardian,* 17 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.theguardian.com/environment/2021/may/17/uk-plastics-sent-for-recycling-in-turkey-dumped-and-burned-greenpeace-finds (Fecha de último acceso 04-08-2025).

MARQUES-BANQUE, Maria. Environmental Crime. Assessing and enhancing EU compliance with international environmental law. En CAMPINS ERITJA, Mar (Ed.). *The European Union and Global Environmental Protection. Transforming Influence into Action*. New York: Routledge, 2021, pp. 132-148.

MARQUES-BANQUE, Maria. La evaluación del enfoque ecocéntrico en el Derecho penal ambiental de la UE: indicadores y análisis preliminar de la Directiva (UE) 2024/1203. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 151, 2024, pp. 1-36. Disponible en: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00393 (Fecha de último acceso: 04-08-2025).

MARTÍNEZ-BUJÁN PÉREZ, Carlos. Delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente. En GONZÁLEZ CUSSAC, José Luis (coord.). *Derecho penal Parte Especial,* 7ª edición, Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 597-618.

MINISTERIO DEL INTERIOR. Desarticulada una organización dedicada al tráfico de residuos entre Francia y España. Gobierno de España, 2022. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/eu/detalle/articulo/Desarticulada-una-organizacion-dedicada-al-trafico-de-residuos-entre-Francia-y-Espana/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

MINISTERIO DEL INTERIOR. Investigadas ocho personas por el tráfico ilegal de más de 5.700 toneladas de residuos plásticos. Gobierno de España, 2023. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Investigadas-ocho-personas-por-el-trafico-ilegal-de-mas-de-5.700-toneladas-de-residuos-plasticos/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

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

MITSILEGAS, Valsamis et al.. Analysis of International Legal Instruments Relevant to Fighting Environmental Crime. En *Study in the Framework of the EFFACE Research Project*. London: Queen Mary University of London, 2015. Disponible en: https://efface.eu/sites/default/files/11.EFFACE_Analysis%20of%20International%20Legal%20Instruments_0/index.pdf (Fecha de último acceso 04-08-2025).

ÖBERG, Jacob. Criminal sanctions in the field of EU Environmental Law. *New Journal of European Criminal Law*, 2:4, 2011, pp. 402-425.

PEREIRA, Ricardo. Towards effective implementation of the EU Environmental Crime Directive? The case of illegal waste management and trafficking offences. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 26 (2), 2017, pp. 147-162. Disponible en: https://doi.org/10.1111/reel.12207 (Fecha de último acceso 04-08-2025).

PLASTIC SOUP FOUNDATION. *A neocolonial plastics scandal*, 2022, p. 7. Disponible en: https://www.plasticsoupfoundation.org/wp-content/uploads/2022/09/PSF220915_A-neocolonial-plastics-scandal.pdf (Fecha de último acceso 04-08-2025).

RITCHIE, Hannah. Ocean plastics: How much do rich countries contribute by shipping their waste overseas?. *Our World in Data,* 2022. Disponible en: https://ourworldindata.org/plastic-waste-trade. (Fecha de último acceso 04-08-2025).

SOVAN, Nguon; PENGFEI, Mao. Spotlight: Cambodia takes tough mesures to curb plastic waste imports. *Xinhuanet – Asia & Pacific*, 6 de agosto de 2019. Disponible en: (http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/06/c_138288028.htm (Fecha de último acceso 04-08-2025).

STAUB, Colin. Why Vietnam is shutting out some materials. *Resource Recycling News*, 2018. Disponible en: https://resource-recycling.com/recycling/2018/05/30/why-vietnam-is-shutting-out-some-materials/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

STAUB, Colin. China's ban hits additional materials. *Resource Recycling News*, 2018. Disponible en: https://resource-recycling.com/recycling/2018/04/24/chinas-ban-hits-additional-materials/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

UĞURTAŞ, Selin. Why Turkey became Europe's garbage dump. *Politico*, 18 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.politico.eu/article/why-turkey-became-europes-garbage-dump/ (Fecha de último acceso 04-08-2025).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. UNODC Approach to Crimes in the Waste Sector, (fecha desconocida). Disponible en: https://www.unodc.org/res/environment-climate/resources_html/UNODC_Approach_to_Crimes_in_the_Waste_Sector.pdf (Fecha de último acceso 04-08-2025).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Cash in the Trash: the role of corruption, organized crime and money laundering in waste trafficking. UNODC, 2024. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/bmb/environmental-crime/FINAL_for_printing_-_Cash_in_the_Trash.pdf (Fecha de último acceso 04-08-2025).

WASTE FORCE. *Waste Force 8 Waste Crime Alerts*, 2020. Disponible en: https://www.ambiendura.com/wp-content/uploads/2023/11/All_8_WCA3.pdf (Fecha de último acceso 04-08-2025).

COMENTARIOS

Giuseppe Rigobello, Andrés Iván Dueñas Castrillo

Carlos Ramírez Sánchez-Maroto

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de noviembre de 2025

RETOS EN LA APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF THE REGULATION ON NATURE RESTORATION

Autor: Dr. Carlos Ramírez Sánchez-Maroto, Director general AFA –Andalucía, afa.andalucia@gmail.com

Fecha de recepción: 19/08/2025

Fecha de modificación: 28/10/2025

Fecha de aceptación: 29/10/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00449

Resumen:

Este estudio analiza los nuevos retos en la aplicación del Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza, aprobado en junio de 2024. Se analizan los elementos esenciales tanto de los objetivos como de los mandatos a los Estados miembros, que se centran en restaurar la biodiversidad y los ecosistemas degradados, mejorar la conectividad ecológica y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos naturales. Asimismo, se aborda la problemática para las empresas cuyas actividades estén ligadas a la gestión agrícola, forestal o del medio natural que deberán cumplir los indicadores incluidos en los anexos de esta normativa, lo que les ocasionará unos costes que deberán de soportar en un mercado muy competitivo. El trabajo concluye con unas propuestas que favorezcan la coordinación interadministrativa y garantice la coherencia jurídica necesaria para el cumplimiento efectivo de los mandatos que deberá cumplir España.

Abstract:

This study analyzes the new challenges in the implementation of the Nature Restoration Regulation, approved in June 2024. It analyzes the essential elements of both the objectives and the mandates for Member States, which focus on restoring biodiversity and degraded ecosystems, improving ecological connectivity, and ensuring the long-term sustainability of natural resources. It also addresses the problems faced by companies whose activities are linked to agricultural, forestry, or natural environment management, which must comply with the indicators included in the annexes of this regulation, which will result in costs they will have to bear in a highly competitive market. The study concludes with proposals to promote inter-administrative coordination and ensure the legal coherence necessary for the effective fulfillment of the mandates that Spain must comply with.

Palabras claves: Restauración, Pacto Verde Europeo. Infraestructura verde. Biodiversidad.

Keywords: Restoration. European Green Pact. Green infrastructure. Biodiversity.

Índice:

1. Infraestructura verde y protección de la Biodiversidad como antecedentes del Reglamento de la Restauración de la Naturaleza
   1.1. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020
   1.2. Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa
   1.3. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030
2. Aspectos relevantes del Reglamento sobre la Restauración de la Naturaleza
   2.1. Contexto y Naturaleza jurídica
   2.2. Objetivos generales y específicos
   2.3. Planes Nacionales de Restauración
   2.4. Seguimiento, Notificación y Revisión del Reglamento
3. Retos compartidos en España para su Plan Nacional de Restauración
   3.1. Elaboración y ejecución del Plan Nacional de Restauración
   3.2. Estrategias que complementan las medidas y objetivos del Plan Nacional de Restauración
4. Conclusiones
5. Referencias Bibliográficas

Index:

1. Green infrastructure and biodiversity protection as background to the Nature Restoration Regulation
   1.1. EU biodiversity strategy to 2020
   1.2. Green infrastructure: enhancing Europe's natural capital
   1.3. EU biodiversity strategy to 2030
2. Relevant aspects of the Nature Restoration Regulation
   2.1. Context and legal nature
   2.2. General and specific objectives
   2.3. National Restoration Plans
   2.4. Monitoring, reporting and review of the Regulation
3. Shared challenges in Spain for its National Restoration Plan
   3.1. Preparation and implementation of the National Restoration Plan
   3.2. Strategies that complement the measures and objectives of the National Restoration Plan
4. Conclusions
5. Bibliographic References

1. INFRAESTRUCTURA VERDE Y PROTECCION DE LA BIODIVERSIDAD COMO ANTECEDENTES DE LA REGLAMENTO DE RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

1.1. ESTRATEGIA DE LA UE SOBRE LA BIODIVERSIDAD HASTA 2020

En marzo de 2010, los dirigentes de la UE refrendaron un ambicioso objetivo propuesto por la Comisión en su Comunicación "Opciones para una meta y una visión de la UE en materia de biodiversidad más allá de 2010", con la finalidad en detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos.

La Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2020 (en adelante, Estrategia 2020) contenía seis objetivos interdependientes que se reforzaban recíprocamente, y respondían a las metas del objetivo principal fijado para 2020, tal y como se reconoce en su punto tercero "Un marco de actuación para el próximo decenio". Todos esos objetivos se concentran cada uno en un aspecto concreto: proteger y restaurar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos relacionados con ella (objetivos 1 y 2), aminorar los factores de presión más importantes que

afectan a la biodiversidad (objetivos 3, 4 y 5), y reforzar la contribución a la biodiversidad mundial (objetivo 6). A su vez cada uno de dichos objetivos se desglosaban en una serie de medidas que respondían al reto específico que se aborda.

Con una visión holística, se propuso, un "Plan de Recuperación de la Naturaleza de la UE", de ecosistemas terrestres y marinos, para lo que era necesario reducir una serie de retos como las presiones sobre los hábitats y las especies y garantizar la sostenibilidad de todos los usos de los ecosistemas. Además, reconociendo que se habían detectado:

"importantes lagunas en la aplicación y en la normativa que obstaculizan los avances"

Y se apostó por reforzar el marco jurídico de la Unión Europea. En tal sentido, se presentaban dos líneas de actuación, por un lado, que la Comisión europea presentase en 2021 una propuesta sobre una serie de objetivos de la UE en materia de recuperación de la naturaleza, jurídicamente vinculantes; y por otro, que la Comisión instase a los Estados miembros a que elevasen el nivel de aplicación de la legislación vigente en unos plazos concretos. Además, se avanzó que la Comisión actualizaría en 2021 la Estrategia temática de la UE para la protección del suelo y en ese mismo año se adoptase un plan de acción "contaminación cero" para el aire, el agua y el suelo.

En relación, por ejemplo, con los bosques se previó que la Comisión europea propusiera en 2021 una estrategia forestal específica incluyendo una hoja de ruta para la plantación de al menos 3.000 M de árboles hasta el 2030. Respecto a las aguas terrestres, el reto fue que se implementasen los esfuerzos para cumplir con los objetivos de la Directiva marco del agua, con la meta para el 2030 al menos 25.000 km de ríos volvieran a ser de caudal libre eliminando los obstáculos y la recuperación de llanuras aluviales y humedales.

Lamentablemente la a Estrategia no logró detener la pérdida de biodiversidad ni restaurar los servicios de los ecosistemas comunitarios, tal y como quedo plasmada en la evaluación intermedia del año 2015 y en el informe BirdLife Europa[1]. Además, la evaluación final de la Estrategia de 2020 determinó que muchas metas no se cumplieron debido a factores como son la falta de implementación efectiva por parte de los Estados miembros, insuficiente financiación y conflictos con sectores económicos. Sin embargo, la Estrategia si ha servido para sentar las bases para la creación de una red de espacios

[1] Un informe de BirdLife revela el fracaso en la aplicación de los eco-regímenes. (Fecha de último acceso, 04 de agosto de 2025).

naturales interconectados en la Unión con el objetivo de proteger la biodiversidad y mejorar los servicios ecosistémicos.

1.2. INFRAESTRUCTURA VERDE: MEJORA DEL CAPITAL NATURAL DE EUROPA

En el año 2013 la Comisión Europea publicó el dictamen denominado "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa"[2] que planteaba como objetivo estratégico crear un marco favorable para el fomento de la infraestructura verde europea, dentro del marco de los instrumentos políticos, jurídicos y de financiación existentes. Cabe recordar, que, con anterioridad, ya se había aprobado una Comunicación de "Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa"[3], donde se describieron las características de la futura estrategia de la UE hasta finales de 2017, y en la que la Comisión se comprometía a revisar los avances registrados en el desarrollo de la infraestructura verde y publicar un informe sobre las recomendaciones para el futuro.

Sin duda, la infraestructura verde constituyó un paso importante hacia la protección del capital natural tal y como se evidencia en la "Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos"[4]. En el dictamen de la infraestructura verde, en su punto 1.2., se contesta a la cuestión acerca de su significado como:

> *"una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales, planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos".*

Sin embargo, hubo que esperar al año 2019 para que se reconozca[5] que un elemento necesario para establecer prioridades de conservación y restablecimiento a escala regional o nacional son los marcos de acción prioritaria desarrollados por los Estados miembros, de conformidad con el artículo 8 de la Directiva sobre los hábitats.

---

[2] Dictamen del Comité de las Regiones — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, de 05/12/2013. (Fecha de último acceso, 21 de abril de 2025).
[3] Comunicación de Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa
[4] COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos (Fecha de último acceso,21 de abril de 2025).
[5] Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE (Fecha de último acceso, 29 de abril de 2025).

Se evidencia, así, que constituye una oportunidad para aclarar el concepto de la infraestructura verde ("Acción 12 del Plan de acción en pro de la naturaleza y sus directrices relacionadas sobre el apoyo a la ejecución de proyectos en materia de infraestructura verde") con relación a la contribución al desarrollo de proyectos de infraestructura verde a escala de la UE.

1.3. ESTRATEGIA DE LA UE SOBRE LA BIODIVERSIDAD DE AQUÍ A 2030

El Pacto Verde Europeo, de diciembre de 2019, incluye una estrategia de crecimiento de la UE en la que la protección de la biodiversidad está totalmente justificada desde el punto de vista económico. Así, todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la Unión en su transición justa hacia un futuro sostenible, y la Comisión Europea debía preciar sus directrices para mejorar la legislación y que las herramientas de apoyo implementasen la sostenibilidad[6].

La Comunicación: "Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas" (en adelante, Estrategia 2030) persigue en gran medida objetivos que ya figuraban en las estrategias anteriores. Esta Estrategia presenta compromisos y medidas de la UE para abordar los principales impulsores de la reducción de biodiversidad (cambios en el uso de la tierra y el mar, sobreexplotación, cambio climático, contaminación y especies exóticas invasoras) con vistas a:

- proteger la naturaleza y aumentar la cobertura y la eficacia de las zonas protegidas, basándose en particular en la red Natura 2000.

- restaurar los ecosistemas dañados, incluidos los ecosistemas ricos en carbono, a un buen estado ecológico y mejorar el flujo de los servicios esenciales que proporcionan.

- promover el uso sostenible de los ecosistemas forestales, agrícolas, marinos, de agua dulce y urbanos;

- integrar plenamente las consideraciones sobre la biodiversidad en otras políticas de la UE y abordar los impactos de la UE en la biodiversidad mundial.

[6] FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El ambicioso Pacto Verde Europeo". *Revista de Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección "Comentarios", 2020, pág. 19.

Más concretamente, la Estrategia 2030 se centra en dos ejes principales de actuación:

- una red de protección de la naturaleza ampliada: la estrategia propone ampliar la red de áreas protegidas de la UE para transformar al menos el 30 % de las tierras y mares de Europa en áreas protegidas de las cuales el 10 % estará estrictamente protegido.

- un plan de restauración de la naturaleza que incluye:

  a) Objetivos de restauración jurídicamente vinculantes que se presentarán en 2021, así como una solicitud a los Estados miembros para que garanticen que no se produzca un deterioro de las tendencias y el estado de conservación con arreglo a la legislación vigente (Directivas de aves y de hábitats).

  b) Compromisos sectoriales clave para 2030 en materia de agricultura, bosques, zonas marinas y zonas urbanas y periurbanas.

A pesar de los esfuerzos realizados y de la disposición de marcos legales, estrategias, planes de acción para proteger la naturaleza y recuperar hábitats y especies, es evidente que:

> *"la protección no ha sido la necesaria y la recuperación se ha llevado a cabo a pequeña escala y la aplicación y el control del cumplimiento de la legislación han sido insuficientes"*[7].

Al respecto, en la Estrategia 2030 se incluyen una serie de compromisos fundamentales como son el conferir protección jurídica al 30 % de la superficie terrestre y al 30 % de la marina de la UE, como mínimo, e incorporar corredores ecológicos; gestionar de una manera eficaz todos los espacios protegidos, definir medidas y objetivos claros de conservación y efectuar un seguimiento adecuado de ellos.

Además, la Estrategia 2030 adelanta que la Comisión debe presentar en 2021 una propuesta sobre una serie de objetivos en materia de recuperación de la naturaleza, jurídicamente vinculantes con la finalidad de recuperar ecosistemas degradados, especialmente aquellos con mayor potencial de captura y almacenamiento de carbono, así como para prevenir catástrofes naturales y

[7] Informe de la Comisión Revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020. [COM (2015) 478] y [SWD (2015) 187]. (Fecha de último, 21 de abril de 2025).

reducir su impacto; detener la pérdida de polinizadores; reducir un 50 % el riesgo y el uso de plaguicidas químicos, y también en un 50 % el uso de los plaguicidas más peligrosos; conseguir que al menos el 25 % de las tierras agrarias se dedique a la agricultura ecológica; plantar 3 000 millones de árboles; lograr que al menos 25 000 km de ríos vuelvan a ser de caudal libre; conseguir que las ciudades de más de 20. 000 habitantes cuenten con un plan de ecologización urbana ambicioso.

Con relación al grado de ejecución de los objetivos indicados en esta Estrategia, distintos informes y dictámenes evidencian un alto grado de incumplimiento por distintas causas. Así, con relación a la Estrategia y la política agraria común (PAC), en un informe sobre el impacto de la PAC en los hábitats, los paisajes y la biodiversidad, publicado por la Comisión[8], se reconoce una serie de deficiencias como que la ausencia de datos para estimar el impacto de los instrumentos y medidas de la PAC en la biodiversidad. En este mismo sentido, el informe, de 2017, del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la ecologización de la PAC[9] señaló carencias de efectos en las áreas de interés ecológico en la biodiversidad.

Cabe recordar el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "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"[10], de 11.12.20, que en sus Conclusiones y Recomendaciones, lamentaba que no se hayan tenido en cuenta las continuas recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo para una aplicación más puntual de la política de biodiversidad(punto 1.1.1.) y recuerda que la Estrategia sobre Biodiversidad era el camino para conseguir que la biodiversidad europea ocupe un lugar central en beneficio de las personas, el clima y el planeta.

La insuficiencia del nuevo marco financiero 2021-2027 se evidencia en su texto al indicarse que no ha supuesto:

> *"ni rastro de una integración plena, eficaz y coherente de la biodiversidad"*

[8] El impacto de la PAC en hábitats, paisajes y biodiversidad. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

[9] Informe Especial nº 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

[10] Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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» (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).

Lo cual se evidencia, además, en diversos informes del Tribunal de Cuentas Europeo publicados en los últimos dos años sobre la:

> *"falta de compatibilidad entre las políticas en materia de agricultura, clima y biodiversidad".*

Las causas de la reiterada pérdida de biodiversidad se reconocen en este dictamen en su apartado segundo "Contexto", donde identificaba cinco causas principales de la pérdida de biodiversidad, como son el cambio de uso de los suelos y del mar, la explotación excesiva de los recursos naturales, la contaminación, el cambio climático y la introducción y difusión de especies exóticas invasoras (punto 2.7) significando la gravedad:

> *"que se ignoren casi por completo en los documentos pertinentes de la CE, del Consejo y del Parlamento" (punto 2.8).*

Y en su último apartado, se reconoce que el nuevo marco financiero plurianual no refleja:

> *"una integración plena, efectiva y coherente de la biodiversidad, en particular en el diseño y la aplicación del nuevo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027".*

Además de los objetivos de recuperación jurídicamente vinculantes, se anuncia una nueva iniciativa normativa para la ampliación de los espacios protegidos si los Estados miembros no cumplen los requisitos y las recomendaciones existentes (punto 4.23).

En ese año 2020, la Agencia Europea de Medio Ambiente recogía en su informe "El medio ambiente europeo: Estado y perspectivas"[11] que:

> *"únicamente el 15% de los hábitats terrestres y marinos de la Unión se encuentran en buen estado de conservación"*

Y el último "Informe sobre el estado y las perspectivas del medio ambiente en Europa 2020, de la Agencia Europea de Medio Ambiente"[12] mostraba la existencia de un estado de conservación desfavorable del 60 % para las especies y del 77 % para los hábitats y una tendencia continua a la baja en las poblaciones de aves y mariposas comunes y los polinizadores.

[11] El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020 , publicado en 2019. (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).
[12] El medio ambiente europeo: estado y perspectivas, publicado 06/02/2020 y con última modificación 11/05/2021. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

Al respecto, en relación con la "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"[13], de 2021, se reitera que el Pacto Verde Europeo insta a la UE que supervise, evite y solucione adecuadamente la contaminación del aire, del agua, del suelo y de los productos de consumo. En tal sentido, se establecen metas claves para 2030 encaminadas a acelerar la reducción de la contaminación, como son reducir en un 25 % los ecosistemas en los que la biodiversidad está amenazada por la contaminación atmosférica; y en un 50 % las pérdidas de nutrientes, el uso y los riesgos de los plaguicidas químicos. En este año 2025 la Comisión deberá hacer un balance del grado de aplicación del presente plan de acción, basándose en el segundo informe sobre el seguimiento y las perspectivas en relación con la contaminación cero. Cabe recordar que "restaurar los ecosistemas" significa favorecer la recuperación de aquellos ecosistemas que hayan sido degradados o destruidos, así como conservar los que todavía siguen intactos[14].

2. ASPECTOS RELEVANTES DEL REGLAMENTO SOBRE LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA

2.1. CONTEXTO Y NATURALEZA JURÍDICA

La denominada "Ley de Restauración de la Naturaleza" constituye una pieza clave del Pacto Verde Europeo (en adelante, PVE), que busca transformar a Europa en el primer continente neutro en carbono para 2050, promoviendo una economía más limpia e integradora. Este PVE ha impactado significativamente en la agricultura mediante estrategias como "De la Granja a la Mesa" y la "Estrategia de Biodiversidad 2030", que impulsaban crear sistemas alimentarios más sostenibles, reducir el uso de pesticidas y fertilizantes, e incrementar la agricultura ecológica, lo que conlleva una menor producción agrícola y una cierta elevación de costes de producción. Al respecto, cabe recordar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece un mandato de integrar la protección ambiental en las políticas y acciones de la UE y para ello expresa sus objetivos, principios y condiciones (art. 191). Sin embargo, el ámbito de actuación de esta política se ve limitado por el principio de subsidiariedad y por el requisito de unanimidad en el Consejo

[13] La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»

[14] ¿En qué consiste la restauración de los ecosistemas? (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

en los ámbitos de asuntos de ordenación territorial, utilización del suelo, gestión cuantitativa de los recursos hídricos, elección de fuentes de energía y estructura del abastecimiento.

Existen otros antecedentes normativos, como son cuatro directivas, Directiva Hábitats (92/43/CEE); Directiva Aves (2009/147/CE); Red Natura 2000. Además, de instrumentos no normativos como la Estrategia de Biodiversidad para 2030, Estrategia Forestal de la UE, y la Decisión 2022/59142, que establece el VIII Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, tiene por objeto, entre otros, "restaurar y mejorar el estado del medio ambiente" (art. 1.2).

El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Restauración de la Naturaleza (en adelante, Reglamento) fue propuesta por primera vez por la Comisión Europea en junio de 2022[15] y aprobada por la Comisión Europea el 12 de julio de 2023. El Parlamento, a escasas semanas de las elecciones al Parlamento Europeo, aprobó el Reglamento con 329 votos a favor, y 275 en contra, contando con la oposición de varios Estados miembros como eran Finlandia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia y Suecia, mientras que Bélgica se abstuvo. Unido a la fragilidad política con la que nació el Reglamento, la acelerada reforma de la PAC en esas mismas fechas ayudó a dificultar su aprobación, y denotó un problema de fondo que puede dificultar la aplicación o, incluso, la vigencia de esta norma[16].

Antes de entrar a analizar las diversas herramientas propuestas por el Reglamento para alcanzar sus objetivos, es necesario hacer mención a su propia naturaleza jurídica. Así, se impone por medio de un Reglamento y no una Directiva, como hubiera sido lo más aconsejable, para una materia compartida de los Estados miembros como es esta, y más aún en un tema tan distinto en cada región como es el ambiental, cuyo mejor tratamiento requiere de la flexibilidad que ofrece una Directiva, frente a la rigidez del Reglamento. No obstante, este Reglamento otorga un elevado margen de adaptación a los Estados miembros a la hora de aplicar las obligaciones impuestas y alcanzar los compromisos determinados en su articulado, lo que desvirtúa, en parte, la propia naturaleza y características de un Reglamento comunitario.

Con todo, hay que advertir que este Reglamento no deroga ni modifica ninguna de las disposiciones de las directivas relativas a las aves silvestres (2009/147) y

[15] Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la restauración de la naturaleza (Fecha de último acceso, 02 de mayo de 2025).

[16] DE ARMENTERAS CABOT, Marcos. "¿Hacia una restauración efectiva de la biodiversidad en Europa? El nuevo Reglamento (UE) 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza.". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 2024, pp 301-303.

los hábitats (92/43), por lo que sus obligaciones que siguen estando plenamente en vigor[17].

2.2. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Si bien no es objeto de este trabajo examinar en detalle la totalidad esta norma, pasamos a continuación a comentar algunos artículos del Reglamento, relacionados con sus objetivos que vienen a fortalecer la legislación ambiental precedente que ya obligaba a tomar medidas para "restaurar" la naturaleza y amplía los objetivos en esta materia. En este sentido, el Reglamento es la primera normativa que trata explícitamente la recuperación de la naturaleza.

El presente Reglamento entró en vigor el 18 de agosto de 2024, consta de 28 artículos y seis anexos. En el Capítulo I, Disposiciones Generales, su artículo 1 expresa los objetivos generales y específicos como son la recuperación a largo plazo y sostenida de unos ecosistemas ricos en biodiversidad y recipientes en todas las zonas terrestres y marinas mediante la restauración de los ecosistemas degradados; la consecución de los objetivos generales de la Unión en materia de mitigación del cambio climático, la adaptación a este y la neutralidad en la degradación de las tierras; la mejora de la seguridad alimentaria; así como el cumplimiento de los compromisos internacionales de la Unión. Además, fija un marco en el que los Estados miembros deben establecer distintas medidas de restauración como mínimo del 20 % de las zonas terrestres y al menos el 20 % de las zonas marítimas de aquí a 2030 y todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050. En el ámbito geográfico europeo el de los ecosistemas de los Estados miembros al que se aplican los Tratados (art.2).

Es interesante comprender que con la Estrategia 2030 y, ahora, con este Reglamento se constata que el principio de prevención ambiental, ha sido insuficiente para evitar la pérdida de biodiversidad, y que se inicia un periodo hasta el año 2050 con el protagonismo de la "restauración", que concretamente, el Reglamento la define en su art. 3.3. como:

> *"el proceso de contribuir activa o pasivamente a la recuperación de un ecosistema para mejorar su estructura y funciones, con el objetivo de conservar o aumentar la biodiversidad y la resiliencia del ecosistema, mediante la mejora de una zona de un tipo de hábitat hasta que se encuentre en buena condición, el restablecimiento de un área favorable de referencia y la mejora del hábitat de una especie hasta alcanzar una calidad y cantidad suficientes (…)."*

[17] GARCIA URETA, Agustín María. " "Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la restauración de la naturaleza.". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección "Artículos doctrinales", 2025, pág. 10.

Las diversas definiciones de los conceptos incluidos en este artículo muestran una estructura de conservación diversa o múltiple: (a) lograr la "buena condición" de un hábitat requiere alcanzar; "restablecer" las áreas favorables de referencia; y alcanzar calidad y cantidad suficiente en los hábitats de especies. Esta estructura, incorpora nociones como "integridad, estabilidad y resiliencia ecológica" que posibilitan la reducción del alcance interpretativo de los Estados miembros.

Esta restauración deberá ser desarrollada en el territorio de los Estados miembros y sus aguas (art. 2) sobre los ecosistemas señalados en la propia norma (arts. 4 a 12). El Reglamento impone, así, obligaciones u objetivos específicos de restauración sobre seis tipos determinados de ecosistemas, tanto terrestres, como costeros y de agua dulce (art. 4); y sobre hábitats de especies determinadas, indicadas en sus anexos, así como de aves silvestres.

Cabe destacar que las medidas específicas a cumplir no están establecidas en el Reglamento, sino que se facilita que sea cada Estado el que se ocupe de introducir aquellas medidas necesarias para lograr tal objetivo en su territorio, lo cual evidencia un elemento de voluntariedad no deseable. Así, cada Estado miembro es responsable de establecer las medidas y mecanismos para garantizar el cumplimiento del Reglamento incluyendo definición de sanciones. La Comisión Europea, en las guías sobre la aplicación de la Directiva sobre los Hábitats, deja clara esta lógica, pues los objetivos obedecen a una estrategia a largo plazo y, sin embargo, las medidas son relacionadas a una situación específica en un momento determinado. En este sentido, la clave obligacional reside en tomar "medidas", y no en alcanzar los objetivos[18], lo que evidencia una clara debilidad de este Reglamento para el cumplimiento de estos.

Las diversas y complejas nuevas obligaciones de los Estados miembros se exponen en el Capítulo II, "Objetivos y Obligaciones de Restauración", entre los artículos 4 a 13. Así, los Estados miembros deben establecer medidas de restauración necesarias para mejorar los tipos de hábitats enumerados en el anexo I que no se encuentren en buena condición, en una serie de plazos intermedios, y se contempla tanto lo prioridad de las medidas de restauración en las zonas situadas en los espacios Natura 2000, como excepciones justificadas tipos de hábitats muy comunes que abarquen más del 3 % de su territorio europeo, debiendo establecer medidas de restauración.

[18] DE ARMENTERAS CABOT, Marcos. "¿Hacia una restauración efectiva de la biodiversidad en Europa? El nuevo Reglamento (UE) 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza." *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 2024, pp 301-303.

Para clarificar las medidas (art.4.7) que deben adoptar los Estados miembros se remite a los anexos II, IV y V de la Directiva 92/43/CEE y de los hábitats terrestres, costeros y de agua dulce de aves silvestres que entren en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/147/CE que sean necesarias. Además, de lo dispuesto en la Directiva 92/43/CEE, los Estados miembros, cuando tengan aprobado sus planes nacionales de restauración (en adelante, PNR) deben establecer las medidas necesarias para prevenir el deterioro significativo de las zonas en las que se den los tipos de hábitats enumerados en el anexo I del presente Reglamento.

Las seis modalidades de ecosistemas expresamente atendidos son específicamente, los ecosistemas marinos (art. 5), energía de fuentes renovables (art.6) donde se establece la presunción que la planificación, construcción y explotación de instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables presentan un interés público superior. Completan esta parte dos excepciones a los niveles de protección exigidos sobre estos ecosistemas como son en atención a necesidades de desarrollo de la política energética de la Unión (art. 6) o la defensa nacional (art. 7).

En relación con la restauración de los ecosistemas urbanos (art.8), se establece como tope hasta el 31 de diciembre de 2030, para que los Estados miembros garanticen la no pérdida neta en la superficie total nacional de espacio verde urbano ni de cubierta arbórea urbana en comparación con 2024, y que, a partir del 1 de enero de 2031, los Estados miembros alcancen una tendencia creciente de la superficie total nacional del espacio verde urbano. Con relación a la restauración de los ríos (art.9) una de las medias más determinante para la efectividad de la restauración es la "conectividad"[19], indicándose la necesidad de restaurar la conectividad natural de los ríos para lo cual los Estados Miembros deberán elaborar un inventario de barreras artificiales a la conectividad de las aguas superficiales y determinarán qué barreras deben eliminarse con el objetivo de restaurar al menos 25.000 km de ríos de flujo libre, a 2030, en comparación con 2020 (art. 9). Y si en octubre de 2020 ya se habían registrado casi 5.000 eliminaciones de presas en Europa (AEMA, 2020), esta

[19] Las aportaciones jurisprudenciales al régimen de protección de los corredores ecológicos reflejan una casuística sobre evaluaciones de impacto ambiental con las siguientes consideraciones: El deber de evitar el efecto barrera de puede implicar la fragmentación de los hábitats de especies protegidas (STJUE, asunto C-142/16, Comisión c. Alemania; las infraestructuras o actividades que afecten a corredores ecológicos no están prohibidas con carácter general siempre que se incorporen medidas compensatorias y de permeabilización que permitan que sigan cumpliendo las funciones que son propias de los corredores ecológicos(STJUE, asunto C-404/09, Comisión c. España).

cifra era superior en España por la construcción de desvíos para la migración de los peces y el restablecimiento del flujo de sedimentos[20].

Respecto a la restauración de las poblaciones de polinizadores (art.10) y la restauración de los ecosistemas agrícolas (art.11) los Estados miembros deben establecer medidas para alcanzar al menos dos de los tres indicadores que se figuran para los ecosistemas agrícolas, tal como se especifica en el anexo IV, medida en el período comprendido entre el 18 de agosto de 2024 y el 31 de diciembre de 2030, y posteriormente cada seis años, hasta que se alcancen los niveles satisfactorios.

Con relación a la restauración de los ecosistemas forestales (art.12) se fijan unos mandatos a medio plazo, entre el 18 de agosto de 2024 y el 31 de diciembre de 2030, y posteriormente cada seis años. Además, los Estados miembros tendrán la obligación de designar zonas protegidas, siguiendo el modelo de la Red Natura 2000, que se sumarían a esta, vinculándose así a este Reglamento esos espacios protegidos, que deberán compatibilizarse con otros usos sectoriales que les sean de aplicación, lo que constituye un auténtico reto.

Cabe indicar el Reglamento contiene previsiones sobre la restauración de la conectividad ecológica, incorporando mecanismos concretamente en cuatro ámbitos de ámbitos como son: la Red Natura 2000, ecosistemas marinos, ecosistemas de agua dulce y ríos, y ecosistemas forestales, a los que se puede añadir la restauración en ecosistemas agrícolas[21]. Además, la "conectividad" es uno de los elementos que deben ser incluidos en los PNR (arts. 11.2, b y 11.4). En tal sentido, se asume en el Reglamento que una de las principales amenazas radica en la fragmentación de los ecosistemas, debido a la proliferación de barreras derivadas del uso del suelo sea con fines urbanísticos, agricultura intensiva o desarrollo de infraestructuras. Así cambiar este fenómeno implica, la restauración de la conectividad ecológica, debido a la relación directa - advertida por la doctrina[22], y con gran utilidad el anexo VII del Reglamento recoge hasta treinta y tres ejemplos de medidas de restauración, es decir cómo hacer la restauración, con una cierta escala de graduación.

[20] ORTIZ GARCÍA, Mercedes. DE LA PROTECCIÓN A LA RESTAURACIÓN DE LA NATURALEZA , *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número 62, 2024, pág. 64.
[21] GARCIA URETA, A. (Dir.); SORO MATEO, B. (Dir.). Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica, Madrid, *Iustel*, 2023, pág. 301.
[22] SANZ RUBIALES, I. El futuro reglamento de restauración: un instrumento para el impulso de la conectividad. En URIARTE RICOTE, M.; LOZANO CUTANDA, B.; SANZ RUBIALES, I. (Coord.). Conectividad Ecológica y Derecho. Valencia. Tirant lo Blanch, 2024, pp. 57 y ss.

2.3. PLANES NACIONALES DE RESTAURACIÓN

El tema central de este Reglamento recae en el Capítulo III, "Planes Nacionales de Restauración" (arts. 14 a 19). Así, se incluyen un elevado número de mandatos y obligaciones a los Estados miembros que supone auténticos retos complejos en su redacción y posterior aplicación, al carecer los países miembros de antecedentes similares para su elaboración, desarrollo y ejecución. Así, cada Estado miembro deberá elaborar su propio PNR, a más tardar en septiembre de 2026 (art. 16), en el cual deberá recoger un minucioso estudio de su territorio, del que surja una panorámica general del estado en que se encuentran sus ecosistemas y, sobre esa base, determinar tanto las zonas de protección que sean necesarias, complementarias a la Red Natura 2000, y las medidas a tomar en cada caso (art. 14).

Cada PNR deberá ser creado con la pretensión de abarcar el período completo de obligaciones establecido por el Reglamento, es decir, hasta 2050, si bien se prevén distintos plazos, medidas y revisiones intermedias (art. 15). A los citados retos se suman que estos planes deben coordinarse y respetar otros existentes, como son los planes estratégicos de la PAC (art. 15.5) o de la política pesquera (PPC, art. 18). Se configuran, así, los PNR como un instrumento en el que la Comisión europea se constituye como el órgano que ha de supervisar la evolución de las medidas establecidas por los Estados en relación con los objetivos y el cumplimiento de las múltiples medidas. Las obligaciones dentro de los PNR se diferencian, nítidamente, entre las medidas que los Estados deben implementar para cumplir los objetivos establecidos en los arts. 4 y 5, hábitats del anexo I y II (terrestres, marinos y agua dulce), y aquellas establecidas en los arts. 8 al 13.

En relación a los objetivos indicados en los arts. 4 y 5 se establecen diversos como son la superficie a restaurar, incluyendo el estado del hábitat a restaurar, el área favorable de referencia y las zonas más adecuadas para el restablecimiento de los tipos de hábitats a la vista de los cambios en curso y previstos en las condiciones medioambientales provocados por el cambio climático (art. 14.2.a); y la calidad y cantidad suficientes de los hábitats de las especies necesarias para alcanzar un estado de conservación favorable (art. 14.2.b).

Además, cada Estado miembro podrá desarrollar, hasta el 19 de agosto de 2025, una metodología para complementar la referida en el anexo IV con el fin de hacer un seguimiento de los elementos paisajísticos. A tal efecto la Comisión debía proporcionar orientaciones sobre el marco para el desarrollo de dichas metodologías a más tardar el 19 de septiembre de 2024, sin embargo, no lo ha cumplido. Al respecto, en febrero de 2025 se aprobó la Comunicación de

"Orientaciones sobre un marco para el desarrollo de metodologías para el seguimiento de los elementos paisajísticos de gran diversidad con arreglo al artículo 17, apartado 4, del Reglamento sobre la restauración de la naturaleza"[23], con el objeto de "ayudar a las autoridades nacionales a aplicar el Reglamento", pues conviene recordar que tan sólo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión. Y, con retraso, también, el 19 de mayo de 2025 se aprobó el modelo uniforme del PNR[24].

De otra parte, se impone en el Reglamento, el mandato a los Estados miembros que coordinen la elaboración de los PNR con la cartografía para cumplir con sus contribuciones al objetivo de energías renovables para 2030 y, garantizan que existan sinergias con la aceleración de las infraestructuras energéticas y de energías renovables.

En relación a la minería, se evidencia un gran reto, así los Estados miembros:

> *"tendrán en cuenta los proyectos estratégicos de materias primas fundamentales reconocidos por el Derecho de la Unión".*

En este sentido La Ley Europea de Materias Primas Críticas, vigente desde mayo de 2024, establece la posibilidad, respecto a los proyectos estratégicos, que pueden ser autorizados, por un interés público superior, aunque se demuestre su impacto adverso sobre el medio ambiente, incluyendo también los espacios de la Red Natura 2000, si bien no se indica el procedimiento de compatibilidad ni de prevalencia, lo cual ocasionar alguna contradicción con lo dispuesto en el Reglamento[25].

En cuanto a los objetivos de los arts. 8 a 13, cabe destacar como obligaciones de los Estados miembros tendrán que cartografiar los ecosistemas urbanos (art. 14.4); establecer un marco orientador para evaluar los niveles satisfactorios de polinizadores (art. 14.5); cartografiar las zonas agrícolas y forestales que necesiten restauración (art. 14.6); determinar las prácticas agrícolas y forestales vigentes que contribuyan a los objetivos del Reglamento (art. 14.10). Además,

---

[23] Comunicación de la Comisión: Orientaciones sobre un marco para el desarrollo de metodologías para el seguimiento de los elementos paisajísticos de gran diversidad con arreglo al artículo 17, apartado 4, del Reglamento sobre la restauración de la naturaleza [Reglamento (UE) 2024/1991] (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

[24] Modelo uniforme de Plan nacional de restauración. (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

[25] RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. "'Un comentario a los mandatos ambientales de la Ley europea de materias críticas" *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 150, Sección "Artículos doctrinales.2024, pág. 31.

los Estados miembros deberán tener en cuenta que las medidas establecidas sean coherentes con los actos jurídicos anteriormente mencionados, es decir, las Directivas sobre Hábitats, Agua y Medio Marino, con el Reglamento para la reforma de la PAC (art. 14.14).

El contenido de los PNR, abarca hasta el año 2050, si bien hay plazos intermedios establecidos en el articulado —2030 y 2040— (art. 15.1), y cada Estado miembro habrá de presentar a la Comisión un proyecto de PNR, a que se refieren los artículos 14 y 15, a más tardar el 1 de septiembre de 2026 (art. 16). Es relevante que el Reglamente incorpore, a diferencia de las directivas, plazos para la implementación de las medidas, que puede ser una herramienta de gran utilidad para seguir la trazabilidad, por medio de los distintos indicadores, del cumplimiento o del incumplimiento de los Estados y la evolución y efectividad de las medidas adoptadas para lograr los objetivos del Reglamento.

Respecto a la financiación, si bien se contempla a través del FEDER y el Programa LIFE, resulta criticable la precisión introducida en el Reglamento sobre que su aplicación no obligará a los Estados miembros a reprogramar ninguna financiación en el marco de la PAC, la PPC u otros programas e instrumentos de financiación agrícola y pesquera en el contexto del marco financiero plurianual 2021-2027[26], evidenciando un escaso margen o flexibilidad para los Estados miembros.

2.4. SEGUIMIENTO, NOTIFICACIÓN Y REVISIÓN DEL REGLAMENTO

En el Capítulo IV "Seguimiento y Notificación" se establece el mandato a los Estados miembros del seguimiento de diversos aspectos, con una asimetría temporal (art. 20). Así en las zonas de ecosistemas urbanos, se iniciará el 18 de agosto de 2024; el seguimiento referido a la abundancia y diversidad de las especies polinizadoras (art. 10, apartado 2) se iniciará después de la entrada en vigor del acto delegado (art. 1º, apartado 2.

Con fecha tope de 30 de junio de 2028, y posteriormente al menos cada tres años, los Estados miembros deben comunicar por vía electrónica a la Comisión una serie de datos como son la superficie sujeta a las medidas de restauración (arts. 4 a 12); la extensión de las zonas en las que los tipos de hábitats y los

[26] LOZANO CUTANDA, Blanca. "El Reglamento (UE) 2024/1991, de restauración de la naturaleza (I): introducción y principales objetivos y obligaciones para los ecosistemas." *Análisis- Sostenibilidad GA-P*. Septiembre, 2024, pág. 3.

hábitats de especies se hayan deteriorado significativamente y de las zonas sujetas a medidas compensatorias; y las barreras mencionadas (art. 9).

AEMA, con fecha tope de 31 de diciembre de 2028, y posteriormente cada tres años, deberá presentar a la Comisión un resumen técnico sobre los avances conseguidos en el cumplimiento de las obligaciones y los objetivos establecidos en el presente Reglamento, basado en los datos facilitados por los Estados miembros (art. 21.1 y art. 20, apartado 8). Finalmente, con fecha de inicio de 19 de agosto 2029, y posteriormente cada seis años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del presente Reglamento.

La "Revisión", nos reitera el papel central que juega la Comisión, que evaluará la aplicación del presente Reglamento con fecha límite de 31 de diciembre de 2033. El contenido de la evaluación incluirá un análisis de las repercusiones del Reglamento en los sectores fundamentales como son el agrícola, forestal y pesquero, teniendo en consideración los vínculos con la seguridad alimentaria y los efectos socioeconómicos generales del presente Reglamento. Además, la Comisión presentará un informe sobre las principales conclusiones de dicha evaluación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, que puede incluir una propuesta legislativa de modificación de las disposiciones del Reglamento.

El Reglamento señala que el PNR puede limitarse, en lo que respecta al periodo comprendido entre el 1 de julio de 2032 y las fechas de revisión correspondientes establecidas, a una "visión estratégica" de los elementos que deben incluirse en el PNR y de las medidas de conservación y gestión.

Es criticable que en ninguna parte se precisa o se indica qué significa "visión estratégica" o como ha de serlo, por tanto, resulta necesario que se defina o se aclare su significado para evitar contradicciones. Así, revisar y reformular son dos operaciones diferentes con finalidades distintas, pues mientras que el primer término implica una evaluación formal con la intención de llevar a cabo un cambio, en caso necesario, revisar implica realizar los cambios precisos en el plan[27].

Además, se suman otros retos, como son que cada Estado miembro revisará y reformulará su PNR e incluirá medidas complementarias a más tardar el 30 de junio de 2032 y, posteriormente, el 30 de junio de 2042, como fecha tope (art.

[27] GARCIA URETA, Agustín María (2025): "Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la restauración de la naturaleza". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección "Artículos doctrinales", 2024, pág. 10.

19), y en lo sucesivo, una vez cada diez años, cada Estado miembro lo revisará de conformidad con los artículos 14 y 15, y, en caso necesario, lo reformulará e incluirá medidas complementarias.

Los Estados miembros han de publicar y presentar a la Comisión europea sus PNR revisados, y si la Comisión considera que los progresos realizados por un Estado miembro son insuficientes para cumplir las obligaciones y los objetivos establecidos en los artículos 4 a 13, tras consultar al Estado miembro afectado, "podrá solicitarle" que presente un PNR revisado con medidas complementarias, debiendo el Estado miembro publicar la revisión y presentarlo a la Comisión en un plazo de seis meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de la Comisión. Así, se evidencia una situación de cierta debilidad en el papel de la Comisión europea en su competencia de revisión del grado de cumplimiento de cada PNR de cada uno de los Estados miembros.

Con el objeto de incentivar las inversiones privadas en actuaciones de protección y preservación de la naturaleza, y preserva de los hábitats, cabe señalar que, en julio de 2025, la Comisión aprobó la Comunicación de la Hoja de ruta hacia los Créditos de la Naturaleza[28]. También se ofrecen nuevas oportunidades de ingresos a los agricultores, silvicultores, pescadores, propietarios de tierras y comunidades locales, con ayudas a restaurar los ecosistemas y a reforzar la resiliencia de sus empresas. Los créditos naturaleza complementarán la financiación pública existente en beneficio de la biodiversidad como fuente adicional y voluntaria de financiación de las actuaciones positivas para la naturaleza. Además, la Comisión invitará a todas las partes interesadas, es decir, empresas, científicos, Administraciones públicas y sociedad civil, a participar en la formulación de esta iniciativa a través de una convocatoria de datos abierta con plazo hasta el 30 de septiembre de 2025.

3. RETOS COMPARTIDOS EN ESPAÑA PARA SU PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN

3.1. ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN

En el caso español, sobre la base de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecidas en el artículo 149.1.23 de la Constitución, la elaboración del PNR corresponderá a la Administración General del Estado, sin embargo, su ejecución quedaría en manos de las

[28] Hoja de ruta hacia los Créditos de la Naturaleza (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

Comunidades Autónomas, con carácter general, salvo cuestiones específicas en las que resulte competente el propio Estado.

España, afronta uno de los mayores y complejos retos de la Unión Europea, en relación a la crisis climática, debido a una sequía estructural, que origina niveles de escasez y estrés hídrico alarmantes. Además, los cambios de usos del suelo han originado pérdidas de hábitat y su fragmentación dificultan la conectividad ecológica. Así, esta situación ha provocado que el TJUE dicte sentencias de condena en el caso Doñana[29].

Uno de los principales desafíos para avanzar en la restauración de la naturaleza es el diseño y aprobación del PNR. El propio Reglamento reconoce que este proceso debe ser abierto, transparente e inclusivo, fomentando la construcción de acuerdos y consensos en todos los niveles de participación. Ante este complejo escenario, una cuestión relevante es el resolver la falta de información sobre el estado en el que se encuentran los distintos hábitats para después aplicar una restauración efectiva y vinculante, que se integre con el resto de políticas ambientales y sectoriales y que garantice una restauración duradera. En este sentido, resulta de necesario realizar un diagnóstico común con la participación de todas las Comunidades Autónomas para conocer cuáles son los hábitats degradados y su estado actual. Además, es necesario conocer tanto las áreas y qué tipos de hábitats necesitan restauración en cuanto a la calidad exigible, como identificar los factores que originan la degradación de los ecosistemas.

España tiene hasta agosto del 2026 para presentar a la Comisión Europa el borrador del PNR. En tal sentido, un reto ambicioso es que se identifiquen al detalle las causas que generan la degradación de los ecosistemas y, a su vez, se diseñen las acciones concretas para restaurar los hábitats, teniendo en cuenta la vigencia de las directivas europeas que deben, desde el origen, resolver la pérdida de biodiversidad, como son la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats.

El PNR deberá estar coordinado con los objetivos climáticos y energéticos y otros instrumentos comunitarios conservacionistas como son Red Natura 2000, la Política Agraria Común (PAC), y la Directiva marco de aguas (DMA). Y a su vez coordinado con estrategias nacionales, tales como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), Planes nacionales de biodiversidad, Estrategias marinas, Planes hidrológicos y de gestión del riesgo de inundación, y el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica

[29] STJUE, de 24 de junio de 2021, asunto C-559, Doñana.

(PNCCA). En este sentido, el PNR se completa sobre iniciativas, ya en marcha desde el año 2021, como es la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (en adelante, ENIVCRE), que entró en vigor el 14 de julio de 2021 mediante la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio[30].

Así, la elaboración del Reglamento en España exige, por tanto, una coordinación entre distintas administraciones territoriales, pues su cumplimiento recae en gran medida en las Comunidades Autónomas y administraciones locales, competentes en ordenación del territorio, agricultura, montes, gestión en materia de protección del medio ambiente o urbanismo. En tal sentido, es necesario que las Comunidades Autónomas pudieran identificar las áreas degradadas en su territorio y proponer medidas de restauración para cumplir con los objetivos nacionales.

En este contexto, se pueden destacar dos avances ya realizados, por un lado, la administración central ha puesto en marcha un esquema de participación para la elaboración del PNR; por otro, que la comunidad científica y profesional está trabajando en la generación de estándares e indicadores que faciliten el seguimiento de los avances de los proyectos de restauración. Se han establecido tres grupos de trabajo, dos se involucran a distintos niveles de la administración del Estado, sin embargo, el grupo dedicado a la participación pública, en marzo de 2025 aún no se había constituido.

En este escenario, el Documento de Síntesis de las "Directrices y Criterios para la Restauración Ecológica en España"[31], del año 2025, ofrece un marco técnico y estratégico para orientar los esfuerzos de restauración en nuestro país, y se presenta como una herramienta fundamental para facilitar la aplicación del Reglamento. El documento aborda la restauración desde un enfoque ecosistémico, considerando tanto los hábitats como los servicios que prestan a la sociedad, analizando las necesidades y oportunidades de restauración en diversos tipos de ecosistemas:

- Hábitats terrestres. Incluye a ecosistemas agrarios, forestales y urbanos o periurbanos. Se destacan estrategias para recuperar suelos

[30] Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).
[31] Directrices y Criterios para la Restauración Ecológica en España. (Fecha de última consulta, 18 de agosto de 2025).

degradados, aumentar la conectividad ecológica, y fomentar prácticas agrícolas sostenibles.

- Ecosistemas de agua dulce. Se refieren a ríos, lagos, humedales interiores y llanuras de inundación son prioritarios debido a su papel en la regulación hídrica, la recarga de acuíferos y el mantenimiento de especies amenazadas.

- Ecosistemas marinos y costeros. El documento resalta la importancia de restaurar estos ecosistemas para mejorar la resiliencia costera frente al cambio climático, proteger la biodiversidad y mantener la productividad pesquera.

A lo largo del documento se recogen medidas concretas que orientan la acción a distintos niveles. Algunas de las más destacadas incluyen:

- Cartografía y restauración de suelos orgánicos drenados, especialmente aquellos que han sido transformados para actividades agrícolas, ganaderas o mineras.

- Rehabilitación de turberas, marismas, pastos, bosques, matorrales y hábitats fluviales.

- Integración de la restauración en políticas sectoriales, como la agricultura, ordenación del territorio, e infraestructuras.

En todo caso, este documento, un punto de partida que se debe actualizar con la evolución del conocimiento científico, requerirá de una decidida y continua voluntad política, financiación adecuada, coordinación intersectorial y la participación activa de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, desde la Fundación Conama, se ha impulsado un proceso de reflexión participativa a través del Comité de Trabajo CT-21: Retos del Nuevo Reglamento de Restauración de la Naturaleza, reuniendo a agentes públicos, técnicos, científicos y organizaciones de la sociedad civil. En el documento renace[32] se destacan algunos casos prácticos que ilustran enfoques exitosos e inspiradores en proyectos de restauración.

[32] RENACE 2030. Claves sobre la Ley de la Restauración de la Naturaleza: una estrategia de país por desarrollar (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

3.2. ESTRATEGIAS QUE COMPLEMENTAN LAS MEDIDAS Y OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE RESTAURACIÓN

Analizamos de forma resumida algunos aspectos de tareas que se vienen realizando en el ámbito estatal y que pueden suponer un apoyo a las medidas a realizar en el próximo PNR.

A.- Estrategia Nacional de Restauración de Ríos 2023/2030

La aprobación de la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos (en adelante ENRR), revisa y actualiza la correspondiente del 2006. Tal y como indica la ENRR[33], los Planes hidrológicos de cuenca del tercer ciclo (2022-2027) incluyen actuaciones tendentes a la recuperación de los ríos y de sus ecosistemas asociados, la protección frente al riesgo de inundaciones, y la adaptación al cambio climático. La ENRR está alineada con Planes hidrológicos; Planes de gestión del riesgo de inundación; Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC); Plan Estratégico Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad a 2030; Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (ENIVCRE); Plan Estratégico de Humedales 2030; Red de Reservas Hidrológicas; Red Natura 2000.

La ENRR se guía por criterios de "conectividad ecológica e hidromorfológica y articulada con las diferentes figuras de protección medioambiental y con el Catálogo Nacional de Reservas Hidrológicas, y con los espacios protegidos Red Natura 2000". Así, la ENRR constituye uno de los instrumentos de planificación definidos en las Orientaciones Estratégicas sobre Agua y Cambio Climático que -junto a los Planes hidrológicos de demarcación, los Planes de gestión del riesgo de inundación, los Planes Especiales de Sequía, el Plan Estratégico Español para la conservación y el uso racional de los humedales y el Plan de Acción de Aguas Subterráneas 2023-2030, siendo uno de sus principales objetivos restaurar y reconectar estructural y funcionalmente 3.000 km de ríos españoles antes del año 2030.

En el marco de la implantación de la ENRR, se ha elaborado la "Guía de gestión integral de los sedimentos"[34] que constituye la versión española del guía N.º 24 del ECI "Integrated Sediment Management. Guidelines and good practices in

[33] Estrategia Nacional de Restauración de Ríos (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

[34] Gestión integrada de los sedimentos. Directrices y buenas prácticas en el contexto de la Directiva Marco del Agua (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

the context of Water Framework Directive"[35] (CE, 2022) adaptada a la situación de los ríos españoles. Para la evaluación y seguimiento de la implementación de la ENRR 2022-2030 se establecieron 28 indicadores[36] para sus distintas líneas de actuación y así llevar un seguimiento de la evolución temporal de las medidas llevadas a cabo. Estos indicadores de seguimiento se han de publicar cada año en coordinación con el seguimiento de los indicadores de las Orientaciones estratégicas de agua y cambio climático.

Al respecto, el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España[37], de marzo de 2020, incluye los principios de buena gobernanza aplicados a la gestión del recurso hídrico, recursos naturales y el medio ambiente que suponen una gran oportunidad para promover diferentes instrumentos.

B.- Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas

Esta Orden tiene por objeto cumplir el mandato legal contenido en el artículo 15 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la redacción dada al mismo por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, para elaborar en el ámbito de su competencia, la "Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas", con la colaboración de las comunidades autónomas y de otros ministerios implicados.

Con objeto de garantizar la conservación de la biodiversidad y asegurar la funcionalidad de los ecosistemas y sus servicios, la conectividad ecológica, la restauración del territorio español y la integración de la biodiversidad en la planificación territorial de otras políticas sectoriales, se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas[38] contenida en el anexo de esta orden, que tiene por objetivo marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde terrestre y marina, y para que:

"la planificación territorial y sectorial que realicen las Administraciones públicas permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, (…) y evitar la

[35] Integrated Sediment Management. Guidelines and good practices in the context of Water Framework Directive (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).
[36] Tabla de Indicadores (Fecha de última visita, 19 de agosto de 2025).
[37] Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).
[38] Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados."

Actualmente no existe un diagnóstico global y completo de la conectividad del territorio en España, o del grado de fragmentación[39]. La Meta 0 de entre las 8[40] que configuran la Estrategia, es identificar y delimitar espacialmente la red básica, a diferentes escalas, de la infraestructura verde en España. Estas metas estratégicas se ejecutarán a través de 50 líneas de actuación que, a su vez, se llevarán a cabo mediante acciones concretas.

En relación a los corredores ecológicos, el carácter instrumental de estos instrumentos se explica que no tengan un régimen de protección especifico y completo[41]. La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, incorpora algunas obligaciones en relación a los corredores ecológicos como son el establecimiento en la planificación ambiental (art. 21) y su conservación e incluirlos en la infraestructura verde (art.47).

C.-. Hoja de Ruta para la Gestión sostenible de las materias primas minerales

Algunas medidas integradas en las orientaciones estratégicas en la Hoja de Ruta para la Gestión sostenible de las materias primas minerales, de 2022, se refieren a la adecuada integración de los recursos minerales en la ordenación del territorio y compatibilidad con otros usos del suelo, para posibilitar el aprovechamiento de recursos minerales en los espacios naturales protegidos

[39] Al respecto de una visión crítica de esta Estrategia, ver en LOZANO CUTANDA, B. (coord); URIARTE RICOTE, M. (coord.),2024, Conectividad ecológica y derecho, Valencia, *Tirant lo Blanch*, pág. 261 y ss.

[40] Las otras 8 metas de la Estrategia son: a) Reducir los efectos de la fragmentación y de la pérdida de conectividad ecológica ocasionados por cambios en los usos del suelo o por la presencia de infraestructuras. b) Restaurar los hábitats y ecosistemas degradados de áreas clave para favorecer la biodiversidad, la conectividad o la provisión de servicios de los ecosistemas, priorizando soluciones basadas en la naturaleza. c) Mantener y mejorar la provisión de servicios de los ecosistemas de los elementos de la infraestructura verde. d) Mejorar la resiliencia de la infraestructura verde favoreciendo la mitigación y adaptación al cambio climático. e) Garantizar la coherencia territorial de la infraestructura verde mediante la definición de un modelo de gobernanza que asegure la coordinación entre las diferentes Administraciones e instituciones implicadas. f) Incorporar de forma efectiva la infraestructura verde, la mejora de la conectividad ecológica y la restauración ecológica en las políticas sectoriales de todas las Administraciones, especialmente en cuanto a la ordenación territorial y la ordenación del espacio marítimo y la evaluación ambiental. g) Asegurar la adecuada comunicación, educación y participación de los grupos de interés y la sociedad en el desarrollo de la infraestructura verde.

[41] GARCÍA URETA, A. (Dir.); SORO MATEO, B. (Dir.). Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica, Madrid, *Iustel*. 2023, pág 297.

(Medida 3); el aprovechamiento de escombreras mineras (Medida 13), el impulso a la rehabilitación de instalaciones de residuos mineros abandonadas (Medida 14) y la puesta en valor de los huecos mineros (Medida 15)[42].

Respecto a la finalidad de la restauración minera en la naturaleza, no es otra que devolver los terrenos a su estado natural previo a la intervención, mejorándolos incluso, con la creación de nuevos ecosistemas adaptados a las necesidades del entorno.

4. CONCLUSIONES

La Estrategia 20230 diseñada en aplicación del Pacto Verde Europeo marcó las bases del presente Reglamento, si bien los objetivos y metas previstas en esa estrategia y en otras anteriores no se han cumplido.

El Reglamento, establece objetivos muy ambiciosos para restaurar ecosistemas degradados, y, fija el objetivo de adoptar medidas tanto para preservar la naturaleza como para restaurarla, en un contexto de complejos retos para su aplicación, como la supervisión efectiva de los objetivos, y el equilibrio de su vinculación con otras políticas ambientales y su relación con estrategias y normas sectoriales.

Es necesario que la Unión Europea para cumplir con todos los objetivos previstos, se dote de un conjunto de herramientas y estrategias adaptadas a la realidad territorial, ecológica y socioeconómica de estado miembro, pues en un plazo de doce meses desde la entrada en vigor del Reglamento, la Comisión Europea debe presentar un informe en el que se señalen los déficits en su aplicación y las medidas adecuadas para solventarlos. Aunque la Comisión Europea revisará este Reglamento para 2033, su éxito dependerá de las voluntades políticas, y el compromiso de la sociedad, además, y en buena medida del conocimiento científico sobre la realidad existente a restaurar.

En el caso de España, estos retos presentan particularidades propias como son la enorme diversidad de hábitats y especies presentes en su territorio, y los distintos grados de presión antrópica sobre los ecosistemas. Por ello, es imprescindible la efectiva y activa integración de los todos los actores clave en este proceso participativo, y asegurar la financiación necesaria para garantizar

[42] RAMIREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos. "Apuntes acerca de la "Hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales", en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133 Sección "Comentarios", 2023, pág.12.

su éxito. En este sentido, resulta necesario realizar un diagnóstico común con la participación de todas las administraciones territoriales competentes para conocer cuáles son los hábitats degradados y su estado actual que necesitan restauración, así como identificar todos los factores que originan la degradación de los distintos ecosistemas. Además, es conveniente que, en la planificación participativa y sistemática de la restauración, que se realice, se incluyeran unos estándares que actúen como un sistema de control de garantías y de riesgos para garantizar o mejorar la calidad de los proyectos de restauración de la naturaleza.

España posee documentos de avances que deben mantenerse y reforzarse para facilitar el diseño e implementación del PNR y responder a los grandes y nuevos retos que se plantean, entre ellos la coordinación parte de la Administración General del Estado, con delegación de competencias y responsabilidades a las Comunidades Autónomas para la gestión de la biodiversidad, quienes a su vez se articulan con los ayuntamientos para integrar las particularidades de los diferentes territorios.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE ARMENTERA CABOT, Marcos. "¿Hacia una restauración efectiva de la Biodiversidad en Europa? El nuevo Reglamento UE 2024/1991 relativo a la restauración de la naturaleza". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 79, 2024, pp 301-303.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El Ambicioso Pacto Verde Europeo". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 101, Sección "Comentarios", 2020, pág. 19.

GARCÍA URETA, Agustín María. "Comentarios sobre algunos aspectos del Reglamento de la Unión Europea relativo a la Restauración de la Naturaleza". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 155, Sección "Artículos doctrinales", 2025. pág. 10.

GARCIA URETA, A. (Dir.); Soro Mateo, B. (Dir). Restauración y compensación ecológica: la perspectiva jurídica, Madrid, Iustel, 2023, pp 297-301.

LOZANO CUTANDA, B. (coord); URIARTE RICOTE, M. (coord). Conectividad ecológica y derecho., Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, pág. 261.

LOZANO CUTANDA, Blanca." El Reglamento (UE) 2024/1991, de restauración de la naturaleza (I): introducción y principales objetivos y obligaciones.". *Análisis- Sostenibilidad GA-P.* Septiembre, 2024, pág. 3.

LOZANO CUTANDA, B. (coord); URIARTE RICOTE, M. (coord.),2024, Conectividad ecológica y derecho, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 261 y ss.

RAMIREZ SANCHEZ-MAROTO, Carlos. "Apuntes acerca de la "Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales" en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética." *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 133 Sección "Comentarios", 2023, pág.12.

RAMIREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos. "Apuntes acerca de la "Hoja de ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales", en el marco de la descarbonización de la economía y la transición energética". Actualidad Jurídica Ambiental, n. 133 Sección "Comentarios", 2023, pág.12.

RAMIREZ SÁNCHEZ-MAROTO, Carlos. "Un comentario a los mandatos ambientales de la Ley Europea de Materias Críticas". *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 150, Sección "Artículos doctrinales", 2024, pág. 31.

ORTIZ GARCÍA, M., ""De la protección de la Restauración de la Naturaleza". *Revista Aragonesa de Administración pública*, número 62, 2024, pág. 64.

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

Otros documentos

Un informe de BirdLife revela el fracaso en la aplicación de los eco-regímenes. (Fecha de último acceso, 04 de agosto de 2025).

Dictamen del Comité de las Regiones — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa, de 05/12/2013. (Fecha de último acceso, 21 de abril de 2025).

Comunicación de Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos (Fecha de último acceso,21 de abril de 2025).

Revisión de los avances en la aplicación de la estrategia sobre la infraestructura verde de la UE (Fecha de último acceso, 29 de abril de 2025).

Informe de la Comisión Revisión intermedia de la Estrategia de la UE sobre la Biodiversidad hasta 2020. [COM (2015) 478] y [SWD (2015) 187]. (Fecha de último, 21 de abril de 2025).

El impacto de la PAC en hábitats, paisajes y biodiversidad. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

Informe Especial nº 21/2017: La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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» (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).

El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020 , publicado en 2019. (Fecha de último acceso, 30 de abril de 2025).

El medio ambiente europeo: estado y perspectivas, publicado 06/02/2020 y con última modificación 11/05/2021. (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: «Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo»

¿En qué consiste la restauración de los ecosistemas? (Fecha de último acceso, 22 de abril de 2025).

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la restauración de la naturaleza (Fecha de último acceso, 02 de mayo de 2025).

Comunicación de la Comisión: Orientaciones sobre un marco para el desarrollo de metodologías para el seguimiento de los elementos paisajísticos de gran diversidad con arreglo al artículo 17, apartado 4, del Reglamento sobre la restauración de la naturaleza [Reglamento (UE) 2024/1991] (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

Modelo uniforme de Plan nacional de restauración. (Fecha de último acceso, 16 de agosto de 2025).

Hoja de ruta hacia los Créditos de la Naturaleza (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

STJUE, de 24 de junio de 2021, asunto C-559, Doñana.

Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas. (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

Directrices y Criterios para la Restauración Ecológica en España. (Fecha de última consulta, 18 de agosto de 2025).

RENACE 2030. Claves sobre la Ley de la Restauración de la Naturaleza: una estrategia de país por desarrollar (Fecha de última consulta, 16 de agosto de 2025).

Estrategia Nacional de Restauración de Ríos (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

Gestión integrada de los sedimentos. Directrices y buenas prácticas en el contexto de la Directiva Marco del Agua (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

Integrated Sediment Management. Guidelines and good practices in the context of Water Framework Directive (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

Tabla de Indicadores (Fecha de última visita, 19 de agosto de 2025).

Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (Fecha de última consulta, 06 de mayo de 2025).

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 24 de noviembre de 2025

LA LAGUNA DEL MAR MENOR COMO SUJETO DE DERECHOS: COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 142/2024, DE 20 DE NOVIEMBRE

MAR MENOR LAGOON AS A SUBJECT OF RIGHTS. COMMENTS ON CONSTITUTIONAL COURT SENTENCE 142/2024, OF 20TH NOVEMBER

Autor: Giuseppe Rigobello, Investigador predoctoral de Derecho Público Comparado la Università di Verona y de la Universidad de Valladolid

Autor: Andrés Iván Dueñas Castrillo, Profesor permanente laboral de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid. Código ORCID: 0000-0001-8571-0922

Fecha de recepción: 23/09/2025

Fecha de aceptación: 08/10/2025

DOI: https://doi.org/10.56398/ajacieda.00451

Resumen:

La Ley 19/2022 para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca representa una gran innovación para nuestro ordenamiento jurídico, pero no sólo, también a nivel europeo. Esta norma, que reconoce por primera vez derechos a un ente natural en nuestro continente, ha sido avalada por la STC 142/2024. En este artículo se analiza esta importante sentencia, dando especial relevancia a su opinión acerca del reconocimiento de derechos a la laguna.

Abstract:

Law 19/2022 for the recognition of the legal personality of the Mar Menor lagoon and its basin represents a great innovation not only for our legal system, but also at European level. This regulation, which recognises for the first time the rights of a natural entity in our continent, has been endorsed by the STC 142/2024. This article aims to analyse the importance of this sentence, giving special relevance to its opinion on the recognition of rights to the lagoon.

Palabras clave: Naturaleza. Mar. Derechos. Medio ambiente. Ecocentrismo.

Keywords: Nature. Sea. Rights. Environment. Ecocentrism.

Índice:

1. Introducción
2. Origen del problema
3. Íter de la iniciativa legislativa popular sobre el Mar Menor
4. Pequeño esbozo de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de la personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca
5. Comentario de la STC 142/2024
   - 5.1. Contexto
   - 5.2. El conflicto de competencias en la STC 142/2024
   - 5.3. ¿Ecocentrismo o antropocentrismo? Continuidad y discontinuidad en la interpretación del artículo 45 CE
   - 5.4. El ecocentrismo en el voto particular
6. Conclusiones
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Origin of the problem
3. Process of the popular legislative initiative on the Mar Menor
4. Brief outline of Law 19/2022 for the recognition of legal personality for the Mar Menor lagoon and its basin
5. Commentary on STC 142/2024
   - 5.1. Context
   - 5.2. The conflict of jurisdiction in STC 142/2024
   - 5.3. Ecocentrism or anthropocentrism? Continuity and discontinuity in the interpretation of Article 45 of the Spanish Constitution
   - 5.4. Ecocentrism in the dissenting opinion
6. Conclusions
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este comentario jurisprudencial es el análisis de la STC 142/2024, de 20 de noviembre del mismo año, que declara conforme a la Constitución la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca.

Esta ley supone una importante novedad en nuestro ordenamiento jurídico, pero no sólo, también para Europa, ya que es la primera norma legal que otorga derechos a un ente natural en nuestro continente. Una técnica no tan desconocida en otros lugares del globo que, como analizaremos, responde a la ineficacia de las regulaciones que trataban de proteger espacios naturales que continuaban con una alarmante degradación. Tal es el caso del Mar Menor.

Con este estudio se pretende poner de relieve esta innovadora técnica jurídica en nuestro país, que ha tenido lugar gracias a la destacada participación de la sociedad civil, pues trae causa de una iniciativa legislativa popular. Asimismo, también se quiere enfatizar el debate y conclusiones que la ley ha provocado en el seno de nuestro máximo intérprete de la Constitución, en donde daremos especial importancia a la discusión acerca de la personalidad jurídica del Mar Menor.

2. ORIGEN DEL PROBLEMA

El Mar Menor es la mayor laguna salada mediterránea. Tiene una superficie de 135 kilómetros cuadrados y 7 metros de profundidad máxima. Estamos frente a un ecosistema marino separado del Mar Mediterráneo –o Mar "Mayor", como lo denominan los habitantes de la zona- por una barra arenosa de 22 kilómetros de largo, conocida como "La Manga", que se comunica con él a través de tres canales: dos artificiales y uno natural. Este especial aislamiento, junto a las escasas precipitaciones y elevadas temperaturas en la zona, ha dado lugar a una salinidad superior a la del Mar Mediterráneo, que ha permitido el desarrollo de determinadas especies de flora y fauna autóctonas del Mar Menor, como la anguila europea o el caballito de mar (Vicente y Salazar, 2022a: 5).

Por todo lo anterior, el Mar Menor se ha convertido en un importante elemento social para la población que lo habita y forma parte de la identidad de los murcianos, y muy particularmente de los cartageneros. Un ecosistema que, además, debido a sus valores paisajísticos, históricos, culturales, turísticos, pesqueros y recreativos en general, ha generado importantes rendimientos

económicos en el sector pesquero tradicional y también en el turístico (Vicente y Salazar, 2022a: 6).

La importancia medioambiental del Mar Menor ha hecho que se haya protegido de diversas maneras desde etapas muy tempranas de nuestra ya no tan joven democracia española. Desde el ámbito regional, las Salinas de San Pedro del Pinatar, que es una localidad bañada por el Mar Menor, cuentan con protección desde 1985, cuando fueron declaradas como Parque Regional protegido; la primera ley reguladora del espacio fue la Ley 3/1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor; y se le han ido sucediendo una serie de normas hasta la Ley 3/2020 de recuperación y protección del Mar Menor, que sustituyó a la Ley 1/2018 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad en el entorno del Mar Menor. Todas ellas normas regionales. Como ha apuntado la doctrina, está claro que "si la calidad ambiental de la laguna se ha ido deteriorando hasta el estado actual, no ha sido por falta de regulación, sino por su incumplimiento sistemático" (Lozano y García, 2022: 7). Y no sólo, sino que han sido ineficaces, lo que responde a la conocida como "crisis del derecho medioambiental" (García, 2023: 104).

Internacionalmente, la laguna cuenta con el máximo grado de reconocimiento en materia de conservación de la biodiversidad. En concreto, está dentro de la lista del Convenio Ramsar de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especial como hábitat de aves acuáticas; ha sido declarada Zona de Especial Protección de Importancia para el Mediterráneo, dentro del Protocolo de 1995 sobre las zonas especialmente protegidas del Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación; y también está incluida en la Red Natura 2000.

Sin embargo, una serie de actividades humanas han modificado profundamente el paisaje del Mar Menor y han degradado este importante ecosistema. Las causas históricas que se apuntan desde la ciencia son las siguientes: la excesiva edificación en su entorno, principalmente en La Manga, la estacionalidad de sus poblaciones y el vertido de aguas residuales en la laguna, la proliferación de puertos deportivos, la creación de playas artificiales o los residuos mineros de zonas cercanas, además de la actividad agraria de regadío intensiva y el uso de sustancias químicas (Vicente y Salazar, 2022a: 6).

Las consecuencias de lo que se acaba de mencionar se han visto recrudecidas en los últimos años. La situación ecológica actual del Mar Menor se califica como catastrófica. En concreto, debido principalmente al excesivo desarrollo en los últimos 15 años de la actividad agropecuaria en la zona, la laguna ha sufrido un grave proceso de eutrofización, que es un proceso de contaminación del agua provocado por exceso de nutrientes, como nitratos y fosfatos. Ello

provocó un episodio en 2016 conocido como "sopa verde", que provocó una mortandad masiva de flora y fauna, que se ha repetido en reiteradas ocasiones desde 2019 (Vicente y Salazar, 2022b: 21). Desde entonces, más del 85% de vegetación marina ha desaparecido (García, 2023: 110).

Lo anterior ha provocado una gran movilización social. En 2021, una manifestación convocada por más de 180 organizaciones congregó a 70.000 personas al grito de "SOS Mar Menor" en la capital murciana[1]. Desde el entorno académico, se puso de manifiesto que los diferentes instrumentos jurídicos que habían tratado de proteger al Mar Menor, desde un punto de vista antropocéntrico, hasta la fecha no habían tenido el resultado esperado, tal y como ha sucedido en muchos otros lugares del planeta.

Por ello, la Clínica Jurídica de la Universidad de Murcia propuso el impulso de una iniciativa legislativa popular que tenía como objetivo cambiar el paradigma de la protección de los ecosistemas en España: dotar de personalidad jurídica al Mar Menor (Salazar, 2023).

3. ÍTER DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR SOBRE EL MAR MENOR

La iniciativa legislativa popular (en adelante, ILP) para dotar de personalidad jurídica al Mar Menor es una de las cuatro ILP que, en el momento de redacción de estas líneas, se han aprobado durante nuestra democracia. Hasta la última legislatura, se habían presentado en España un total de 143 iniciativas legislativas populares. Tan sólo 19 habían llegado a debatirse en nuestro Parlamento, de las que, como se acaba de decir, únicamente han llegado a publicarse en el BOE cuatro.

En el caso de la iniciativa legislativa popular sobre el Mar Menor, la recogida de firmas comenzó en octubre de 2020 y finalmente se obtuvieron un total de 639.824 durante un año. La toma en consideración tuvo lugar el 5 de abril de 2022, en la cual todos los grupos parlamentarios votaron a favor, excepto VOX, que votó en contra, y algún diputado de Junts Per Catalunya, que se abstuvo.

Durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, se presentaron un total de 11 enmiendas por los Grupos Parlamentarios de Ciudadanos, Partido Socialista y Unidas Podemos. Algunas de las propuestas del PSOE y Unidas Podemos fueron aprobadas en la Comisión de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Todas ellas con el propósito de mejorar técnicamente el texto,

[1] El grito de miles de murcianos señala a los responsables del colapso del Mar Menor

para dar más concreción a la definición de qué se entendía por cuenca del Mar Menor, cómo se ejercía su representación y gobernanza o cómo ejercer la acción judicial en defensa del Mar Menor[2].

Finalmente, el texto fue aprobado en el Senado el 21 de septiembre de 2022, dando lugar a la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de la personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

La ley es la primera norma de rango legal en Europa que reconoce personalidad jurídica a la naturaleza y que responde a un fenómeno global, algo que ya se ha apuntado más arriba: la ineficacia de los métodos de protección ambiental tradicionales para conservar y restaurar el medioambiente en un contexto de crisis climática (Bachmann y Navarro, 2024), tal y como ha sucedido con el Mar Menor. Una ley que, en definitiva, se superpone a las que existían con anterioridad (Lozano y García, 2022) y en la que se depositan "esperanzas en fórmulas innovadoras que permitan salir de la inacción y de la pasividad frente a la evidente realidad de un mar agonizante" (Álvarez y Soro, 2023: 242).

De esta forma, La Ley 19/2022 incorpora el reconocimiento de derechos a la naturaleza a través de una de las tres técnicas jurídicas que han conseguido este objetivo en el Derecho Comparado, esto es: a través de los textos constitucionales, como Ecuador en 2008; la vía interpretativa constitucional, como India o Colombia; o a través de normas ecocéntricas en forma de ley estatal o de otro ámbito, como ha sucedido en Nueva Zelanda, Australia, Bolivia, Canadá, Brasil o, ahora, España (Martínez, 2023: 362). Volveremos a retomar estas ideas en el apartado específico dedicado al comentario de la STC 142/2024.

4. PEQUEÑO ESBOZO DE LA LEY 19/2022 PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA A LA LAGUNA DEL MAR MENOR Y SU CUENCA

Antes de entrar en el contenido de la ley, hay que partir de la perspectiva de que el Derecho Ambiental es dinámico y se ha de adaptar a las nuevas realidades sociales (Álvarez y Soro, 2023: 239). Una ley, a la que nos estamos refiriendo que -tal y como mencionaremos después con más detenimiento-, se ha caracterizado como ecocéntrica, esto es, que prioriza el valor intrínseco de la naturaleza en una suerte de nueva relación jurídica de los seres humanos con la naturaleza. Aunque también se podría decir que estamos más bien ante un caso

[2] Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca

de "antropocentrismo moderado", donde "mediante la personalidad jurídica de los entes naturales se persigue como objetivo el obtener una preservación eficiente en tanto en cuanto la naturaleza es un elemento imprescindible para la superviviencia humana en su totalidad como para la población endógena de ese paraje" (Bachmann, 2024: 13).

La idea de otorgar derechos a nuevos entes, en este caso naturales, como hace la Ley 19/2022, no es nueva, pues ya en el pasado se otorgó personalidad jurídica a otros entes que no eran personas físicas, como las fundaciones, asociaciones o corporaciones (Salazar, 2023). Se podría decir que, cuando hablamos de derechos de la naturaleza o se los otorgamos a un ente concreto, como el Mar Menor, se está aplicando una lógica jurídica similar. Una ley que ha llegado a ser citada como ejemplo a seguir para nuestros socios comunitarios, cuando aún era una mera propuesta, en el informe "Armonía con la Naturaleza" del 28 de julio del 2020 del Secretario General de Naciones Unidas (Vicente, 2023: 379).

La ley es breve y se divide en siete artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. El artículo 1 declara la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca y la reconoce como sujeto de derechos, además de definir qué se entiende como cuenca del Mar Menor.

El segundo artículo reconoce qué derechos tiene el Mar Menor, que son: el derecho a existir y evolucionar naturalmente, concretado en el derecho a asegurar el equilibrio y la capacidad de regulación del ecosistema ante el desequilibrio provocado por las personas; el derecho a la protección, consistente en la limitación, detención y no autorización de actividades que supongan un riesgo o perjuicio para el sistema; el derecho a la conservación, que es la obligación para llevar a cabo acciones de preservación de especies y hábitats terrestres y marinos; y, por último, el derecho a la restauración, que requiere acciones de reparación en la laguna y su cuenca cuando se hayan producido daños para que se restablezca su dinámica natural y resiliencia.

El artículo 3 regula la representación y gobernanza del Mar Menor, a través de tres figuras: un Comité de Representantes, un Comité de Seguimiento y un Comité Científico. Estos tres órganos forman la Tutoría del Mar Menor.

El Comité de Representantes está formado por trece miembros: tres de la Administración General del Estado, tres representantes de la Comunidad Autónoma y siete miembros procedentes de la ciudadanía de los municipios ribereños seleccionados por la Comisión de Seguimiento que cuenten con una trayectoria previa en la defensa del Mar Menor. Entre sus funciones, este Comité está encargado de la propuesta de actuaciones de protección,

conservación, mantenimiento y restauración de la laguna, además de velar por el cumplimiento de sus derechos.

La Comisión de Seguimiento está formada por una persona titular y otra suplente en representación de cada uno de los municipios ribereños que designen sus Ayuntamientos. También serán miembros una persona titular y otra suplente de los sectores económicos, sociales y de defensa medioambiental, que serán designadas por acuerdo de las organizaciones más representativas de cada uno de estos sectores. Entre sus encargos, esta Comisión ha de difundir información de la ley protectora del Mar Menor, el seguimiento y control de los derechos de la laguna y la información periódica sobre el cumplimiento de la ley.

Por su parte, el Comité Científico está formado por científicos y expertos independientes especializados en el estudio del mar Menor, propuestos por las Universidades de Murcia y Alicante, el Instituto Español de Oceanografía, la Sociedad Ibérica de Ecología y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Entre sus funciones están la de asesoramiento a los otros dos Comités y la identificación de indicadores sobre el estado ecológico del ecosistema.

La regulación de estos órganos de representación ha sido desarrollada por el Real Decreto 90/2025, de 11 de febrero, por el que se regula el régimen de constitución, composición y funcionamiento de los órganos de representación y gobernanza de la laguna del Mar Menor y su cuenca. Una norma que, como establece su artículo 1, tiene como objeto el desarrollo parcial de la ley y concreta los aspectos relacionados con los órganos de representación y gobernanza del Mar Menor. Así, especifica en qué consiste la Tutoría del Mar Menor, que se ejerce de manera conjunta por las presidencias de los tres comités que se acaban de explicar. La función más importante que le corresponde a la Tutoría es la representación legal del Mar Menor.

Del resto del articulado de la ley cabe destacar el artículo 6, que reconoce una legitimación para la defensa del ecosistema del Mar Menor a cualquier persona física y jurídica, sin ningún coste para quien comience la acción judicial oportuna.

También cabe mencionar el artículo 7, que establece una serie de obligaciones para las Administraciones Públicas, consistentes en el desarrollo de políticas públicas de prevención y protección del Mar Menor, la promoción de campañas de concienciación social, la realización de estudios periódicos sobre el estado del ecosistema o la restricción y prohibición de cualquier actividad que pueda extinguir especies o alterar el patrimonio biológico del Mar Menor.

5. COMENTARIO DE LA STC 142/2024

5.1. CONTEXTO

Tal y como hemos señalado, con la Ley 19/2022 se reconoce por primera vez en el Derecho español la personalidad jurídica de un ecosistema. Si bien para el contexto europeo se trata de una novedad sustancial, es conocido que a nivel comparado la aparición de los denominados derechos de la naturaleza se remonta a varias décadas atrás y que, a lo largo del tiempo, se ha producido un proceso que ha dado lugar a diversas experiencias encaminadas al reconocimiento de la naturaleza como sujeto de Derecho (Bagni, 2022), que han puesto en cuestión los fundamentos mismos del modelo jurídico hegemónico hasta la fecha.

En el Derecho occidental se ha desarrollado según un enfoque antropocéntrico, dentro del cual el elemento natural es cartesianamente distinto del ser humano y asume relevancia únicamente como objeto del que extraer valor (Capra, Mattei, 2017). Tampoco el Derecho ambiental se aparta de este enfoque cultural: la previsión de medidas protectoras en favor de determinados ecosistemas, así como el reconocimiento más amplio de un derecho específico de los ciudadanos a un medio ambiente sano y equilibrado, parecen únicamente instrumentales para el desarrollo humano. Por el contrario, en la asignación de derechos específicos a la naturaleza basado en un enfoque ecocéntrico (o biocéntrico), el elemento natural asume un valor en sí mismo (y, en consecuencia, los derechos que le corresponden), en deferencia a las concepciones culturales que ven a las personas como parte de la naturaleza (Bagni, 2023), que han despertado el interés de la antropología (Descola, 2021). Por esta razón, en muchos casos encontrados en el Sur Global, la asignación de derechos a la naturaleza está vinculada al redescubrimiento de culturas que se remontan a una tradición anterior a la colonización occidental. Sin embargo, incluso en estos casos, persiste la contradicción básica de ordenamientos jurídicos que, aun cuando se reivindica un enfoque ecocéntrico, "conservan regulaciones basadas en la explotación más o menos racional de los recursos naturales" (Berros, 2024: 207).

Un caso emblemático del enfoque antropocéntrico es precisamente el artículo 45 de la Constitución Española, en cuyo texto es evidente el valor funcionalista otorgado al bien ambiental: "todos tienen el derecho a utilizar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo". Un planteamiento que, por otra parte, ha sido reafirmado por la jurisprudencia constitucional. Así las cosas, es sin duda legítimo preguntarse

cómo puede encontrar aplicación en este ordenamiento jurídico una norma (sin valor constitucional), como la relativa a la laguna del Mar Menor, que no sólo se inspira en un modelo ecocéntrico de protección del medio ambiente, sino que explícitamente pretende infundir a todo el ordenamiento jurídico una interpretación en esta línea.

La cuestión ha causado debate dentro de la doctrina. Martínez Dalmau resuelve la cuestión argumentando que "pocas dudas pueden caber acerca de su constitucionalidad" (Martínez Dalmau, 2023: 371), entendiendo el nuevo modelo de protección del medio ambiente que plantea la Ley 19/2022 como un desarrollo natural de la obligación que la propia Constitución impone a los poderes públicos en relación con la salvaguarda del uso racional de los recursos. Por el contrario, García Guijarro destaca la incompatibilidad de la nueva ley, sino con el régimen constitucional interno en materia de medio ambiente, al menos con la interpretación que de la misma se ha hecho a través de la legislación y jurisprudencia ambiental producida hasta la fecha. Hasta el punto que, según el autor, en el caso de un eventual pronunciamiento del Tribunal Constitucional a favor de la Ley 19/2022 -tal y como se ha producido- "debería llevarse a cabo un reajuste y reinterpretación tanto de la jurisprudencia constitucional como de determinadas normas previas, a fin de brindar acomodo pacífico a la nueva norma en el ordenamiento jurídico" (García Guijarro, 2023: 118). Alternativamente, una interpretación "de mínimos" del contenido de los derechos asignados a la laguna, compatible con la actual jurisprudencia constitucional, supondría de hecho su vaciamiento total (García Guijarro, 2024: 385).

El impulso hacia una superación parcial del enfoque estrictamente funcionalista de la protección del medio ambiente no se limita al contexto español: echando un vistazo comparativo a la situación, se observa que en otros países europeos también existe un debate en este sentido, aunque no siempre basado en los mismos problemas. Un caso a tener en cuenta (y, no por casualidad, citado por el propio Tribunal Constitucional en la sentencia que nos ocupa) es la reciente reforma constitucional italiana. Hasta la Ley Constitucional 1/2022, en el texto fundamental italiano el medio ambiente sólo aparecía como materia sujeta al reparto de competencias entre Estado y Regiones (además, esta referencia no se introdujo hasta 2001)[3]. A pesar de su llamativa ausencia, la jurisprudencia constitucional ya había reconocido desde los años ochenta la relevancia del medio ambiente como "valor constitucional" sobre la base de los artículos 9 y 21 de la Constitución, que tratan respectivamente de la protección del paisaje y del derecho a la salud (Cordini, 2009). De este modo, queda claro que, incluso en el ordenamiento jurídico italiano, el medio ambiente adquirió

[3] Ley constitucional 3/2001 del 18 de octubre de 2001.

inmediatamente un carácter fuertemente funcionalista, saliendo a la luz por vía interpretativa a partir de disposiciones destinadas a salvaguardar intereses que tienen íntimamente que ver con la persona (por un lado como proyección cultural, por otro como derecho fundamental).

La reforma constitucional de 2022 introdujo la siguiente disposición en el artículo 9, inmediatamente después del artículo relativo a la protección del paisaje: "[la República] protege el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. La ley del Estado regula los modos y formas de protección de los animales". Si una parte de la doctrina ha considerado que esta reforma tiene sólo un alcance de reconocimiento de lo ya reconocido por la jurisprudencia ya consolidada (Amirante, 2022; Cecchetti, 2022), hay autores que han querido dar a la reforma un alcance más amplio, superando incluso el enfoque tradicionalmente antropocéntrico de la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico italiano, asignando al medio ambiente un valor autónomo respecto al del paisaje y al del derecho a la salud (Di Plinio, 2021).

5.2. EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS EN LA STC 142/2024

La sentencia del Tribunal Constitucional, que finalmente reconoció la constitucionalidad de la Ley 19/2022, tuvo su origen en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 50 diputados de Vox. El objeto del recurso es la totalidad de la ley y se fundamenta en cuatro motivos, brevemente resumidos en el texto de la sentencia: 1. vulneración del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; 2. vulneración del principio personalista; 3. vulneración del principio de seguridad jurídica; 4. vulneración del principio de legalidad de las normas que afectan a la responsabilidad penal, civil y administrativa. Aquí nos ocuparemos sólo de los dos primeros, dado que nos parecen los más relevantes en relación con la concepción más general del medio ambiente en el Derecho Constitucional español.

En cuanto al primer punto, los demandantes impugnan la ilegitimidad de la ley (entendida en su totalidad y en particular el artículo 7) en la medida en que fue aprobada por el legislador estatal vulnerando los artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE, es decir, las disposiciones constitucionales que regulan el reparto de competencias en materia de protección del medio ambiente. En opinión de los diputados de Vox, la ley vulneraría, por tanto, los límites de intervención estatal fijados por la Constitución en materia de protección del medio ambiente. A este respecto, en efecto, el artículo 149.1.23 CE atribuye al poder estatal únicamente la "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las

facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

Por su parte, el artículo 148.1.9 CE establece que las CCAA podrán reivindicar en sus Estatutos la competencia en materia de "gestión de la protección del medio ambiente". En consecuencia, el Estatuto de Autonomía de Murcia prevé en su artículo 11.3 la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de "desarrollo legislativo, ejecución y normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, en el marco de la legislación básica estatal". Asimismo, el artículo 10.9 amplía la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de pesca continental y acuicultura, además de la protección de los ecosistemas en los que se desarrollan estas actividades.

En cuanto a qué se entiende por legislación básica (concepto que, como hemos visto, contribuye a delimitar el ámbito de intervención estatal en diversas materias, entre ellas el medio ambiente), el Tribunal Constitucional ya había intervenido recientemente en la sentencia 99/2022, de 13 de julio. En aquella ocasión afirmó que una norma es básica si "garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir de los cuales pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su estatuto". Los demandantes impugnan, por tanto, la falta de los requisitos señalados por la jurisprudencia precedente, en la medida en que la ley en cuestión no sería aplicable en todo el territorio, sino únicamente en relación con una zona concreta (la laguna del Mar Menor).

De hecho, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este punto no ha sido muy homogénea. La STC 149/1991, por ejemplo, perfila un margen de intervención estatal decididamente amplio, al establecer que, en virtud de la particular naturaleza de la materia ambiental, la legislación básica puede extenderse a todas las normas que el propio Estado considere indispensables para la protección del bien ambiental, excluyendo de hecho cualquier límite a la intervención centralizada (Pérez Martos, 2001). Se trata de un planteamiento pronto desautorizado (parcialmente) por el propio Tribunal Constitucional, que, con la STC 102/1995, aclara que la intervención estatal no puede llegar a excluir totalmente un margen para el desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas. En todo caso, se confirma el carácter especial de la materia de que se trata, cuyo margen de maniobra para el Estado sigue siendo mayor que en otras (Pérez Martos, 2001).

Aunque la Ley del Mar Menor pudiera parecer problemática en este sentido, en el presente caso no es el estrecho margen competencial de las CCAA lo que se

impugna, sino el hecho de que la ley no se refiera a una medida común para todo el territorio nacional, sino a un territorio concreto. En este punto, el juez constitucional se ha remitido a la consolidada orientación jurisprudencial según la cual el carácter básico de una norma de naturaleza medioambiental no exige necesariamente que se trate de una norma que afecte de manera uniforme a todas las zonas geográficas del territorio nacional, sino que intervenga sobre peculiaridades específicas de un territorio[4]. Se trata de un principio que ha sido afirmado en repetidas ocasiones por el Tribunal Constitucional: pensemos en la STC 146/2013, que reconoció al legislador nacional la competencia para incluir en el catálogo de especies amenazadas también especies endémicas de una Comunidad Autónoma específica, estableciendo que la presencia territorial limitada no obstaculiza la calificación del carácter básico de la norma.

Por último, debe tenerse en cuenta, aunque este aspecto no se menciona en la sentencia, que la iniciativa legislativa de reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor se dirigió inicialmente no al legislador estatal, sino al autonómico, que la había eludido alegando su falta de competencia (Vicente y Salazar: 2022).

5.3. ¿ECOCENTRISMO O ANTROPOCENTRISMO? CONTINUIDAD Y DISCONTINUIDAD EN LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 45 CE

La aprobación de la Ley 19/2022 ha llevado a hablar -con aprobación o reproche, según los casos- de un giro ecocéntrico en el ordenamiento jurídico español[5]. Por otra parte, es el propio legislador quien en el preámbulo de la ley en cuestión propone "una interpretación ecocéntrica de nuestro ordenamiento". Este aspecto también se plantea ante el Tribunal Constitucional.

Los demandantes, en efecto, ven en la asignación de personalidad jurídica a un ecosistema (artículos 1, 2 y 6 de la ley) una violación del principio personalista (del que se deriva el necesario enfoque antropocéntrico) en el que supuestamente se basa la Constitución, empezando por los artículos 10.1, 24.1 y 45. El primer párrafo del artículo 10 CE contempla como valores fundamentales "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son

[4] STC 99/2022, STC 146/2013, STC 147/1991.

[5] Desde nuestro punto de vista, no estamos de acuerdo en que la categoría de derechos de la naturaleza represente una verdadera superación del enfoque antropocéntrico, tal y como apunta Garver, "debido a que surgieron de marcos jurídicos basados en derechos desarrollados dentro de una cosmovisión antropocéntrica, los derechos de la naturaleza corren el riesgo de perpetuar el tratamiento de los seres humanos separados y superiores al resto de la naturaleza" (Garver, 2021).

inherentes y el libre desarrollo de la personalidad", mientras que el artículo 24.1 CE consagra el derecho de toda persona a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales para la defensa de sus derechos e intereses legítimos. La referencia al artículo 45 (derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y deber de conservarlo) sirve entonces a los demandantes para mostrar cómo el medio ambiente sólo es relevante en el ordenamiento constitucional español en su dimensión antropocéntrica, funcional al pleno desarrollo del hombre. El -supuesto- enfoque ecocéntrico de la Ley del Mar Menor iría en contra de este planteamiento, avalado además por una jurisprudencia inveterada[6].

La atribución de personalidad jurídica a un sujeto que excede del ámbito de la persona física desvirtuaría su propio significado, chocando con el principio fundamental de la dignidad de la persona. Siguiendo esta reconstrucción, la figura de la persona jurídica prevista por el Código Civil puede de hecho (a diferencia de la laguna) asimilarse a la persona física, en la medida en que emana de ella para la protección de algunos de sus intereses (individuales o colectivos).

La cuestión, objetivamente lejos de carecer de fundamento, permite al Tribunal Constitucional volver sobre el contenido del artículo 45 CE, dictando una sentencia que reescribe parcialmente (y, en cierto modo, actualiza) sus características, sin apartarse, no obstante, del esquema dictado por su anterior y ya consolidada jurisprudencia.

Por ello, el Alto Tribunal, antes incluso de entrar a examinar los motivos concretos del recurso, se detiene en algunas consideraciones preliminares sobre el contenido y el valor del artículo 45 de la Constitución, situándolo además en el contexto más amplio del constitucionalismo ambiental comparado. Además de referirse a determinados tratados internacionales sobre medio ambiente de los que España es parte, alude a la Constitución alemana (aunque citando erróneamente el artículo 21 en lugar del artículo 20 bis) y a la reciente reforma del texto constitucional italiano. Se subraya que en estos dos ejemplos la dimensión de la protección del medio ambiente se declina a través del principio de solidaridad intergeneracional.

El otro aspecto del Derecho ambiental contemporáneo que se cita en la sentencia es la experiencia procedente principalmente del Sur Global de los derechos de la naturaleza (se recuerdan los ejemplos de Ecuador, Bolivia, Brasil y Estados Unidos) y la asignación de personalidad jurídica a elementos de la realidad natural (Canadá, Nueva Zelanda, Australia). Se trata aquí de mostrar cómo la innovadora (al menos para el ordenamiento jurídico español) técnica

[6] STC 102/1995.

de protección introducida con la Ley del Mar Menor tiene numerosos precedentes en el Derecho comparado.

La reflexión en este plano comparatista permite al juez constitucional definir mejor el contenido del artículo 45 CE. En particular, se destacan cuatro aspectos de la disposición de la Constitución española sobre el medio ambiente: 1. el carácter abierto del marco constitucional del artículo 45, que no impone técnicas específicas de protección, sino que admite un pluralismo de enfoques diferentes siempre que estén en todo caso dirigidos a la protección del medio ambiente; 2. la estrecha conexión funcionalista entre la protección de los ecosistemas y el desarrollo humano; 3. la obligación de los poderes públicos de no trabajar únicamente para la protección de la estrecha conexión funcionalista entre la protección de los ecosistemas y el desarrollo humano; 3. la obligación de los poderes públicos de no trabajar únicamente para la protección de los ecosistemas, sino también de actuar con vistas a su mejora y restauración, incluso cuando se hayan deteriorado o desaparecido por completo; 4. la declinación de la solidaridad colectiva (recogida en el artículo 45.3) también en sentido intergeneracional.

Llegados a este punto, pasamos a examinar la compatibilidad del planteamiento general de la Ley del 2022 con el contenido del artículo 45 que acabamos de describir.

Los aspectos problemáticos reconocidos por el juez constitucional son dos: en primer lugar, la atribución de personalidad jurídica a un ecosistema es una medida que, evidentemente, desborda el simple ámbito de la protección del medio ambiente, introduciendo notables novedades en el ámbito del Derecho administrativo, pero también en el del Derecho civil. Ello se remonta a la llamada transversalidad de la materia ambiental, reiteradamente reconocida por el propio Tribunal Constitucional (de nuevo la referencia es a la STC 102/1995), es decir, a la ambivalente característica del Derecho Ambiental de repercutir en otras materias y, por otra parte, de verse influido por las opciones legislativas adoptadas en esos otros ámbitos (Pérez Martos, 2001).

El segundo aspecto problemático es, precisamente, la impronta ecocéntrica de la ley. ¿Estaría esto en contradicción con el enfoque tradicionalmente antropocéntrico que se encuentra tanto en el artículo 45 (relevancia funcional para el desarrollo humano del medio ambiente) como en la jurisprudencia constitucional?[7]

[7] STC 64/1982, STC 102/1995.

El Tribunal Constitucional, refiriéndose al carácter abierto y pluralista del artículo 45 antes señalado, concluye que no existe un conflicto automático entre la dimensión ecocéntrica de los instrumentos innovadores de protección del medio ambiente y el planteamiento antropocéntrico general del Derecho Constitucional español. El paradigma ecocéntrico bien puede coexistir con el antropocéntrico, desde el momento en que "no impide la intervención humana sobre el medio ambiente como garantía, no sólo de la protección de la naturaleza, sino también de todos los intereses y bienes constitucionales, porque la garantía de la sostenibilidad se basa en la constatación de la ponderación entre las exigencias ambientales, sociales y económicas" (STC 142/2024, FJ3). Aunque se ha hablado de un "ecocentrismo moderado" (Esteve, 2024), pensamos que podemos referirnos más bien a un "ecocentrismo funcional": el enfoque ecocéntrico de la protección ambiental está permitido en la medida en que es funcional al objetivo antropocéntrico general de posibilitar el desarrollo humano en un contexto sano y equilibrado.

El texto de la sentencia no oculta que, en efecto, esta decisión modifica la orientación jurisprudencial anterior, moderando la concepción antropocéntrica de la protección del medio ambiente establecida por la STC 102/1995, pero también se sostiene que "dicho cambio interpretativo en nada afecta a las consideraciones de nuestra jurisprudencia previa" (STC 142/2024, 5 a.). De forma aún más explícita aquí, el juez constitucional, aun permaneciendo fiel al planteamiento antropocéntrico del art. 45 CE, vuelve a dictar un concepto amplio del mismo, capaz de abarcar también técnicas de protección ecocéntricas. Los principios de la Constitución (en este caso los deducibles del art. 45), de hecho, no imponen una legislación específica, sino que constituyen el límite a la producción de Derecho por parte del legislador. Esto permite también la producción de normas ecocéntricas. No es la norma individual la que debe ser antropocéntrica, sino el funcionamiento concreto de esa norma (considerada en conexión y ponderación con el resto del sistema) el que no debe entrar en conflicto con el principio antropocéntrico y personalista más amplio.

5.4. EL ECOCENTRISMO EN EL VOTO PARTICULAR

La solución propuesta en la sentencia no fue compartida por la totalidad del Tribunal Constitucional: cinco magistrados expresaron su opinión contraria a la posición mayoritaria en la formulación de su voto particular. Aunque las críticas formuladas por los jueces minoritarios afectan sustancialmente a todas las cuestiones abordadas en la sentencia, lo que parece más interesante es, sin duda, la cuestión relativa a la compatibilidad del enfoque ecocéntrico de la Ley del Mar Menor con el enfoque tradicionalmente antropocéntrico del marco constitucional español, que, en este caso, es no es compartido por los firmantes del voto.

En relación con esta cuestión, la opinión disidente parte de algunas consideraciones que, en realidad, no se discuten en la sentencia 142/2024: el enfoque antropocéntrico del artículo 45 CE (confirmado también en la opinión mayoritaria, aunque con algunos ajustes) y la observación de que "el concepto antropocéntrico del medio ambiente es perfectamente compatible con su adecuada protección"[8].

Una parte importante del razonamiento de la opinión disidente tiene por objeto demostrar que, por una parte, todas las experiencias extranjeras que han introducido derechos específicos sobre elementos de la realidad natural son totalmente ajenas a la cultura jurídica tradicionalmente aceptada por el ordenamiento español y, por otra, en el contexto europeo no se aprecian normas o decisiones jurisprudenciales destinadas a introducir un enfoque ecocéntrico en la protección del medio ambiente (puntos d. y e.). Se trata de observaciones que sin duda deben tenerse en cuenta al evaluar la cuestión, pero que no tienen ningún valor decisivo, ya que no añaden nada en el plano estrictamente interpretativo. Por otra parte, cabe señalar que, si bien es cierto que en el plano europeo no se pueden encontrar decisiones que puedan corroborar la tesis de la legitimidad del enfoque ecocéntrico, tampoco se aprecian precedentes que lo nieguen explícitamente.

La opinión disidente concluye con notas alarmantes: "el cambio de paradigma propuesto puede generar consecuencias desconocidas"[9]. Lo que preocupa a estos magistrados es "hacia dónde puede conducir esa supuesta «progresión»" en sentido ecocéntrico[10]. En realidad, como se ha visto anteriormente, es la propia sentencia la que establece explícitamente los límites de la operatividad de las normas que introducen un enfoque ecocéntrico en el ordenamiento: son los que se determinan en cada caso mediante la ponderación entre la protección de los derechos del elemento natural y los intereses y derechos (humanos) sancionados constitucionalmente.

En definitiva, el único elemento del voto particular que parece realmente capaz de poner en tela de juicio el planteamiento argumentativo del texto elaborado por la mayoría de los jueces constitucionales es el relativo a la característica peculiar que diferenciaría al sujeto jurídico "natural" de la persona jurídica de Derecho Privado: el hecho de que dicho sujeto fuera capaz de ser titular de derechos, pero no de obligaciones. Se trata de una cuestión que sin duda

[8] STC 142/2024, voto particular,1. B.
[9] Ibid., 1. F.
[10] Ibid.

requiere una reflexión por parte de los estudiosos de esta rama del Derecho, que se escapa de lo analizado en este texto.

6. CONCLUSIONES

La solución ofrecida por el Tribunal Constitucional sobre la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca es relevante porque presenta una vía innovadora, con la cual concordamos, a través de la cual reconstruir y resolver los conflictos relativos a las nuevas figuras jurídicas que asignan derechos específicos a los ecosistemas. Con referencia a estas normas, es necesario distinguir entre su dimensión simbólico-narrativa (el sustrato ideológico en el que se basan) y su dimensión más puramente normativa (el efecto concreto dentro del ordenamiento jurídico)[11].

En la mayoría de los casos, sin embargo, el tema de los derechos de la naturaleza ha sido tratado como un verdadero *concepto nirvana* (Viaene, 2024), esto es, "una imagen ideal de aquello a lo que el mundo debería aspirar" (un derecho ecocéntrico difícil de definir con precisión) pero que "siempre está justo más allá de su alcance y lo crucial es seguir avanzando y acercarse gradualmente a él" (Molle, 2008: 132, 133). A la vez, los mismos derechos son concebidos a menudo, tanto por ardientes partidarios como por detractores, casi como una fórmula mágica cuya simple enunciación en el ordenamiento jurídico podría resolver instantáneamente, según los casos, cualquier contradicción entre el medio ambiente y la sociedad humana o impedir cualquier forma de actividad económica y desarrollo del individuo. Por supuesto, en ambos casos, se trata de una lectura caricaturesca del proceso actual que impide una problematización seria (y necesaria) del mismo[12]. En el ámbito jurídico, la discusión sobre la admisibilidad de tal instrumento debería ceñirse únicamente a la dimensión normativa de las disposiciones en cuestión, sin confundirla con el plano de la narrativa. No se pretende aquí argumentar que el aparato simbólico que sustenta

[11] No se trata sólo de los *derechos de la naturaleza*, sino del Derecho en general. Viaene recuerda acertadamente: "derecho no es solo reglas, sino un complejo conjunto de prácticas intelectuales, sociales, políticas y éticas" (Viaene, 2024: 309).

[12] En este sentido, Montalván-Zambrano: "(s)in embargo, a pesar del potencial civilizatorio para el proyecto de transición ecológica que posee este nuevo enfoque, si no existe una adecuada discusión sobre el contenido de los conceptos y los argumentos que lo justifiquen, se puede producir un vacío entre el discurso social y político y la filosofía legal o moral que lo desarrolle, que no solo afecte su potencial emancipatorio, sino que, muy por el contrario, lo convierta en una nueva herramienta de dominación bajo la cual falsas respuestas ecológicas formuladas por el poder hegemónico retrasen, una vez más, el cambio civilizatorio que demanda la crisis ecológica" (Montalván-Zambrano, 2024: 204).

una norma no sea relevante a los ojos del jurista, ni mucho menos, la cuestión es que confundir los dos planos (norma y narrativa) resulta ser un error lógico: no es la narrativa (el concepto ideal nirvana) el objeto del juicio de constitucionalidad, sino la norma en sí.

En este sentido, lo que parece más interesante, y que en cambio pasa desapercibido dentro del más atractivo debate sobre la dimensión ecocéntrica o antropocéntrica, son algunos aspectos de la ley del Mar Menor que -presumiblemente- tendrán un mayor impacto sobre el régimen jurídico y las condiciones ecológicas de la laguna: la considerable ampliación de la legitimación para actuar judicialmente contra conductas que perjudiquen el equilibrio ecológico del Mar Menor (artículo 6) y el establecimiento de determinadas estructuras de representación y gobernanza (Comité de Representantes, Comisión de Seguimiento y Comité Científico), cuya composición se inspira también en criterios de representación democrática y de participación de los ciudadanos y de los grupos de interés (empresas, sindicatos, asociaciones ecologistas y deportivas) de los territorios afectados por la laguna y que, como hemos visto, se acaba de desarrollar reglamentariamente. Estas innovaciones deben valorarse no tanto en la oposición entre antropocentrismo y ecocentrismo, sino bajo el prisma del concepto de democracia ambiental (Louvin, 2023). Tal y como afirma Montalván-Zambrano, "el conceder derechos a la naturaleza no solo implica repensar la tradicional fundamentación antropocéntrica que se le ha dado al derecho, sino, también y sobre todo, los espacios en los que las decisiones ambientales deben ser tomadas" (Montalván-Zambrano, 2024: 87).

En definitiva, estamos ante una ley original y novedosa, sin parangón en el ámbito de la Unión Europea, que por primera vez dota de derechos a un ente natural, como es el Mar Menor. Una norma que, además, demuestra la virtualidad de la participación ciudadana en el ámbito legislativo en un país, como España, donde se le ha dado muy poca importancia a este tipo de iniciativas.

7. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M.; SORO MATEO, Blanca. Las nuevas vías de respuesta jurídica ante la crisis ambiental: el caso de la ILP que reconoce la personalidad jurídica del Mar Menor. En Sánchez Gallarod, Laura (coord.). *Mirando a los ríos desde el mar. Viejos y nuevos debates para una transición hídrica justa.* Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia, 2023, pp. 238-246.

AMIRANTE, Domenico. La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2, V-XIV, 2022, pp. 5-14.

BACHMANN FUENTES, Ricardo Ignacio; NAVARRO CARO, Valentín. Consideraciones en torno a la constitucionalidad de la Ley 19/2022 para el reconocimiento de personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 372, 2024, pp. 117-163.

BAGNI, Silvia; MUMTA, Ito; MONTINI, Massimiliano. Derechos de la naturaleza en debate, en el contexto jurídico europeo. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 13, 1, 2022, pp. 1-33.

BAGNI, Silvia. Diritti della natura nei nuovi costituzionalismi del Global South: riflessi sulla teoria dei formanti. *DPCE Online*, 2, 2023, pp. 917-936.

BERROS, María Valeria. Derechos de la naturaleza en perspectiva sociojurídica: innovaciones jurídicas e institucionales y apuntes para la enseñanza del derecho. *Revista de Estudios Políticos*, 204, 2024, pp. 191-212.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*. Sansepolcro (AR): Aboca, 2017.

CECCHETTI, Marcello. La riforma degli articoli 9 e 41 Cost: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?. *Quaderni costituzionali*, 2, 2022, pp. 351-370.

CORDINI, Giovanni. Principi costituzionali in materia di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana. *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 5, 2009, pp. 611-633.

DESCOLA, Philippe. *Oltre natura e cultura*. Milano: Raffaele Cortina Editore, 2021.

Di PLINIO, Giampiero. L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente. *Federalismi – paper*, 16, 2021, pp. 1-8.

ESTEVE JORDÀ, Clara. Jurisprudencia Constitucional Ambiental (Segundo semestre 2024). *Revista Catalana de dret ambiental*, 2, 2024, pp. 1-21.

GARCÍA GUIJARRO, Pedro. El alcance de reconocimiento de personalidad jurídica al mar menor ante la jurisprudencia medioambiental del Tribunal

Constitucional. En Martínez Dalmau, Rubén y Pedro Bueno, Aurora. *Derechos de la naturaleza desde el mediterraneo. El dialogo Sur-Sur*. Pireo Editorial, 2024, pp. 377-388.

GARCÍA GUIJARRO, Pedro. El encaje jurídico-constitucional de la personalidad jurídica del Mar Menor y su cuenca. *Cuadernos Constitucionales*, 4, 2023, pp. 103-121.

GARVER, Geoffrey. Are rights of nature radical enough for ecological law?. En Anker, Kristen, Burdon, Peter. D., Garver, Geoffrey, Maloney, Michelle y Sbert, Carla (coords.) *From environmental to ecological law*. London: Routledge, 2021.

LOUVIN, Roberto. Democrazia ambientale e accesso alla giustizia, *DPCE Online*, 2, 2023, pp. 185-204.

LOZANO CUTANDA, Blanca y GARCÍA DE ENTERRÍA, Andrea. La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un embrollo jurídico. *Diario La Ley*, 10163, 2022.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Una laguna con derecho a existir. La naturaleza como sujeto de derechos y el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor. *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 2023, pp. 357-375.

MOLLE, François. Nirvana Concepts, Narratives and Policy Models: Insights from the Water Sector. *Water Alternatives*, 1, 2008, pp. 131-156.

MONTALVÁN-ZAMBRANO, Digno. El derecho ecológico frente a los límites del derecho antropocéntrico, *Revista de Estudios Politicos*, 204, 2024, pp. 63-93.

PÉREZ MARTOS, José. Veinte años de jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente. *Revista de estudios de la administración local*, 286-287, 2001, pp. 385-431.

SALAZAR ORTUÑO, Eduardo. ¿Quién es el Mar Menor? Sobre el reconocimiento de personalidad jurídica y derecho al Mar Menor y su cuenca en la Ley 19/2022, de 30 de septiembre. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 56, 2023, pp. 11-16.

VIAENE, Lieselotte. La moda de los derechos de la naturaleza: consideraciones críticas. *Revista de Estudios Políticos*, 204, 2024, pp. 299-326.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa. Los derechos de la naturaleza y la ILP del Mar Menor. En Campillo Ruiz, Antonio, Varela Manograsso, Agustina Belén, D'hers, Victoria y Coronel Tarancón, Alberto (coords.). *El desconfinamiento del pensamiento*: *los debates del laboratorio filosófico sobre la pandemia y el Antropoceno 2020-2022*. Madrid: Red Española de Filosofía, 2023, pp. 376-381.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa; SALAZAR ORTUÑO, Eduardo: La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XIII, 1, 2022.

VICENTE GIMÉNEZ, Teresa; SALAZAR ORTUÑO, Eduardo: Los derechos de la naturaleza y la ciudadanía: el caso del Mar Menor. *Revista Murciana de Antropología*, 29, 2022, pp. 15-26.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Sara García García

Unión Europea

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de noviembre de 2025

Reglamento (UE) 2025/2083 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de octubre de 2025 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/956 en lo que respecta a la simplificación y el refuerzo del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono

Autora: Sara García García, Profesora Ayudante Doctor de la Universidad de Valladolid

Palabras clave: Emisiones. Mercancías. Mecanismos de Ajuste en Frontera. Importaciones.

Resumen:

El objeto del presente Reglamento 2025/2083 es actualizar el régimen del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono aprobado mediante el Reglamento 2023/956. El fin de estos Mecanismos es, en gran medida, satisfacer algunas de las grandes deficiencias actuales de la política climática de la Unión: y es que, las emisiones de gases de efecto invernadero implícitas en las importaciones a la Unión han seguido aumentando, mientras lo hacen también los requisitos y restricciones impuestos sobre los productores europeos; esto socava los esfuerzos de los ciudadanos de la Unión por reducir su huella de emisiones en el mundo y, al mismo tiempo, la competitividad de sus empresas y producciones. Para intentar paliar esas diferencias y extender la política climática europea allende sus fronteras, una de las iniciativas de la Unión fue la creación de los Mecanismos de Ajuste en Frontera por Carbono (en adelante MAFC).

Estos MAFC constituyen, dice ese Reglamento, *un complemento del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión*, con los que se aplican *una serie de normas equivalentes a las importaciones* procedentes de terceros Estados, con las que se pretende controlar las *emisiones de gases de efecto invernadero implícitas en las mercancías en el momento de su importación en el territorio aduanero de la Unión, con el fin de evitar el riesgo de fuga de carbono,* reducir las emisiones mundiales y, aunque la norma no lo diga expresamente, paliar los efectos negativos de estas normas sobre la competitividad de los productos europeos respecto a sus equivalentes importados.

Ese Reglamento de 2023 otorgaba un periodo transitorio de *prueba* y adaptación que finaliza pronto, el 1 de enero del próximo año, y del que se han extraído una serie de deficiencias de estos MAFC, que justamente intenta paliar o resolver la presente norma, el Reglamento 2025/2083.

De los ajustes que realiza el Reglamento de 2025, se pueden destacar aquí los siguientes: el Reglamento propone crear un nuevo artículo 2 bis y una *exención de minimis,* con la cual pretende introducir una excepción para eximir a los importadores de pequeñas cantidades de mercancías de cumplir las obligaciones del Reglamento de 2023. El criterio para imponer o no las obligaciones o excepciones es el denominado por la norma *umbral único basado en la masa* que deja establecido en 50 toneladas de masa neta (Anexo VII); hasta este cambio, la referencia se encontraba, según el art. 2.3. del Reglamento de 2023, en el art. 23 del Reglamento (UE) 1186/2009 del Consejo relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras, el cual entiende por *mercancías sin valor estimable* «*a las*

mercancías cuyo valor intrínseco no sobrepase los 150 EUR en total por envío». Lo que hace en este caso la Unión, como se expone en los considerandos de la norma, es entender que «*una pequeña proporción de dichos importadores acumula la gran mayoría de las emisiones implícitas en las mercancías importadas. La excepción aplicada a la importación de mercancías sin valor estimable, a saber, las que no sobrepasan los 150 EUR en total por envío (…) parece insuficiente para garantizar que el MAFC se aplique a los importadores de manera proporcional a su contribución a las emisiones incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) 2023/956. Para los importadores de pequeñas cantidades de mercancías, el cumplimiento de las obligaciones financieras y de información impuestas por el Reglamento (UE) 2023/956 podría resultar excesivamente gravoso*», por lo que se propone esta excepción (Considerando 2). Esta excepción de minimis basada en el umbral mencionado, según se afirma en el Considerando 5, garantizaría «*que al menos el 99 % de las emisiones implícitas en las mercancías importadas permanezca en el ámbito de aplicación del MAFC y que, por tanto, la exención de minimis se aplique a no más del 1 % de las emisiones implícitas en las mercancías importadas*. (…) *Dicho umbral único basado en la masa también elimina el riesgo de elusión que entrañaría un fraccionamiento artificial de los envíos por un único importador*».

Otra de las novedades que incorpora este Reglamento de 2025 a destacar en este momento, y que pretende fomentar la participación de los importadores en este mecanismo, aparece en el nuevo art. 9 sobre *precio del carbono pagado en un tercer país* que podrá ser descontado o tenido en cuenta a la hora de solicitar la declaración MAFC por parte del importador, en coherencia con el carácter global que la Unión Europea pretende otorgar a su política de descarbonización.

Finalmente, merece mención el cambio de la fecha de cancelación de certificados MAFC que plantea el Reglamento de 2025: según el nuevo artículo 24, este pasara de ser el 1 de julio de cada año a ser el 1 de noviembre; cancelación sin compensación, como ya estaba previsto.

Entrada en vigor: 20 de octubre de 2025.

Documento adjunto: Reglamento (UE) 2025/2083 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de octubre de 2025 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/956 en lo que respecta a la simplificación y el refuerzo del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de noviembre de 2025

Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOE n. 244, de 10 de octubre de 2025

Palabras clave: Carreteras. Corredores de carretera. Ordenación del territorio. Informes sectoriales. Planificación. Plan estratégico de las carreteras del Estado. Proyectos. Programas. Evaluación ambiental de infraestructuras viarias. Zona de influencia de las carreteras.

Resumen:

La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, ha supuesto un importante cambio en la normativa reguladora de la materia, con profundas consecuencias en todos los órdenes. El presente reglamento contribuye a afianzar la seguridad jurídica, definiendo con precisión conceptos que emplea esta Ley y concretando el alcance de alguno de sus preceptos. En cuanto a su estructura, sigue básicamente la misma disposición sistemática y ordenación de materias de la ley que desarrolla. Incluye tanto aquellos extremos susceptibles de desarrollo porque imperativamente así venía impuesto, como aquellos otros que, sin previsión de desarrollo específica, se ha considerado oportuno abordar, toda vez que abren oportunidades y ventajas para la gestión general de las carreteras que han de ser reguladas de manera genérica en esta norma.

En este contexto, nos centraremos en aquellas cuestiones que de forma directa o indirecta tengan que ver con la materia jurídico-ambiental.

En la actualidad, la proliferación de iniciativas que ocupan extensas áreas del territorio –como pudieran ser las relacionadas con las energías renovables– precisan de una ajustada coordinación con la defensa de los corredores de carretera que son objeto de estudio, así como con los terrenos en los que se enclavarán las alternativas seleccionadas, de manera que se hace necesario implementar un sistema de protección de dichos corredores que, desarrollando el contenido articulado de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, permita establecer determinadas garantías para la ejecución de lo estudiado y proyectado, con especial relevancia en las situaciones de caducidad de la tramitación ambiental.

El reglamento desarrolla con detalle la cuestión referente a los informes sectoriales, preceptivos y vinculantes, que debe emitir la Dirección General de Carreteras una vez acordada la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento de planificación, desarrollo, ejecución o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental, que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales, por estar dentro de su zona de influencia, y con independencia de su distancia a las mismas.

-En atención a lo recogido en el artículo 16.6 de la Ley 37/2015, para identificar cualquier instrumento de planificación, desarrollo o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental, que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado o a sus elementos funcionales, con independencia de su distancia a la carretera, se han introducido una serie de criterios objetivos que buscan asegurar que las actuaciones previstas en tales instrumentos no puedan afectar negativamente a las condiciones de servicio por incrementar significativamente el tráfico sobre las carreteras del Estado.

-El título VI recoge también uno de los asuntos que más incidencia tienen en la explotación de las carreteras, como es el de la limitación de accesos a éstas, de acuerdo con el principio general de especialización funcional de las redes de carreteras. Se desarrolla un conjunto de disposiciones que abarcan todas las posibilidades de conexión, y sus excepciones, que cuentan con criterios claros –hasta ahora casi inexistentes– demandados en la tramitación cotidiana de este tipo de expedientes. Particularmente importante es la posibilidad de que excepcionalmente puedan existir conexiones de vías de servicio de titularidad pública con el tronco de las autovías, limitadas a determinados casos tasados, ya que, en caso contrario, la exigencia de prolongar dichas vías hasta el enlace siguiente podría derivar en la necesidad de inversiones desproporcionadas y ambientalmente complejas.

-Entre los documentos que integran el Plan estratégico de las carreteras del Estado está el Estudio ambiental estratégico y su procedimiento de aprobación se regula en el artículo 22.3.

-A tenor de lo dispuesto en el artículo 25, "en la elaboración y aprobación de programas, estudios y proyectos de carreteras deberá cumplirse lo establecido en el artículo 9 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre. Asimismo, la inclusión de previsiones preestablecidas en otros instrumentos no requerirá una evaluación específica, siempre que se incorpore a la documentación el resultado de la evaluación señalada en el apartado 2.e) de ese artículo, relativa al análisis de impacto ambiental, de sostenibilidad económica y territorial de la actuación, y se justifique que dichas previsiones son idénticas y que no han aparecido motivos que obliguen a una nueva evaluación".

En el procedimiento de aprobación y revisión de los programas de carreteras del Estado se determina la normativa ambiental que debe cumplirse hasta la formulación de la declaración ambiental estratégica o, en su caso, el informe ambiental estratégico –art. 27-

Lo mismo sucede para los Estudios y proyectos de carreteras, tanto para los estudios previos como para los informativos; los anteproyectos, los proyectos básicos o de trazado y los proyectos de construcción.

-De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, la evaluación ambiental de infraestructuras viarias incluye tanto la evaluación ambiental estratégica para planes y programas como la evaluación de impacto ambiental para los estudios de carreteras. La evaluación ambiental concluye mediante la Declaración Ambiental Estratégica o el Informe Ambiental Estratégico, para el caso de planes y programas, o bien mediante la Declaración de Impacto Ambiental o el Informe de Impacto Ambiental, para los estudios de carreteras.

-El instrumento de planificación, desarrollo, ejecución o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental, que por su afección a las carreteras del Estado sea sometido a informe deberá contener, al menos, la documentación prevista en el artículo 53.

-Conforme a lo dispuesto en el artículo 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, entre los terrenos que comprende la zona de influencia de las carreteras del Estado están aquellos que, afectados por cualquier instrumento de planificación, desarrollo o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales, con independencia de su distancia a la carretera.

-En la tramitación de los expedientes de autorizaciones en las zonas de protección de las carreteras también deben observarse normas y determinaciones medioambientales que puedan afectar a los siguientes elementos: balsas y pozos, cerramientos, conducciones subterráneas, cultivos herbáceos, control de especies, edificaciones, instalaciones industriales, agrícolas y ganaderas, instalaciones para generación de energías renovables, invernaderos, mallas cinegéticas, plantación, tala y poda de arbolado, sistema de riego, tendidos aéreos, vertederos y escombreras.

Entrada en vigor: 30 de octubre

Normas afectadas: Queda derogado el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, con excepción del apartado 1 de su disposición transitoria primera, que recoge: «Ampliación de la zona de dominio público».

Quedan asimismo derogadas cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en el reglamento que este real decreto aprueba.

Enlace web: Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras

Autonómica

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de noviembre de 2025

Decreto 159/2025, de 22 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOJA n. 206, de 27 de octubre de 2025

Palabras clave: Aprovechamiento apícola. Montes. Asentamientos apícolas. Procedimiento de concurrencia competitiva. Adjudicatarios. Autorizaciones. Concesiones.

Resumen:

La apicultura es una actividad pecuaria que además de su interés económico desempeña un importante papel medioambiental, contribuyendo al equilibrio ecológico, a la conservación de los ecosistemas, al mantenimiento de la biodiversidad y a la fijación de la población en el medio rural. En Andalucía, este papel polinizador y conservador cobra especial importancia. Y es que, la agricultura andaluza, caracterizada por el cultivo de cítricos, los cultivos frutales y leguminosas forrajeras, depende directamente de la acción polinizadora de los insectos, fundamentalmente de las abejas melíferas.

En base a lo dispuesto en el título VI de la Ley 2/1992, de 15 de junio, y el título VII del Reglamento Forestal de Andalucía; mediante el Decreto 250/1997, de 28 de octubre, se decidió establecer la gratuidad de los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se estableció un procedimiento de concurrencia competitiva para la adjudicación de los asentamientos, considerando necesario el mantenimiento de ambas acciones.

El objetivo principal del presente decreto es modificar este procedimiento con el fin de agilizarlo. Al efecto, se pretenden modificar los criterios de valoración de modo que resulten más claros y se potencie a las personas apicultoras profesionales y a aquellas que incorporan mayor calidad y valor añadido a los productos. Se procede a la telematización del procedimiento, por lo que cada persona solicitante podrá autobaremarse digitalmente y de igual forma los órganos instructores podrán comprobar y evaluar los datos aportados, de tal manera que la valoración se haga de forma más clara, eficaz y eficiente. Así mismo, se prevén penalizaciones para los adjudicatarios que abandonen o no ocupen los asentamientos adjudicados con la finalidad de garantizar que sean efectivamente ocupados.

Como medida de fomento del sector, se considera que los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía no estén sujetos a tasa.

En definitiva, el objeto del decreto es la regulación de los aprovechamientos apícolas en montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el régimen general de los aprovechamientos apícolas y los requisitos de las personas titulares para poder ser adjudicatarias, donde destaca la necesidad de estar inscrito en el Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía (REGA) como profesional, la de estar en posesión de un seguro de responsabilidad civil derivada del ejercicio profesional de la actividad apícola, así como el obligado cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 608/2006, de 19 de mayo, por el que se establece y regula un Programa nacional de lucha y control de las enfermedades de las abejas de la miel. En general, se mantiene el cupo mínimo de los asentamientos apícolas.

El capítulo II detalla el procedimiento de adjudicación en régimen de concurrencia de las concesiones y autorizaciones de aprovechamientos apícolas aclarando los órganos competentes para la iniciación, instrucción y resolución, y el plazo y la forma de presentación de las solicitudes.

El capítulo III analiza la ejecución y extinción de las concesiones y autorizaciones de aprovechamientos apícolas.

Entrada en vigor: 28 de octubre de 2025. La medida establecida en el artículo 9.4.c) no entrará en vigor en tanto no se suscriban los convenios al efecto para la habilitación con estas entidades previstos en el artículo 41.2 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero.

Normas afectadas: Queda derogado el Decreto 250/1997, de 28 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía. 2. Así mismo, quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Enlace web: Decreto 159/2025, de 22 de octubre, por el que se regulan los aprovechamientos apícolas en los montes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de noviembre de 2025

Ley 5/2025, de 30 de septiembre, de volcanes de Canarias

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOCAN núm. 202, de 13 de octubre

Palabras clave: Volcanes. Daños. Población. Actividades. Economía. Sociedad. Medio ambiente. Medidas. Participación ciudadana. Urbanismo. Vivienda. Registro. Interés público. Plan de vigilancia del riesgo volcánico.

Resumen:

Las Islas Canarias son de origen volcánico y su formación comenzó al menos hace veinte millones de años. En la actualidad, ese vulcanismo sigue activo y en pleno siglo XXI puede afirmarse que la lava sigue modelando el relieve y la orografía del archipiélago.

La última de las erupciones fue del volcán Tajogaite, que se inició el 19 de septiembre de 2021 y finalizó el 13 de diciembre del mismo año, en la isla de La Palma. Es el último de la crónica geológica del archipiélago canario y superó en daños a los causados por los acontecimientos vulcanológicos en las Islas Canarias durante los siglos XIX, XX y XXI, en buena medida por haber afectado a una zona poblada en la que se venía desarrollando una importante actividad económica.

Los efectos adversos derivados del volcán no se limitan a las zonas sepultadas por la lava, se extienden por todo el valle de Aridane y alcanzan a toda la isla; de manera singular, la erupción y sus consecuencias han impactado sobre la estructura social y productiva insular, condicionando su recuperación.

La experiencia de lo acontecido en la isla de La Palma ha puesto de manifiesto la necesidad de contar en Canarias con una ley de volcanes que establezca las medidas que habrán de adoptarse en caso de una erupción volcánica, y, en la medida de lo posible, en evitación de las consecuencias económicas y sociales de la misma.

Esta ley tiene un ámbito subjetivo claro, va dirigida a las personas que han sufrido las consecuencias de una erupción volcánica en Canarias. Se garantiza de forma efectiva la audiencia y participación de la ciudadanía afectada por una erupción volcánica en toda clase de procedimientos que pudieran afectar a sus derechos e intereses.

A estos efectos, se garantizan los derechos urbanísticos de los propietarios mediante una regulación ad hoc atendiendo a la singularidad de los afectados mediante una serie de medidas urbanísticas para restituir las propiedades sepultadas por la lava.

En la isla en la que se haya producido una erupción volcánica, se garantiza el derecho a desempeñar actividades agrarias o de otro tipo dentro de la lava siempre que sea

materialmente posible, y si no es así, fuera de la lava dentro del ámbito territorial más cercano, o en el de la misma isla en la que se ha producido la erupción volcánica.

En esta ley, atendiendo a las competencias de las respectivas Administraciones se prevén medidas en materia de urbanismo, vivienda o economía; y otras de acompañamiento en materia educativa, social o laboral, e incluso sanitarias.

Esta ley es un fruto de la tramitación parlamentaria de una iniciativa legislativa popular, que responde a la necesidad detectada por el propio Parlamento de Canarias de dotar a Canarias de una ley específica que atienda las características específicas de una erupción volcánica y sus consecuencias.

En definitiva, el objeto de esta norma es establecer las medidas precisas para la reconstrucción y recuperación social, económica y ambiental del espacio territorial afectado por la erupción y las coladas de lava de un volcán en el ámbito territorial afectado y, dado su impacto sobre la sociedad y la economía insulares, de la isla en su conjunto.

"Tendrán la condición de personas afectadas las personas físicas, las personas jurídicas y entidades públicas o privadas cuyo patrimonio, en todo o en parte, se haya visto perjudicado a raíz de la erupción volcánica o sus consecuencias. A los efectos de esta ley el perjuicio comprende tanto la destrucción de cualquier inmueble, edificación, construcción, o instalación que haya visto imposibilitado su destino a los usos que viniera desarrollando, como la grave afectación que impida en todo o en parte el uso o la realización de actividades vinculadas al mismo".

La condición de persona afectada se adquiere en el momento de la inscripción en el registro creado a tal efecto y tendrá vigencia hasta que se produzca la restitución íntegra, ya sea en metálico o en especie, de los bienes y derechos destruidos o afectados gravemente por la erupción o sus efectos.

El artículo 4 determina los principios aplicables al proceso de reconstrucción basado en los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU.

El artículo 6 declara de excepcional interés público la reconstrucción y la recuperación económica, social y ambiental de los territorios afectados por una erupción volcánica.

En el Capítulo II se regulan las medidas de realojamiento, relocalización y ayudas compensatorias: derecho a la reconstrucción y derecho de realojamiento de titulares de viviendas.

El Capítulo III se destina a las medidas de recuperación y derechos de las personas afectadas.

En paralelo, el Gobierno de Canarias promoverá acuerdos con los organismos científicos internacionales y estatales dirigidos a la existencia de forma permanente de un plan de vigilancia del riesgo volcánico que abarque todas las zonas de las islas que se considere que

están afectadas por dicho riesgo. Dicho plan irá acompañado de un plan de sensibilización a la población sobre el riesgo volcánico y las medidas de minoración de los daños personales y materiales que puedan producirse en caso de una erupción volcánica.

Entrada en vigor: 14 de octubre de 2025.

Normas afectadas: Quedan derogadas cuantas normas de rango legal o inferior que contravengan a la presente ley, a excepción de las disposiciones normativas especiales, legales y reglamentarias, dictadas con ocasión de la erupción volcánica sufrida en el año 2021 en la isla de La Palma.

La presente ley se aplicará con efectos retroactivos a la erupción volcánica iniciada el 19 de septiembre de 2021 en la isla de La Palma, en todo aquello que sea compatible con la legislación específica aprobada como consecuencia de esta erupción volcánica.

Enlace web: Ley 5/2025, de 30 de septiembre, de volcanes de Canarias

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 26 de noviembre de 2025

Decreto-Ley 2/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes frente al riesgo de incendios forestales

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable de la Unidad de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: BOCyL n. 205, de 24 de octubre de 2025

Palabras clave: Incendios forestales. Población. Seguridad. Prevención. Infraestructuras. Propietarios forestales. Planificación. Ordenanzas de prevención de incendios forestales. Ejecución subsidiaria. Procedimiento de emergencia. Montes. Cambio de uso forestal. Uso agrícola. Operativo de prevención y extinción de incendios forestales. Aprovechamientos forestales. Modelos selvícolas. Fondo de mejoras. Patrimonio natural. Planes de ordenación de los recursos naturales. Espacios naturales protegidos. Urbanismo. Anillos de seguridad. Carreteras.

Resumen:

El marco regulatorio, organizativo y estructural había contribuido en Castilla y León a la progresiva reducción de la incidencia de incendios forestales en número y superficie en los años 2023 y 2024. Sin embargo, los incendios que se produjeron durante el verano de 2025 en esta comunidad autónoma, con mayor incidencia en las provincias de León y Zamora, han roto aquella tendencia, y apuntan a la aparición de situaciones de emergencia de aún mayor complejidad, caracterizadas porque durante algunas fases de su desarrollo quedan fuera de la capacidad de extinción de cualquier operativo y porque la afección a los núcleos de población e infraestructuras, así como el riesgo para las vidas humanas, se revela como significativamente mayor de lo experimentado hasta ahora. Todo ello unido a olas de calor de proporciones inusuales y un contexto de precipitaciones más escasas que la media.

Así, como consecuencia de todos esos factores, los grandes incendios forestales, esto es, los de superficie superior a 500 hectáreas, han afectado este verano a más de 100.000 hectáreas en esta Comunidad.

En este contexto, se dicta este Decreto-Ley cuyo objeto principal es garantizar la seguridad de la población de Castilla y León frente al riesgo de incendios forestales. En el artículo 2 se declara el interés general de los trabajos, obras y actuaciones que sean necesarios para garantizar la seguridad de la población de Castilla y León frente al riesgo de incendios forestales; y ello, a los efectos de legitimar las obligaciones, procedimientos y demás medidas que se establecen en este Decreto-ley, incluida la ocupación temporal de terrenos cuando resulte imprescindible conforme a la legislación sobre expropiación forzosa.

A tal efecto es esencial la definición, en el artículo 3, de tres obligaciones para los propietarios de terrenos y demás bienes inmuebles: conservarlos en condiciones adecuadas de seguridad frente al riesgo de incendios forestales; realizar, o permitir realizar a la administración pública competente, los trabajos, obras y demás actuaciones necesarias para garantizar la seguridad

frente al riesgo de incendios forestales; y respetar las limitaciones de uso que se establezcan en los planes y ordenanzas de prevención de incendios forestales.

El artículo 4 garantiza la ejecución subsidiaria por la Administración de las obras, trabajos y demás actuaciones previstas en los planes y ordenanzas de prevención de incendios forestales.

Los siguientes artículos incluyen una serie de medidas para garantizar la seguridad de la población frente al riesgo de incendios forestales. La primera de ellas, en el artículo 5, es establecer la potestad de los Ayuntamientos de Castilla y León para dotarse de una herramienta propia, las ordenanzas municipales de prevención de incendios forestales.

El artículo 6 regula el procedimiento ordinario para garantizar la seguridad de la población frente al riesgo de incendios forestales, que se articula sobre las ya citadas obligaciones de los propietarios y su vigilancia por parte municipal.

El procedimiento de emergencia regulado en el artículo 7 habilita la intervención de la Administración de la Comunidad, previa orden de declaración de emergencia, en los casos en que se justifique una amenaza para la seguridad de la población que excede de la capacidad de actuación de la administración local, o que, por su inminencia, desaconseje el garantista procedimiento ordinario.

Los restantes nueve artículos de este Decreto-Ley tienen en común su carácter modificativo de normas ya vigentes (en concreto, cuatro leyes y cinco decretos), que pasamos a examinar.

Se modifican:

-La Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.

Su modificación se orienta fundamentalmente en dos vías. Por un lado, facilitar la transformación del medio forestal hacia una mayor resiliencia y menor peligro de incendios, mediante la reducción de las cargas de combustible y la creación de discontinuidades. Por otro lado, se trata de reforzar las capacidades del operativo de prevención y extinción de incendios forestales de Castilla y León.

Las modificaciones incluidas en su artículo 2 lo son sobre la definición del ámbito de aplicación y sobre todo su deslinde con los terrenos agrícolas, en el sentido de clarificar y ampliar el tiempo de paso de superficies agrícolas abandonadas a forestales, de veinte a treinta años.

La modificación del artículo 71 facilita la reversión a usos agrícolas mediante procedimientos simplificados, ampliándose el plazo para ello de treinta años a cincuenta. Las modificaciones de los artículos 43 y 57 proporcionan una ejecución ágil de aprovechamientos maderables y leñosos, estableciendo silencio positivo para las cortas inferiores a determinada cuantía.

Se modifica también el artículo 72 para otorgar un mayor alcance y agilidad a los procedimientos de concentración parcelaria en cuanto a su relación con los procedimientos de cambio de uso forestal.

El artículo 73 se modifica en el sentido de eliminar los supuestos de autorización previa del órgano forestal para la apertura de vías forestales y otras actividades análogas, toda vez que ya la normativa de evaluación ambiental y de conservación del patrimonio natural establece un marco suficiente para ello.

El artículo 75 incluye un nuevo supuesto y matiza otro preexistente, de autorización de roturaciones para cultivo agrícola en casos en que se busque fomentar la infraestructura de prevención frente a incendios forestales mediante la apertura y mantenimiento de discontinuidades y áreas de baja combustibilidad.

El artículo 87 se modifica para incorporar la obligación general de prevenir la ocurrencia de incendios y colaborar con su extinción, así como para sentar la responsabilidad de cara a la generación de incendios y en los daños que éstos pudieran acarrear.

En el artículo 88 se amplían los supuestos en que se excluyen de los procedimientos generales las medidas de protección específicas en aquellas áreas o elementos del territorio que pueden resultar más críticos de cara a la salvaguarda de la población.

El artículo 88 bis incluye la incorporación de cuatro apartados nuevos sobre el refuerzo de capacidades del operativo de prevención y extinción de incendios forestales, mediante, respectivamente, su carácter de servicio público y esencial para emergencias de protección civil, la prioridad y urgencia en los expedientes administrativos relacionados con la disposición de medios, su refuerzo identitario y la garantía de un funcionamiento coordinado e interoperable entre todos sus componentes.

El artículo 88 ter se crea ex novo, para orientar y reforzar toda la acción preventiva de este operativo a diferentes niveles, mediante seis apartados.

En el artículo 90 se modifican los procedimientos relacionados con el uso del fuego pasando de un régimen único de autorización previa a la potestad de regular diferentes regímenes. Finalmente, el artículo 96 se modifica para incorporar los supuestos de emergencia de cara a la ejecución de medidas de restauración.

-La Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León.

La modificación persigue integrar la perspectiva de acción preventiva frente a incendios forestales en las políticas de conservación de la naturaleza.

La modificación del artículo 27 integra la problemática de los incendios forestales y la necesidad de su defensa en los planes de ordenación de los recursos naturales, lo que también implican la del artículo 51 en relación con los instrumentos de planificación y gestión de las áreas protegidas y la nueva disposición adicional quinta, que establece un procedimiento de urgencia para las adaptaciones de tales instrumentos que obedezcan a esta necesidad.

El artículo 37 se ve modificado para excluir del concepto de modificación sustancial de la vegetación de las riberas determinadas actuaciones de prevención de incendios de baja repercusión. El artículo 62, para otorgar la consideración de favorables para la conservación de los lugares red Natura 2000 a determinadas actuaciones tradicionales de prevención de incendios forestales, así como para incorporar otras tradicionales con efecto preventivo a lasprevisiones de actividades compatibles con la conservación.

De forma similar, en relación en este caso con los espacios naturales protegidos, la modificación del artículo 75 permite considerar determinadas de estas actuaciones como permitidas. Y, finalmente, el artículo 77 se ve modificado en el sentido de regularse el plazo para la emisión de autorizaciones y el sentido del silencio en los casos que tengan por objeto determinadas medidas de prevención de incendios forestales.

-La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Destacan los cambios en su artículo 8, que regula los deberes de uso y conservación, a los cuales se incorporan los vinculados a la seguridad frente al riesgo de incendios forestales, tanto en el plano de las limitaciones de uso como en el de la obligación de realizar, o permitir realizar a la administración, las actuaciones necesarias para garantizar la seguridad.

El artículo 9 añade al título de «deberes de adaptación al ambiente» el inciso «y prevención de riesgos» y abre la puerta a la ejecución subsidiaria si los propietarios incumplen los deberes regulados.

En cuanto a las normas para la elaboración de planes urbanísticos, destaca la reforma del artículo 36 quáter, en la que el detalle normativo que se dedicaba ya al riesgo de inundación se hace extensivo al de incendio, que se plasma en la novedosa exigencia de que se definan y materialicen "anillos de seguridad" en el entorno de los núcleos de población situados en zonas de mayor riesgo de incendio.

-La Ley 10/2008, de 9 de diciembre, de Carreteras de Castilla y León.

Su modificación resulta necesaria por la importancia que tales infraestructuras tienen en la estructuración de nuestro territorio y en la compartimentación de su combustible vegetal.

Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 23 para establecer la priorización de las actuaciones de conservación que impliquen reducción del peligro de incendios en las áreas que así determinen los planes de prevención de incendios forestales. Las modificaciones de los artículos 24 y 25 varían las regulaciones preexistentes en las zonas de servidumbre y afección, respectivamente, en el sentido de excluir determinadas actividades relacionadas con la prevención de incendios forestales.

-El Decreto 9/2024, de 6 de junio, por el que se regulan las autorizaciones de cambio de uso forestal.

En este caso las modificaciones responden a las introducidas sobre esta misma materia en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de la cual este Decreto es una norma de desarrollo.

-El Decreto 5/2025, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el régimen jurídico de los aprovechamientos forestales en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En parecidos términos que el anterior, esta modificación responde a los cambios introducidos a través del presente Decreto-Ley en el ámbito específico de los aprovechamientos forestales. Consecuencia directa de tales cambios son las modificaciones de los artículos 1, 6, 9 y 11. Por su parte, las condiciones de los artículos 7 y 14, así como la

adición de las disposiciones adicionales segunda y tercera, promueven cambios procedimentales de cara a simplificar los procedimientos y permitir opciones de tramitación simplificada (artículo 14 y disposición adicional segunda) o agrupada (artículo 7 y disposición adicional tercera) que faciliten la reducción de cargas de combustible y una gestión forestal activa y sostenible por parte de los titulares de estos terrenos.

-El Decreto 12/2025, de 4 de septiembre, por el que se regula la planificación y ordenación forestal en Castilla y León.

Las modificaciones de los artículos 23 y 30 eliminan requisitos dentro del siempre necesario ejercicio de racionalización administrativa, mientras que la del artículo 27 facilita la realización de aprovechamientos forestales a través de la aplicación inmediata de las adhesiones a referentes o modelos selvícolas, y la del 29 simplifica la planificación y ejecución de medidas preventivas de incendios forestales y su integración en las bases de datos de la administración pública mediante los mecanismos informáticos al uso.

-El Decreto 23/2018, de 23 de agosto, por el que se regula el fondo de mejoras, el funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Mejoras y las mejoras forestales en los montes catalogados de utilidad pública.

Los cambios introducidos en los artículos 9, 18 y 19 derivan de la articulación de encargos o aportaciones dinerarias de los fondos de mejora, en la medida que responden a los montes propiedad de la Comunidad de Castilla y León, a entes del Sector Público Institucional de la Comunidad, específicamente para la prevención de incendios forestales y la restauración de terrenos afectados por eventos catastróficos.

-El Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Se acoge la definición del «anillo de seguridad», una infraestructura llamada a jugar en el futuro un papel esencial en la protección de los núcleos de población.

En el artículo 18 se introduce un nuevo y extenso apartado dedicado específicamente al riesgo de incendios. Más adelante se detallan las previsiones legales sobre distancias mínimas del arbolado a las vías públicas y las particularidades introducidas para las órdenes de ejecución y los patrimonios públicos de suelo.

La parte final del presente Decreto se integra por **cuatro disposiciones adicionales**. La primera articula la relación entre los anillos de seguridad que se regulan desde ahora en la normativa urbanística, y las previsiones de la normativa estatal en materia de protección civil. La segunda establece un mecanismo para agilizar la cobertura de vacantes en el operativo de prevención y extinción de incendios forestales. La tercera articula acciones de fomento en materia de prevención de incendios forestales durante el ejercicio 2025. Y la disposición adicional cuarta incluye un mandato para adaptar la estructura orgánica de la Consejería competente en materia de incendios forestales.

La **disposición final primera** modifica el anexo de la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, que contiene el listado de los procedimientos en que el silencio tiene efectos desestimatorios.

Entrada en vigor: 25 de octubre de 2025.

Normas afectadas: Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango, en relación con el rango otorgado en esta norma para cada previsión normativa, en lo que se opongan a lo previsto en este Decreto-Ley.

En relación con las modificaciones introducidas en varias normas, nos remitimos al apartado anterior.

Enlace web: Decreto-Ley 2/2025, de 23 de octubre, de medidas urgentes frente al riesgo de incendios forestales

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Paula Cisneros Cristóbal
Mario Martín García
María Pascual Núñez

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2025, que desestima el recurso interpuesto contra la asignación de niveles de rendimiento en materia de emisiones, en virtud de la interpretación que la Comisión lleva a cabo del Reglamento 2019/631

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

Fuente: Tribunal General de la Unión Europea, Sala Tercera, asunto T-1024/23, ECLI:EU:T:2025:812

Palabras clave: Asignación de derechos de emisión. Gases efecto invernadero. Movilidad sostenible. Transportes. Vehículos eléctricos.

Resumen:

Una empresa fabricante de vehículos eléctricos -en particular, de un taxi eléctrico de cero emisiones con total accesibilidad para sillas de ruedas- ha solicitado ante el Tribunal General la anulación de la Decisión de Ejecución (UE) 2023/1623 de la Comisión, de 3 de agosto de 2023. En el anexo I de dicho acto jurídico se fijan los valores relativos al rendimiento en materia de emisiones de CO2 de los fabricantes y grupos de fabricantes de turismos nuevos y de vehículos comerciales ligeros nuevos para el año 2021. También se fijan los objetivos del parque automovilístico de la Unión en 2025 y 2030 (anexo II).

En lo atinente a la decisión impugnada, la Comisión se sirvió del número total de turismos nuevos que la empresa demandante había matriculado (en la Unión Europea, Islandia y Noruega) durante 2021 para calcular su valor medio de emisiones y su objetivo de emisiones específicas para ese año natural. Únicamente se tuvieron en cuenta aquellos incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631; de tal modo que, a pesar de los errores notificados por la empresa demandante, la Comisión finalmente entendió que sólo uno de los nueve vehículos matriculados por la fabricante estaba incluido dentro del ámbito de aplicación de la norma.

Por este motivo, la fabricante acudió al Tribunal General, pues entendía que la Decisión era ilegal y debía ser anulada. Consideraba que la Comisión había efectuado una interpretación y aplicación incorrectas del Reglamento 2019/631 que, a su vez, le privaba de la posibilidad de acogerse al mecanismo de agrupación previsto por el art. 6 de la norma. Con base al mismo, los fabricantes de vehículos pueden cumplir sus objetivos de emisiones de manera conjunta con otros, evaluándose su grado de consecución en grupo. De esta forma, la fabricante entendía que al no haberse tenido en cuenta todos los vehículos que había matriculado durante ese año 2021 a efectos de determinar sus objetivos de emisiones, se redujeron los derechos (de emisión) que podían asignársele y que, consecuentemente, habría podido vender dentro del pool -agrupación de fabricantes-, teniendo en cuenta que sus vehículos presentaban unas emisiones específicas muy bajas.

El Tribunal General finalmente ha considerado que la interpretación de la Comisión, respecto del precepto controvertido del Reglamento 2019/631 (art. 2 apartado 3), resulta conforme con su tenor literal y con los objetivos perseguidos por la norma. Entiende que el contenido del artículo es claro e inequívoco, indicando expresamente que el Reglamento no se aplicará a los vehículos con cometido especial. También considera que un fabricante de vehículos que no esté incluido en el ámbito de aplicación del Reglamento no puede participar en un pool, de modo que, habiendo sido matriculados los vehículos como especiales, la demandante no puede reprochar a la Comisión por el hecho de haber sido privada de la posibilidad de incluirlos en el mecanismo de agrupación. Finalmente, el Tribunal General ha resuelto que la Decisión impugnada no vulneraba los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad; como tampoco la obligación de motivación y el principio de buena administración.

Destacamos los siguientes extractos (traducidos por el autor de este comentario):

"(…)29. La demandante sostiene, en esencia, que la decisión impugnada se basa en una interpretación excesivamente restrictiva del artículo 2, apartado 3, del Reglamento 2019/631, contraria al espíritu y a la finalidad de dicho Reglamento.

30. A este respecto, procede recordar, con carácter preliminar, que, según reiterada jurisprudencia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, es necesario tener en cuenta no solo su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por las normas de las que forma parte. Los orígenes de una disposición del Derecho de la Unión también pueden aportar información pertinente para su interpretación (véase la sentencia de 13 de enero de 2022, Alemania – Ville de París y otros/Comisión, C-177/19 P a C-179/19 P, EU:C:2022:10, apartado 82 y la jurisprudencia citada).

31. En el presente caso, cabe señalar que el tenor del artículo 2, apartado 3, del Reglamento 2019/631 es claro e inequívoco. Indica expresamente que dicho reglamento no se aplica a los vehículos especiales tal como se definen en el punto 5 de la parte A del anexo II de la Directiva 2007/46. El considerando 31 de dicho reglamento explica, en este sentido, que, habida cuenta de los requisitos específicos a los que están sujetos los vehículos especiales a efectos de la homologación de tipo, deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de dicho Reglamento.

32. Esta conclusión se ve confirmada por el artículo 2, apartado 1, del Reglamento 2019/631, cuyo tenor también es inequívoco, según el cual dicho Reglamento se aplicará únicamente a los vehículos de motor de las categorías M1 Y N1, tal como se definen en el anexo II de la Directiva 2007/46.

35. En particular, como se desprende de los trabajos preparatorios del Reglamento 2019/631, dicho Reglamento pretende, de conformidad con el artículo 26 de la Carta y con las obligaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, no aumentar la carga que recae sobre los fabricantes de vehículos accesibles para sillas de ruedas imponiéndoles requisitos adicionales, ya que, como se indica en el punto 5 de la parte A del anexo II de la Directiva 2007/46, dichos fabricantes ya están sujetos a requisitos especiales. Por lo tanto, su exclusión del ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631 tiene el efecto de eximirlos de las obligaciones relativas a las emisiones específicas de CO2 establecidas en dicho reglamento.

41. La demandante alega, en esencia, que existe una contradicción entre el artículo 1, el artículo 2, apartado 3, y el artículo 6 del Reglamento 2019/631. (…) En estas circunstancias, la única forma de conciliar estas disposiciones, según la demandante, es considerar, en el presente caso, que si sus vehículos no están obligados a cumplir las obligaciones en materia de emisiones de carbono, puede participar legítimamente en acuerdos de pooling de derechos de emisión de carbono, cuyo objetivo es reducir colectivamente las emisiones de carbono de otros fabricantes de vehículos que comercializan sus productos en la Unión Europea, ya que solo los fabricantes que se benefician de una excepción en virtud del artículo 10 del Reglamento 2019/631 quedan excluidos del ámbito de aplicación del artículo 6 de dicho reglamento.

43. La demandante sostiene, en esencia, que la decisión impugnada se basa en una interpretación incorrecta del artículo 6 del Reglamento 2019/631, ya que solo los fabricantes a los que se ha concedido una excepción en virtud del artículo 10 de dicho reglamento están excluidos del ámbito de aplicación de dicho artículo y, por lo tanto, de la posibilidad de formar una agrupación.

44. A este respecto, procede recordar que, de conformidad con su artículo 1, que define su objeto y objetivos, el Reglamento 2019/631 fue adoptado por el Parlamento y el Consejo para contribuir a la consecución del objetivo de la Unión de reducir las emisiones de CO2 de los turismos nuevos y de los vehículos comerciales ligeros nuevos.

45. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento 2019/631, cada fabricante debe garantizar que las emisiones específicas medias de CO2 de su flota de vehículos de nueva matriculación en un año determinado no superen su objetivo anual de emisiones específicas.

46. El artículo 6 del Reglamento 2019/631, titulado «Agrupación», establece en su apartado 1 que los fabricantes, salvo aquellos a los que se haya concedido una excepción en virtud del artículo 10 de dicho reglamento, podrán constituir una agrupación con el fin de cumplir sus obligaciones específicas en materia de emisiones. Posteriormente, para los fabricantes que son miembros de una agrupación, el cumplimiento del objetivo establecido en el artículo 4 del Reglamento 2019/631 se evalúa a nivel de ´agrupación´.

47. De ello se desprende necesariamente que un fabricante de vehículos que no esté incluido en el ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631 no puede participar en una agrupación.

48. Esta conclusión se ve respaldada por el hecho de que los fabricantes a los que se ha concedido una excepción a sus obligaciones de emisiones específicas, en virtud del artículo 10 de dicho reglamento, quedan excluidos de formar una agrupación a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de emisiones específicas, previstas en el artículo 6 del Reglamento 2019/631.

49. La exclusión de dichos fabricantes demuestra, de hecho, que la lógica del Reglamento 2019/631 consiste en impedir la posibilidad de participar en un grupo a los fabricantes de vehículos que, en virtud de una excepción, ya no están obligados a cumplir los requisitos de emisiones de CO2 previstos en el Reglamento 2019/631. De ello se desprende necesariamente que la imposibilidad de participar en una agrupación se aplica, con mayor razón, a los fabricantes de vehículos que no están incluidos en el ámbito de aplicación de dicho reglamento.

51. A este respecto, y dado que es un hecho indiscutible que los vehículos de la demandante en cuestión se han matriculado como vehículos especiales, la demandante no puede reprochar válidamente a la comisión haberla privado, en la decisión impugnada, del beneficio del artículo 6 del Reglamento 2019/631.

56. La demandante sostiene, en esencia, que una interpretación del artículo 2, apartado 3, del Reglamento 2019/631, conforme con los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad habría implicado la exclusión del ámbito de aplicación de dicho reglamento, más concretamente del ámbito de aplicación de su artículo 6, únicamente de los fabricantes de vehículos especiales que no cumplen los requisitos de emisiones de CO2 definidos en dicho reglamento. Este enfoque habría permitido a los fabricantes de vehículos especiales que han realizado inversiones para reducir sus emisiones de CO2, de conformidad con el preámbulo y el artículo 1 del Reglamento 2019/631, beneficiarse de sus esfuerzos por producir vehículos respetuosos con el medio ambiente.

59. En cualquier caso, se debe señalar que el enfoque propuesto por la demandante, que en última instancia consiste en tratar de manera idéntica situaciones diferentes y de manera diferente situaciones idénticas, no garantiza el respeto del principio de igualdad de trato, que, como principio general del Derecho de la Unión, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a menos que dicho trato esté objetivamente justificado (véase la sentencia de 15 de septiembre de 2021, Daimler/Comisión, T-359/19, EU:T:2021:568, apartado 71 y la jurisprudencia citada).

60. De hecho, en primer lugar, el enfoque de la demandante supone otorgar un trato diferente a los fabricantes de vehículos especiales, que, sin embargo, en lo que respecta al Reglamento 2019/631, se encuentran en una situación comparable. De seguirse este enfoque la consecuencia sería que ciertos fabricantes de dichos vehículos estarían autorizados a constituir una agrupación, sobre la base del artículo 6 del Reglamento 2019/631, mientras que, como se demostró en el análisis de las dos primeras partes del presente motivo, ninguno de ellos está sujeto a dicho reglamento, independientemente de si sus vehículos tienen bajas emisiones de CO2.

61. En segundo lugar, ese enfoque equivale a tratar de la misma manera a los fabricantes de vehículos de las categorías M1 y N1 y a determinados fabricantes de vehículos especiales que, sin embargo, en lo que respecta al Reglamento 2019/631, se encuentran en situaciones diferentes. Si se siguiera ese enfoque, la consecuencia sería que determinados fabricantes de vehículos especiales estarían autorizados a constituir agrupaciones, en las mismas condiciones que los fabricantes de vehículos de las categorías M1 y N1, mientras que, a diferencia de estos últimos, no están sujetos a los objetivos específicos de emisiones del Reglamento 2019/631.

63. Este enfoque tampoco puede justificarse sobre la base de los principios de necesidad y proporcionalidad. El principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que las medidas adoptadas por las instituciones de la Unión no excedan los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido por la legislación controvertida; cuando exista la posibilidad de elegir entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y los inconvenientes causados no deberán ser desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos (véase, en este

sentido, sentencia de 16 de diciembre de 2020, PlasticsEurope/ECHA, T-207/18, EU:T:2020:623, apartado 264 (no publicada y la jurisprudencia citada).

64. En el presente caso, a pesar de las consecuencias financieras adversas que ello tiene para la demandante, el hecho de que la interpretación del artículo 2, apartado 3 del Reglamento 2019/631 empleada por la Comisión en la decisión impugnada dé lugar a la exclusión de los vehículos accesibles para silla de ruedas del ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631, y más concretamente de su artículo 6, es un efecto inherente a cualquier mecanismo que, como en el presente caso, tenga un ámbito de aplicación definido, que no puede evitarse.

65. Además, la exclusión de los vehículos accesibles para silla de ruedas del ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631, que tiene por efecto eximir a los fabricantes de dichos vehículos de los requisitos en materia de emisiones de CO2 y, por consiguiente, no aumentar sus cargas imponiéndoles requisitos adicionales, es coherente con el objetivo de dicho Reglamento, enunciado en el apartado 24 anterior, a saber, que el esfuerzo de reducción de las emisiones de CO2 debe repartirse de manera neutral y equitativa.

68. En el caso de que el Tribunal no estime el primer motivo, la demandante alega, sobre la base del artículo 277 TFUE, que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento 2019/631, tal como lo interpretó y aplicó la Comisión en la decisión impugnada, es ilegal. Según la demandante, al considerar, en esencia, que un vehículo que cumple con los requisitos tanto del anexo IV como del anexo XI de la Directiva 2007/46 solo podía homologarse como vehículo especial, la Comisión no solo revisó un elemento esencial de la Directiva 2007/46, sino que también adoptó una interpretación contraria a dicha Directiva, ya sea leída por sí sola o en conjunción con el Reglamento 2019/631. Esta interpretación es contraria a la definición de vehículo especial y a la definición de vehículo accesible para silla de ruedas, ya que los ´vehículos accesibles para silla de ruedas´ forman parte esencialmente de los vehículos de la categoría M1 y son i) vehículos de la categoría M1 y ii) vehículos construidos originalmente o modificados posteriormente para poder acomodar una o más sillas de ruedas. En opinión de la demandante, la categoría M1 precede a la función a la que se destinará el vehículo, lo que tiende a sugerir que, si un vehículo de la categoría M1 también cumple los criterios de ´vehículo accesible para silla de ruedas´, es el fabricante, que es el responsable último de clasificar sus vehículos, el que debería decidir la categoría del vehículo.

80. (…) De dichos debates se desprende, por el contrario, que, para la Comisión, cuando un vehículo cumple los requisitos de los anexos IV y XI de la Directiva 2007/46, el fabricante es libre de elegir entre matricular su vehículo con arreglo a cualquiera de esos dos anexos. La única restricción es que el fabricante no puede homologar y matricular su vehículo con arreglo a ambos anexos.

81. Además, en el examen de las dos primeras partes del primer motivo se observó que el artículo 2, apartado 3, del Reglamento 2019/631 tiene un significado claro. Por lo tanto, la demandante no necesitaba esperar a conocer la posición de la Comisión para saber que, si sus vehículos se homologaban y matriculaban como vehículos especiales, dichos vehículos quedarían excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631.

84. A este respecto, debe recordarse que, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2007/46, y en particular en su artículo 3, apartados 5 y 36, artículo 4, apartados 1 a 3, artículo 5, apartado 1, artículo 6, apartados 2 y 3 y el artículo 18, apartado 1, corresponde al fabricante, por una parte, indicar en la documentación que acompaña a su solicitud de homologación el

tipo de vehículo sobre cuya base se presenta la solicitud y, por otra, expedir un certificado de conformidad en el que se indiquen los requisitos técnicos y reglamentarios que cumple el vehículo. Además, por lo que se refiere al procedimiento de homologación, este se lleva a cabo bajo la supervisión de una autoridad de homologación, que es una autoridad de un Estado miembro.

85. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento 2019/631, son los Estados miembros los que, para cada año natural, registran la información relativa a cada turismo nuevo matriculado en su territorio, que, de conformidad con el punto 2 de la parte A de los anexos II y III de dicho Reglamento, se extrae de los certificados de conformidad, y transmiten dicha información a la Comisión, para que esta pueda determinar, para cada fabricante, sus emisiones específicas medias de CO2 y su objetivo de emisiones específicas.

86. De ello se desprende que la Comisión no interviene ni a efectos de la homologación de tipo ni a efectos de la elaboración del certificado de conformidad, con vistas a la matriculación y venta o a la puesta en servicio de un vehículo. Solo interviene en la determinación de las emisiones específicas medias de CO2 de los fabricantes y de su objetivo de emisiones específicas, sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros.

91. En cualquier caso, hay que señalar que la demandante ya no alega en su réplica que la comisión le exigiera matricular sus vehículos como vehículos especiales. Ahora reconoce que la Comisión no tenía competencias para hacerlo, ya que la expedición de certificados de conformidad ya no forma parte de sus competencias. La demandante alega, por el contrario, que, habida cuenta de las restricciones vinculadas a la legislación nacional de los Estados miembros en los que comercializa sus vehículos, está obligada a matricularlos como vehículos especiales para poder ejercer su actividad en el mercado de la Unión. A este respecto, explica que, debido a sus características específicas los vehículos que fabrica son utilizados esencialmente por empresas de taxis. Sin embargo, de conformidad con la legislación nacional sobre taxis de varios Estados miembros en los que la demandante comercializa sus vehículos, sólo los vehículos homologados como accesibles para sillas de ruedas pueden obtener licencias de taxi.

107. En el presente caso, procede señalar que, para poder considerar que la Comisión vulneró la libertad de empresa de la demandante al excluir sus vehículos matriculados como vehículos especiales del ámbito de aplicación del art. 6 del Reglamento 2019/631, habría sido necesario, en primer lugar, que dichos vehículos estuvieran incluidos en el ámbito de aplicación de dicho reglamento y, además, que la Comisión tuviera un margen de apreciación al respecto.

109. De ello se desprende que, según las disposiciones legales aplicables, en primer lugar, los vehículos especiales no entraban dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631, por lo que dicho reglamento no permitía a la Comisión autorizar a los fabricantes de esos vehículos a constituir agrupaciones y, en segundo lugar, la Comisión no tenían facultad discrecional al respecto, dada la redacción clara e inequívoca de dichas disposiciones.

111. Además, de los apartados 84 a 86 anteriores se desprende, en primer lugar, que las emisiones específicas medias de CO2 de los fabricantes y sus objetivos de emisiones específicas, o, de forma más general, si están sujetos al Reglamento 2019/631, son determinados por la Comisión sobre la base de la información extraída de los certificados de conformidad. En segundo lugar, es el fabricante el responsable de elaborar y expedir los

certificados de conformidad. En tercer lugar, la Comisión no interviene en la elaboración y expedición de dichos certificados.

112. En estas circunstancias, y en la medida en que es pacífico que los certificados de conformidad de los vehículos en cuestión llevaban todos la referencia ´Vehículo accesible para silla de ruedas´ y que dichos vehículos habían sido matriculados por la demandante como vehículos especiales para los fines de sus actividades, tal y como se ha señalado en el apartado 91 anterior, la demandante no puede reprochar válidamente a la Comisión haber vulnerado, en la decisión impugnada, su libertad de empresa.

126. Como se desprende del examen de la primera parte del primer motivo, el Reglamento 2019/631 no se aplica a los vehículos especiales, como los vehículos adaptados para silla de ruedas de la demandante, independientemente de que sean respetuosos con el medio ambiente. El reglamento solo se aplica a los vehículos de motor de las categorías M1 y N1.

127. En estas circunstancias, y en la medida en que sus vehículos no entran en el ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631 y, por lo tanto, no están sujetos a los requisitos en materia de emisiones de CO2 establecidos en dicho reglamento, la demandante no puede sostener válidamente que sus vehículos se encuentran en una situación comparable, o incluso idéntica, a la de los vehículos de los fabricantes de la categoría M1. A este respecto, también es irrelevante que los vehículos de la demandante cumplan los mismos requisitos técnicos que los vehículos de los fabricantes de la categoría M1.

128. Lo mismo se aplica en lo que respecta a la supuesta discriminación en comparación con los fabricantes de vehículos accesibles para sillas de ruedas que no son respetuosos con el medio ambiente. El Reglamento 2019/631 no establece tal distinción a efectos de determinar los vehículos que entran en su ámbito de aplicación. Por lo tanto, incluso suponiendo que los vehículos de la demandante sean realmente respetuosos con el medio ambiente, dicha característica no los incluye en el ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631. En esas circunstancias, los vehículos de la demandante no se encuentran, desde el punto de vista del Reglamento 2019/631, en una situación diferente a la de los vehículos accesibles para sillas de ruedas. Por lo tanto, no se ha demostrado la supuesta discriminación."

Comentario del autor:

Mediante el pronunciamiento analizado el Tribunal General clarifica qué clase de emisiones se encuentran realmente incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento 2019/631. Ha considerado que, a efectos de calcular los objetivos de emisiones de los fabricantes y sus emisiones medias específicas, únicamente se deben tener en cuenta las relativas a aquellos vehículos incluidos bajo el paraguas de la norma.

Por más que la demandante pudiera esperar que, con base a los nueve vehículos matriculados en 2021, le fueran reconocidos unos objetivos de emisión mucho mayores -a unos niveles medios de emisión igualmente bajos- logrando así una mayor cantidad de derechos, el tribunal ha rechazado acertadamente que las emisiones relativas a vehículos especiales puedan computar a efectos del cálculo. Resulta claro que, a efectos de interpretar una disposición de derecho comunitario, no sólo se debe atender a su contenido. También se deben tomar en consideración el contexto y a los objetivos perseguidos por la norma. No obstante, dicha labor exegética no puede desembocar en una interpretación *contra legem*, cuyo

resultado sea diametralmente opuesto al que se produciría al aplicar de forma literal el texto normativo.

Y es que no puede considerarse que la exclusión de las emisiones relativas a vehículos especiales sea desproporcionada o arbitraria, ni mucho menos contraria al principio de igualdad. Como acertadamente expone el juzgador, el fin último de esta medida ha sido eximir a los productores de vehículos accesibles para sillas de ruedas de las cargas en materia de emisiones de CO2. Con la exclusión se ha buscado favorecer a una clase de fabricantes, que pueden no verse recompensados con más derechos de emisión en caso de producir vehículos con bajas emisiones, pero que cuentan con un nicho de mercado definido gracias a la legislación en materia de taxi de varios Estados miembros (apartado 91).

Enlace web: Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 3 de septiembre de 2025, asunto T-1024/23.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2025, que desestima la solicitud de anulación del Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión: la norma define los criterios técnicos que permiten clasificar determinadas actividades económicas de los sectores de la energía nuclear y de los gases fósiles como contribuyentes sustanciales a la mitigación y adaptación al cambio climático

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

Fuente: Tribunal General de la Unión Europea, Gran Sala, asunto T-625/22, ECLI:EU:T:2025:869

Palabras clave: Combustibles. Descarbonización. Energía nuclear. Gases efecto invernadero. Reglamento de taxonomía.

Resumen:

La República de Austria ha solicitado ante el Tribunal General la anulación del Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión, de 9 de marzo de 2022. La norma impugnada modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139, de la Comisión, que, a su vez, completa el Reglamento de Taxonomía (Reglamento 2020/852, de 18 de junio de 2020). Su cometido es establecer los criterios técnicos de selección que permiten determinar las condiciones en que determinadas actividades económicas relativas a los sectores de la energía nuclear y de los gases fósiles contribuyen sustancialmente a la mitigación y adaptación al cambio climático.

El Estado austriaco ha apoyado sus pretensiones en dieciséis motivos diferentes que pueden ser agrupados en tres grandes bloques. Mediante el primero de ellos, la República pretendía poner de manifiesto que el reglamento fue adoptado infringiendo las disposiciones procesales previstas en el Reglamento de taxonomía para la adopción de un acto delegado. También el incumplimiento de la Ley Europea del Clima, pues no se realizó una evaluación de la compatibilidad de la norma con el objetivo de neutralidad climática ni con los objetivos climáticos de la Unión para 2030 y 2050.

En lo referente a las actividades económicas del sector de la energía nuclear, el Estado Austriaco entendió que el legislador comunitario delegó un elemento esencial en la Comisión al dejar abierta la clasificación de esta clase de actividades como actividades sostenibles. También que el art. 10.2 del Reglamento de taxonomía no es aplicable a las actividades económicas hipocarbónicas, como las propias del sector de la energía nuclear. La demandante entendía que éste únicamente abarca las actividades económicas intensivas en carbono de transición hacia una economía climáticamente neutra. Por otro lado, al incluir las actividades económicas de este sector entre las actividades transitorias y establecer criterios técnicos de selección para ellas, la República de Austria consideró que el reglamento impugnado no respetó el criterio DNSH. De acuerdo con el mismo, no se debe causar un perjuicio significativo a ninguno de los objetivos ambientales perseguidos por el Reglamento de taxonomía. Finalmente, el carácter sostenible de las actividades nucleares también ha sido

cuestionado desde el punto de vista de la posibilidad de generar una fragmentación del mercado.

El tercer bloque de alegaciones se centra en las actividades económicas relativas al sector del gas fósil. La República de Austria se fijó en los límites máximos de GEI previstos para la producción de un kilovatio-hora de electricidad (huella de carbono relativa a la generación eléctrica, expresada en CO2e/kWh), empleados por la norma a efectos de determinar aquellas actividades del sector que han de quedar cubiertas por su ámbito de aplicación. Con base a los mismos, consideró que esta clase de actividades no realizan realmente una contribución sustancial a la mitigación del cambio climático. Asimismo, defendió que al flexibilizar esta clase de límites con relación al sector del gas fósil se introducía un régimen más favorable e injustificable para una tecnología determinada, lo cual entendía que vulneraba del principio de neutralidad tecnológica y de no discriminación.

El Tribunal General finalmente ha desestimado todos y cada uno de los motivos esgrimidos por la República de Austria.

Destacamos los siguientes extractos (traducidos por el autor de este comentario):

"73. En consecuencia, la Comisión podía basarse legítimamente en las evaluaciones periciales realizadas para la adopción del Reglamento Delegado 2021/2139 a efectos de la adopción del reglamento impugnado, ya que no solo ambos reglamentos delegados tienen por objeto complementar el Reglamento de taxonomía, sino que también los procedimientos que condujeron a su adopción son mutuamente complementarios en lo que respecta al examen de las actividades económicas en el sector de la energía nuclear. Así, en particular, contrariamente a lo alegado por la República de Austria, a efectos de la adopción del reglamento impugnado, la Comisión podía basarse en la evaluación de impacto y la consulta pública realizadas para la adopción del Reglamento Delegado 2021/2139, sin estar obligada a realizar una evaluación de impacto y una consulta pública adicionales y específicas tras la evaluación complementaria contenida en el informe del CCI, puesto que las actividades del sector de la energía nuclear ya habían sido objeto de una evaluación de impacto y una consulta pública.

82. Dado que el sector del gas fósil fue objeto de la fase preparatoria del Reglamento Delegado 2021/2139 y, debido a la continuidad entre dicho reglamento y el reglamento impugnado, mencionada en el apartado 72 anterior, no se puede reprochar a la Comisión por no haber realizado una nueva evaluación de impacto o una nueva consulta pública sobre dicho sector.

91. De ello se desprende que el objetivo de neutralidad climática previsto en la Ley Europea del Clima es similar al objetivo de mitigación del cambio climático aplicado por el Reglamento sobre taxonomía, en la medida en que ambos actos legislativos tienen por objeto reducir o eliminar progresivamente las emisiones de gases efecto invernadero.

92. Además, la evaluación de impacto del Reglamento Delegado 2021/2139 y las evaluaciones científicas de la contribución de las actividades económicas en los sectores de la energía nuclear y de los gases fósiles a la mitigación del cambio climático y a la adaptación

al mismo, así como la evaluación científica del cumplimiento de dichas actividades con el criterio DNSH, realizadas para la adopción del reglamento impugnado con el fin de medir la contribución potencial de dichas actividades al objetivo de reducción o eliminación progresiva de los GEI, permitieron a la Comisión, sin que fuera necesaria ninguna evaluación adicional, evaluar la compatibilidad del reglamento impugnado con los objetivos climáticos de la Unión Europea para 2030 y 2040, de conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la Ley Europea del Clima.

Motivos segundo a octavo: actividades económicas en el sector de la energía nuclear

114. De lo anterior se desprende que, en el artículo 3 del Reglamento de taxonomía, el legislador de la UE definió los criterios de sostenibilidad medioambiental para determinar si una actividad económica puede considerarse ambientalmente sostenible a efectos de determinar el grado de sostenibilidad medioambiental de una inversión, sin favorecer el uso de una tecnología en detrimento de otra y excluyendo únicamente las actividades de generación de energía que utilizan combustibles fósiles sólidos. De este modo, el legislador de la UE dejó a la Comisión la posibilidad de completar el Reglamento de taxonomía estableciendo criterios técnicos de selección para adaptarse a futuras innovaciones, permitiendo que el marco regulatorio no sea fijo y pueda tener en cuenta los avances medioambientales y económicos. Cabe señalar también que el Reglamento de taxonomía no se centra en el tipo de actividades, sino en los objetivos ambientales y los criterios generales para determinar si una determinada actividad económica puede considerarse sostenible, de modo que, salvo los combustibles fósiles, que están expresamente excluidos, cualquier actividad podría verse potencialmente afectada por dicho reglamento, en virtud del principio de neutralidad tecnológica (artículo 19, apartado 3, del Reglamento de taxonomía).

117. De manera similar, al dejar a la Comisión la posibilidad de determinar los criterios técnicos de selección para todos los tipos de actividades que cumplen los criterios de sostenibilidad, con excepción de las actividades de generación de energía que utilizan combustibles fósiles sólidos, el legislador de la UE tomó decisiones políticas que entran dentro de su ámbito de responsabilidad en lo que respecta a los elementos esenciales del Reglamento de taxonomía.

118. En consecuencia, contrariamente a lo que sostiene la República de Austria, la determinación de las actividades económicas en sí, y el establecimiento de criterios técnicos de selección para cada actividad económica que apliquen los criterios de sostenibilidad no forman parte de los elementos esenciales del Reglamento de taxonomía.

120. Además, este enfoque elegido por el legislador de la UE también tiene la ventaja de permitir a la Comisión adaptar los criterios técnicos de selección al ritmo de los avances tecnológicos. Tampoco se le puede exigir a dicho legislador que enumere todas las tecnologías existentes o previstas, ya que ello impediría que la legislación resistiera al paso del tiempo y la haría tecnológicamente obsoleta, al no poder tener en cuenta la inevitable y deseable innovación tecnológica.

121. (…) En cualquier caso, el aspecto político y controvertido de la inclusión de las actividades económicas en el sector de la energía nuclear no es relevante en relación con el

artículo 290 del TFUE, en virtud del cual, los elementos esenciales de un ámbito, y no los elementos políticos y controvertidos del mismo, deben reservarse para los actos legislativos.

122. Lo mismo ocurre con el argumento según el cual el legislador de la UE estableció una lista exhaustiva en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de taxonomía, ya que se basa en una interpretación incorrecta de dicho Reglamento. En primer lugar, dicha disposición no establece una lista exhaustiva de las actividades económicas que pueden contribuir de forma sustancial a la mitigación del cambio climático, sino más bien de las situaciones en que una actividad económica ´contribuye de forma sustancial a la estabilización de las concentraciones [de GEI] en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático´ para poder considerarse que contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático. En segundo lugar, el artículo 10, apartado 2 del mismo también prevé otras situaciones en que una actividad económica puede considerarse que contribuye de forma sustancial a la mitigación del cambio climático.

139. A este respecto, el Tribunal considera que la referencia que se hace en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía a una actividad económica para la que no existe una alternativa ni tecnológica ni económicamente viable de bajas emisiones de carbono puede interpretarse en el sentido de que abarca actividades que no son bajas en carbono.

140. Sin embargo, el artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía no se refiere a ´actividades que no sean bajas en carbono´, como parece alegar la República de Austria, sino a ´[actividades] para la[s] que no existe[n] [alternativas] ni tecnológica ni económicamente viable[s] de bajas emisiones de carbono´, por lo que también podría interpretarse que incluye las actividades bajas en carbono. Por lo tanto, la interpretación literal defendida por la República de Austria no se ve respaldada por el texto de dicha disposición.

144. Por definición, una actividad económica con bajas emisiones de carbono en un sector o industria determinados puede tener niveles de emisión de GEI que correspondan al mejor rendimiento en ese sector o industria.

148. Por lo tanto, no puede deducirse de las condiciones establecidas en el artículo 10, apartado 2, letras a) a la c), del Reglamento de taxonomía que dicha disposición no sea aplicable a las actividades con bajas emisiones de carbono y se refiera únicamente a las actividades con altas emisiones de carbono.

150. Cabe señalar, sin embargo, que, para una actividad determinada, el incumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de taxonomía no puede impedir que dicha actividad cumpla las condiciones del artículo 10, apartado 2 de dicho reglamento. Por el contrario, como sugiere la expresión ´a efectos del apartado 1´ al comienzo del apartado 2, este último establece expresamente condiciones alternativas a las establecidas en el apartado 1 para las actividades que no cumplen las condiciones de dicho apartado.

156. A este respecto, debe señalarse, no obstante, que la falta de referencia a la energía climáticamente neutra en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de taxonomía no demuestra que la intención del legislador de la Unión fuera excluir las fuentes de energía

climáticamente neutras del Reglamento de taxonomía, sino únicamente excluir ese tipo de actividad del ámbito de aplicación de dicha disposición, de modo que no impide que tales actividades estén comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 2.

157. Además, como ha observado la Comisión, las actividades económicas para las que esta última disposición no puede establecer criterios técnicos de selección se mencionan expresamente en el artículo 19, apartado 3, del Reglamento de taxonomía. Si el legislador de la Unión hubiera deseado excluir las actividades económicas del sector de la energía nuclear del ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía, habría hecho referencia a dichas actividades en el artículo 19, apartado 3 de dicho reglamento. Por el contrario, la falta de referencia a las actividades económicas del sector de la energía nuclear en dicha disposición tiende a sugerir que la intención del legislador de la Unión no era excluir dichas actividades de la categoría de actividades ambientalmente sostenibles.

159. Sin embargo, contrariamente a lo que sostiene la República de Austria, de una interpretación teleológica y sistemática del artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía, leído en relación con el artículo 10, apartado 1, y los considerandos 24 y 41 de dicho reglamento, se desprende que las actividades ´transitorias´ en el sentido del artículo 19, apartado 1, letra h), inciso ii), de dicho reglamento se refieren a actividades que, aunque no cumplen los criterios del artículo 10, apartado 1, de dicho reglamento, evitan o reducen las emisiones de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, persiguen el objetivo transitorio de la mitigación del cambio climático. Así pues, en vistas a dicho objetivo, las actividades transitorias pueden incluir actividades que no son bajas en carbono y para las que no existen alternativas bajas en carbono tecnológica y económicamente viables, pero también, con mayor razón, actividades bajas en carbono que no cumplen las condiciones de aplicación del artículo 10, apartado 1, del Reglamento de taxonomía. Una interpretación del artículo 10, apartado 2, de dicho reglamento en el sentido de que solo se refiere a las actividades intensivas en carbono sería contraria al objetivo de dicho reglamento.

165. Además, el Tribunal ha declarado que las instituciones de la Unión y los Estados miembros deben tener en cuenta el principio de solidaridad energética, referido en el artículo 194 del TFUE, en el contexto del establecimiento y funcionamiento del mercado interior y, en particular, garantizando la seguridad del abastecimiento energético en la Unión Europea, lo que significa no solo hacer frente a las emergencias cuando se producen, sino también adoptar medidas para prevenir situaciones de crisis (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia, C-848/19 P, EU:C:2021:598, apartado 69).

166. Por lo tanto, cuando la Comisión adopta medidas destinadas a establecer o garantizar el funcionamiento del mercado interior, como el reglamento impugnado, que aplica la taxonomía, cuya base jurídica es el artículo 114 del TFUE, debe garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión Europea.

168. Sin embargo, ese objetivo se vería comprometido si el uso de fuentes de energía calificadas como contribuyentes de manera sustancial a la mitigación del cambio climático no permitiera asegurar un abastecimiento energético a una escala suficiente para cubrir la demanda energética.

169. (…) Por consiguiente, dicha disposición debe interpretarse en el sentido de que se refiere a actividades transitorias para las que no existen alternativas realistas y viables que permitan a la Unión Europea seguir cubriendo sus necesidades energéticas.

178. (…) La República de Austria no ha demostrado que las alternativas basadas en energías renovables sean tecnológicamente y económicamente viables ni, en particular, que sea posible cubrir la demanda energética únicamente mediante fuentes de energía renovables.

190. Por lo tanto, una interpretación del artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía coherente con el Acuerdo de París, tal y como lo interpretan las Partes en dicho acuerdo en el momento de la COP 28, de conformidad con el artículo 31, apartado 3, letras a) y b) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tiende a confirmar que las actividades económicas en el sector de la energía nuclear pueden constituir actividades que contribuyen sustancialmente a la mitigación del cambio climático al apoyar la transición hacia una economía climáticamente neutra, en consonancia con la trayectoria para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 ºC por encima de los niveles preindustriales.

194. Sin embargo, la energía nuclear presenta valores muy bajos de emisiones de GEI, por lo que puede contribuir de manera sustancial a la mitigación del cambio climático al limitar el uso de fuentes de energía intensivas en carbono.

209. Por consiguiente, el Tribunal no considera que el reglamento impugnado, que no puede considerarse independientemente de los demás reglamentos delegados adoptados sobre la base del Reglamento de taxonomía, establezca una prioridad para las inversiones en actividades económicas del sector de la energía nuclear frente a las inversiones en el sector de las energías renovables.

210. Esta interpretación es coherente con el artículo 194, apartado 2, párrafo segundo TFUE, según el cual cada Estado miembro tiene derecho a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, su elección entre las diferentes fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Austria/Comisión, C-594/18 P, EU:C:2020:742, apartados 48 y 80).

217. Como se desprende del considerando 6 del reglamento impugnado, la Comisión expuso una motivación conforme a los requisitos legales para su conclusión de que las actividades económicas en el sector de la energía nuclear facilitan el despliegue de fuentes renovables intermitentes y no obstaculizan su desarrollo. De dicho considerando se desprende que, al proporcionar un suministro energético básico estable, la energía nuclear facilita el despliegue de fuentes renovables intermitentes y, por lo tanto, no obstaculiza su desarrollo.

301. A este respecto, el Tribunal señala que la existencia de consecuencias graves para los seres humanos y el medio ambiente y los daños identificados por la República de Austria dependen necesariamente de la probabilidad de que se produzca un accidente grave en el reactor.

302. Dicha interpretación no se ve cuestionada por la Comunicación COM (2000) 1 final, ya que dicha comunicación también prevé que se tenga en cuenta la probabilidad de que se produzca un riesgo para evaluar dicho riesgo.

303. La evaluación del riesgo de un accidente grave de reactor presupone, por tanto, que se tenga en cuenta la baja probabilidad de que se produzca, reconocida por la República de Austria en el apartado 98 de la solicitud, y la considerable gravedad de las consecuencias potenciales en un accidente de este tipo.

434. Así pues, como señala la Comisión, del tenor del artículo 17, apartado 2, y del artículo 19, apartado 1, letra g), del Reglamento de taxonomía se desprende que la exigencia de tener en cuenta el ciclo de vida de una actividad no se extiende necesariamente a las actividades situadas en las fases anteriores o posteriores de la actividad económica de que se trate.

438. Por consiguiente, la Comisión no infringió el artículo 17, apartado2, ni el artículo 19, apartado 1, letra g), del Reglamento de taxonomía al no tener en cuenta, en el momento de establecer los criterios técnicos de selección, consideraciones relativas al ciclo de vida de actividades económicas como la extracción y el procesamiento del mineral de uranio, el refinado, la conversión y el enriquecimiento de uranio y el ensamblaje y transporte de combustible, que son actividades situadas en fases anteriores o posteriores a las actividades del sector de la energía nuclear a las que se refiere el reglamento impugnado.

442. Además, contrariamente a lo alegado por la República de Austria, la Comisión no estaba obligada a tener en cuenta, en el análisis del ciclo de vida del uso de la energía nuclear civil, los aspectos relacionados con los efectos de los conflictos armados, el sabotaje y el riesgo de abuso y proliferación de las aplicaciones civiles y militares de la energía nuclear en su evaluación del perjuicio significativo causado a los objetivos ambientales.

494. En segundo lugar, el argumento de la República de Austria según el cual la clasificación de las actividades económicas del sector de la energía nuclear en la categoría de actividades transitorias tuvo como efecto en el mercado la pérdida de determinados operadores o una fragmentación debida al desarrollo de productos financieros o inversiones sostenibles ´no nucleares´ no significa que el reglamento impugnado adolezca de ilegalidad.

495. La legalidad de un acto de la Unión no depende de su eficacia, del comportamiento alegado por los operadores económicos e institucionales afectados ni de la forma en que se aplique dicho acto en la práctica (véase, en este sentido, las sentencias de 25 de junio de 1998, British Airways y otros/Comisión, T-371/94 y T-394/94, EU:T:1998:140, apartado 291 y la jurisprudencia citada, y de 29 de noviembre de 2006, Campoli/Comisión, T-135/05, EU:T:2006:366, apartado 124 y la jurisprudencia citada).

Motivos décimo a decimosexto: actividades económicas en el sector del gas fósil

515. En quinto lugar, cabe señalar que, según los modelos de la Comisión, basados en el análisis de impacto que acompaña a su Comunicación COM (2020) 562 final, de 17 de septiembre de 2020, titulada ´Intensificar la ambición climática de Europa para 2030 – Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos´, las

centrales eléctricas de gas eran necesarias como capacidad transitoria y de reserva en las condiciones tecnológicas y de mercado actuales, en la medida en que la Unión Europea requerirá una nueva capacidad de gas de entre 23 y 31 gigavatios (GW) en el periodo comprendido entre 2020 y 2030.

520. La República de Austria sostiene, en esencia, que los límites máximos de 270 g CO2e/kWh y 550 g CO2e/kW, utilizados en el anexo I del reglamento impugnado, no son compatibles con el objetivo de 1,5 ºC fijado por el Acuerdo de París y los correspondientes subobjetivos de la Unión Europea para 2030 y 2050, y que los demás criterios técnicos de selección no permiten contribuir a la mitigación del cambio climático.

531. Según el TEG[13], el umbral de 100 g CO2e/kWh representa el valor medio de la generación de electricidad entre 2020 y 2050 para que la Unión Europea pueda alcanzar el objetivo de cero emisiones netas para 2050.

532. Dicho umbral se basa en la relación entre el valor estimado de las emisiones totales que no deben superarse en 2050 para tender a la limitación o eliminación de las emisiones de GEI y el valor estimado de la demanda de electricidad entre ahora y 2050.

533. En otras palabras, el umbral de 100g CO2e/kWh determina un valor hipotético de CO2e/kWh generado que no debe superarse para limitar o eliminar las emisiones de GEI de manera compatible con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura a 1,5 ºC por encima de los niveles preindustriales para 2050.

534. En segundo lugar, debe señalarse, sin embargo, que el umbral establecido por el TEG no es en sí mismo un parámetro de legalidad de los criterios técnicos de selección establecidos en el reglamento impugnado, ya que la Comisión puede tener en cuenta una serie de factores.

535. A este respecto, como ha señalado la Comisión en su escrito de contestación, sin que se haya formulado ninguna objeción al respecto, el umbral de 100 g de CO2e/kWh no es viable en la actualidad para las centrales eléctricas de gas que no disponen de un sistema de captura de CO2. El enfoque de la Comisión consiste, en esencia, en aplicar un umbral de 270 g CO2e/kWh a dichas instalaciones, con el fin de incluirlas en el ámbito de aplicación del reglamento impugnado y someterlas a los demás criterios técnicos de selección. Es evidente que tal enfoque es compatible con el objetivo del Reglamento de taxonomía consistente en evitar la inacción o la acción tardía, ya mencionado en el apartado 377 anterior.

537. En tercer lugar, las alegaciones de la República de Austria tampoco demuestran que los criterios técnicos de selección no sean adecuados para contribuir a la consecución del objetivo intermedio para 2030, previsto en el artículo 4, apartado 1, de la Ley Europea del Clima, consistente en una reducción, en la Unión Europea, de las emisiones netas de GEI (emisiones tras deducir las absorciones) de al menos un 55% con respecto a los niveles de 1990 para 2030.

540. Además, el argumento de la República de Austria también ignora el hecho de que el enfoque adoptado para las actividades económicas en el sector del gas fósil es gradual, con

[13] Grupo de expertos técnicos de la UE en Finanzas Sostenibles.

el objetivo de reducir la generación de energía en dicho sector por etapas, garantizando al tiempo la seguridad del suministro, como se desprende, entre otros, del considerando 4 del reglamento impugnado. Así pues, como ha señalado la Comisión, las instalaciones pueden limitar el número de horas de funcionamiento a un nivel constante o pasar rápidamente a utilizar plenamente combustibles renovables o con bajas emisiones de carbono una vez agotado el presupuesto de carbono. En consecuencia, si bien utilizan mayor parte de su presupuesto de carbono durante los primeros años, tendrán que compensarlo en los años siguientes reduciendo el número de horas de funcionamiento o cambiando antes a combustibles renovables o con bajas emisiones de carbono. Este enfoque es coherente con el enfoque del legislador de la UE de no incluir únicamente actividades económicas adecuadas para garantizar la contribución más sustancial posible al objeto de mitigación del cambio climático, sin causar ningún perjuicio -o causando el menor perjuicio posible- a los demás objetivos ambientales.

576. Por lo tanto, la obligación de tener en cuenta la producción, el uso y el fin de la vida útil de los productos y servicios proporcionados por las actividades económicas del sector del gas fósil no implica tener en cuenta la extracción y distribución del gas fósil, antes de la combustión, ya que dichas actividades no entran por sí mismas en el ámbito de generación de electricidad.

587. Además, dado que, por las razones ya expuestas en el apartado 535 anterior, el umbral de 100 g CO2e/kWh no es viable en la coyuntura actual para las centrales eléctricas de gas que no disponen de un sistema de captura de CO2, no puede servir de estándar para determinar si las actividades económicas del sector del gas fósil cumplen la condición de corresponder al mejor rendimiento del sector o la industria.

628. A continuación, el Tribunal considera que, aunque, en lo que respecta a los límites máximos expresados en CO2e/kWh, el reglamento impugnado definía valores más elevados para las actividades económicas del sector del gas fósil, dicha definición dio lugar a que se tuvieran en cuenta diferentes aspectos específicos de dichas actividades, como el estado actual de las tecnologías y la infraestructura, y otros factores como la necesidad imperiosa de garantizar el suministro y el uso del gas fósil como energía de transición.

632. Además, dado que las actividades económicas en el sector del gas fósil son diferentes de otras actividades transitorias contempladas en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento de taxonomía ya que no se refieren a la misma fuente de energía ni a las mismas infraestructuras, el trato diferenciado de dichas actividades no establece que el reglamento impugnado adolezca de una violación del principio de igualdad de trato."

Comentario del autor:

En su sentencia, el Tribunal General abarca en profundidad el mecanismo de inclusión de determinadas actividades económicas en el ámbito de la contribución a la mitigación y adaptación al cambio climático. Concretamente, se ve obligado a resolver sobre la incorporación de algunas de las actividades incluidas en los sectores de la energía nuclear y de los gases fósiles.

En este sentido, sintetiza de forma clara el funcionamiento del mecanismo de delegación. El Reglamento de taxonomía define los criterios generales de sostenibilidad, atendiendo a los objetivos ambientales, excluyendo únicamente los combustibles fósiles sólidos de la consideración de actividades ambientalmente sostenibles. Posteriormente ha de ser la Comisión quien fije los criterios técnicos de selección aplicables a las actividades económicas concretas. Efectivamente, de esta forma se constituye un marco normativo dinámico, capaz de adaptarse a los avances tecnológicos, que evita la petrificación de la normativa comunitaria.

Pese a que finalmente ha quedado resuelto por el tribunal, resulta lógico que existan discrepancias en torno al contenido del art. 10.2 del Reglamento de taxonomía. Cabe preguntarse si una interpretación apegada al tenor literal del precepto permite abarcar las actividades con bajas emisiones. No obstante, como se desprende del pronunciamiento analizado, el legislador comunitario no ha circunscrito su ámbito de aplicación a las actividades intensivas en carbono. Tampoco ha excluido de forma expresa las actividades relativas al sector de las energías nucleares -y de los gases fósiles- del ámbito de aplicación del art. 10.2, como sí lo ha hecho en el caso de los combustibles fósiles sólidos (art.19.3 del Reglamento de taxonomía); siendo cierto, como también reconoce el juzgador, que la energía nuclear presenta unos valores de emisión de GEI muy bajos.

Finalmente, cabe destacar que, frente a las alegaciones austriacas, el tribunal opone el enfoque gradual relativo a las actividades económicas del sector de los gases fósiles, en virtud del cual se pretende reducir paulatinamente la generación eléctrica en el sector, garantizando a la par la seguridad del suministro.

Enlace web: Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de septiembre de 2025, asunto T-625/22

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 23 de octubre de 2025 (cuestión prejudicial de interpretación) del Reglamento 1013/2006, relativo a los traslados de residuos: la letra c) del art. 24.2 exige a la autoridad competente valorizar o eliminar los residuos devueltos tras un traslado ilícito

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

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Primera, asuntos acumulados C-221/24 y C-222/24, ECLI:EU:C:2025:818

Palabras clave: Reglamento relativo a los traslados de residuos. Residuos peligrosos. Salud humana. Traslado ilícito. Valorización.

Resumen:

El Tribunal de Apelación en Materia de Medio Ambiente y Suelo, con sede en Estocolmo, ha planteado varias cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia, centradas, principalmente, en el artículo 24.2 del Reglamento 1013/2006, de 14 de junio de 2006. Éstas han sido articuladas a través de dos peticiones distintas, derivadas de dos litigios en los que estaba involucrada la Agencia de Protección de Medio Ambiente sueca.

Ambos procesos versaban sobre cuestiones sustancialmente similares. La Agencia había tenido constancia de la existencia de un contenedor exportado desde Suecia a un Estado miembro (en un caso a Bélgica y en el otro a Alemania), en el que consideraba que había residuos trasladados ilegalmente desde su propio territorio nacional. En los dos casos el destino de los contenedores era un tercer Estado ajeno a la Unión Europea (concretamente Camerún y el Congo). El órgano sueco se puso en contacto con cada una de las entidades expedidoras, informándoles del retorno de las mercancías y ofreciendo la posibilidad de que fueran ellas quienes se encargaran de su devolución a Suecia. Ambas declararon no disponer de los medios para financiar el traslado y solicitaron ayuda a la Agencia a tal fin.

Finalmente, ambos asuntos llegaron al Tribunal de Apelación sueco, toda vez que, en primera instancia, las resoluciones de la Agencia fueron anuladas. El órgano remitente no tenía claro cómo se debe interpretar el artículo 24, apartado 2, párrafo primero del Reglamento 1013/2006. El precepto controvertido regula la retirada, valorización o eliminación de los residuos por la autoridad competente (apartados c y d) cuando hayan sido objeto de un traslado ilícito. Por esta razón, el tribunal nacional decidió suspender ambos procedimientos y plantear ante Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales.

Las dos primeras fueron examinadas conjuntamente y se centraron en la interpretación del art. 24, apartado 2, párrafo primero del Reglamento 1013/2006. Por un lado, el órgano sueco cuestionaba si la letra c) del precepto -que contempla la devolución de residuos por la autoridad competente- y la d) -que regula su valorización o eliminación por la misma entidad- se aplican de manera alternativa, o si pueden realizarse ambas actuaciones conjuntamente. Por otra parte, ante una retirada de residuos llevada a cabo con relación a un traslado considerado ilícito, se planteaba si la letra c) del art. 24.2 obliga a la autoridad competente del país de expedición a valorizar o eliminar los residuos devueltos. Con relación a la tercera

cuestión y para el caso de que el art. 24.2.c imponga la valorización o eliminación, aun a pesar de la oposición del expedidor inicial, el Tribunal de Apelación se preguntaba si ello resultaría válido con relación a la protección del derecho de propiedad previsto por el art. 17.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Finalmente, el Tribunal de Justicia ha considerado que las letras c) y d) del art. 24.2 del Reglamento 1013/2006 se deben aplicar alternativamente. En lo que respecta a la letra c) ha resuelto que el precepto impone a la autoridad competente la obligación de valorizar o eliminar los residuos devueltos tras un traslado que considere ilícito. Con base a dicha interpretación, ha defendido que el art.24.2 permite garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana, objetivo igualmente perseguido por la Carta, y que, por lo tanto, es conforme con el artículo 17.1 de esta última disposición. De esta forma, ha llegado a la conclusión de que no existe ningún elemento que pueda afectar a la validez del art. 24.2.c del Reglamento 1013/2006.

Destacamos los siguientes extractos:

"37. El artículo 24, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1013/2006 designa, según el orden de prioridad establecido respectivamente en sus letras a) a c), las autoridades, así como las personas físicas o jurídicas, que están obligadas a retirar los residuos en caso de traslado ilícito, a saber, en primer lugar, la persona que ha notificado el traslado, denominada «notificante de hecho»; en segundo lugar, la persona que debería haberlo notificado, pero que no lo ha hecho, denominada «notificante de derecho», y, finalmente, la autoridad competente de expedición o su representante. Este orden resulta de los incisos de unión que figuran, respectivamente, en las letras a) y b) del artículo 24, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1013/2006, es decir, «o bien, si no se ha efectuado notificación» y «o bien, en su defecto» (véase, por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2006, Pedersen, C-215/04, EU:C:2006:108, apartado 16). (…)

38. Dado que el inciso de Unión «o bien, en su defecto» figura también en el artículo 24, apartado 2, párrafo primero, letra c), del Reglamento n.º 1013/2006, *in fine*, de ello se infiere que la valorización o la eliminación de los residuos en cuestión, previstas en la letra d) de este artículo 24, apartado 2, párrafo primero, solo pueden tener lugar en el supuesto de que los residuos no hayan sido retirados por la autoridad de expedición conforme a la letra c) de la misma disposición.

39. En efecto, como señaló la Abogada General, en esencia, en los puntos 36 y 37 de sus conclusiones, las letras a) a c), por una parte, y las letras d) y e), por otra, del artículo 24, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1013/2006 contemplan supuestos diferentes. Así, las letras a) a c) se refieren a las situaciones en las que los residuos en cuestión han salido del país de expedición y, por tanto, es necesario un «reenvío» o una «devolución» a dicho país. En cambio, las letras d) y e) contemplan las situaciones en las que los residuos no han salido del país de expedición, han llegado ya al país de destino o se encuentran en otro país, pero no pueden ser devueltas al país de expedición. En estos últimos casos, los residuos en cuestión deben valorizarse o eliminarse en el país en el que se encuentran, ya se trate del país de expedición, del país de destino o de otro país.

41. De lo anterior resulta que, por una parte, las letras c) y d) del artículo 24, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1013/2006 solo pueden aplicarse de manera alternativa, aplicándose la letra d) cuando la letra c) no sea aplicable, y, por otra parte, el supuesto

contemplado en la letra d) corresponde a la situación en la que los residuos en cuestión se encuentran en el territorio del país de destino o de expedición y pueden, por lo tanto, ser valorizados o eliminados en ese lugar, por la autoridad competente de expedición o la entidad a la que se haya encargado este cometido.

42. Resulta también de lo anterior que en situaciones, como las de los litigios principales, en las que, según la información aportada por el órgano jurisdiccional remitente, los residuos han salido del país de expedición, han sido objeto de un traslado ilícito a un Estado miembro y no han sido retirados por sus expedidores, la disposición aplicable es el artículo 24, apartado 2, párrafo primero, letra c), del Reglamento n.º 1013/2006.

44. En primer lugar, como ha recordado la Abogada General, en esencia, en el punto 49 de sus conclusiones, a diferencia, en particular, de las versiones en lengua española («*valorizados o eliminados de forma alternativa*»), francesa («*valorisés ou éliminés d'une autre manière*») e italiana («*recuperati o smaltiti in modo alternativo*») del artículo 24, apartado 2, párrafo primero, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, en las versiones en lengua alemana («*auf andere Weise verwertet oder beseitigt werden*») e inglesa («*alternatively recovered or disposed of*») de esta disposición la expresión «de forma alternativa» podría entenderse referida a una valorización o una eliminación de los residuos mediante un procedimiento que no exija su previa retirada. Dicha disposición implicaría así que la valorización o la eliminación deben tener lugar siempre después de la retirada, pero que, subsidiariamente, pueden efectuarse sin previa retirada de los residuos cuando esta retirada sea imposible.

45. Sin embargo, según reiterada jurisprudencia, en caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de una norma de la Unión, la disposición de que se trate debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra (sentencia de 15 de abril de 2010, Heinrich Heine, C-511/08, EU:C:2010:189, apartado 51 y jurisprudencia citada).

48. En este contexto, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Basilea menciona en sus letras a) y b), respectivamente, el supuesto de la retirada de los residuos y, en caso de imposibilidad, el de su eliminación «de otro modo». Esta redacción sugiere, al igual que las versiones en lengua alemana e inglesa del artículo 24, apartado 2, párrafo primero, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, y como indican, en esencia, los apartados 101 y 102 de las Orientaciones relativas a la aplicación de las disposiciones sobre el tráfico ilícito del Convenio de Basilea (apartados 2 a 4 del artículo 9), que la obligación de retirada implica en sí misma la eliminación de los residuos de que se trate y que, cuando ello no sea posible, estos podrán ser eliminados «de otro modo». En consecuencia, la eliminación o la valorización aparecen como el objetivo que debe lograrse cuando se descubre un traslado ilícito de residuos, ya sea tras la retirada de los residuos o «de otro modo», cuando dicha retirada resulte imposible.

49. Además, como reflejo del objetivo de protección del medio ambiente y de la salud humana que pretende lograr el Reglamento n.º 1013/2006, (…), y de la gestión ambientalmente correcta de los residuos que dicho objetivo implica, tal y como se define en el artículo 2, punto 8, de ese Reglamento, resulta del artículo 2, punto 34, y del artículo 3 de dicho Reglamento, los cuales establecen el marco procedimental para los traslados de residuos, que el traslado de residuos, sea lícito o ilícito, solo se efectúa con el fin de que estos sean valorizados o eliminados.

54. En efecto, si, tras [el] transporte de vuelta de los residuos trasladados ilegalmente, la autoridad competente los devolviera a su propietario, que, como sucede en los asuntos principales, puede desear recuperarlos, aun habiendo renunciado a organizar, él mismo, su retorno, habría un riesgo de que fueran de nuevo trasladados de forma ilícita y, en cualquier caso, de que no fueran trasladados, lo que comprometería el mencionado objetivo de la gestión ambientalmente correcta de los residuos, así como la exigencia de reducir su traslado al mínimo compatible con la gestión eficaz y ambientalmente racional de los mismos, prevista en el artículo 4, apartado 2, letra d), del Convenio de Basilea y reiterada en el considerando 8 del Reglamento n.º 1013/2006.

55. Finalmente, cabe señalar que el artículo 25 del Reglamento (UE) 2024/1157 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativo a los traslados de residuos (…) que sustituirá al artículo 24 del Reglamento n.º 1013/2006 a partir del 21 de marzo de 2026, indica ahora expresamente, en su apartado 2, que la retirada de los residuos por alguna de las autoridades o de las personas jurídicas o físicas mencionadas en las letras a) a c) de esta disposición se efectúa «para proceder a su eliminación o valorización».

60. Además, cabe recordar que la existencia de una privación de la propiedad presupone que haya habido una desposesión o expropiación formal o incluso que la situación controvertida equivalga a una expropiación de hecho (sentencia de 5 de mayo de 2022, BPC Lux 2 y otros, C-83/20, EU:C:2022:346, apartado 44 y jurisprudencia citada).

61. En el presente asunto, resulta de los propios términos del artículo 24, apartado 2, párrafo primero, letra c) del Reglamento n.º 1013/2006, que la medida en cuestión, a saber, la retirada, por parte de la autoridad competente del país de expedición, de residuos que han sido objeto de un traslado ilícito, para su valorización o eliminación, se aplica con carácter subsidiario, de modo que esta autoridad solo interviene cuando el traslado ilícito de residuos es responsabilidad del notificante, ya sea este el propietario de los residuos o quien haya sido habilitado por él para proceder a su traslado, y dicho notificante no ha retirado los residuos, ni, *a fortiori*, ha demostrado su voluntad o su capacidad para gestionarlos de una manera ambientalmente correcta, o puede intentar de nuevo trasladarlos ilegalmente.

62. En estas condiciones, no puede considerarse, habida cuenta del carácter subsidiario de la intervención de la autoridad competente, que la retirada de los residuos trasladados ilegalmente, llevada a cabo por la autoridad competente constituye una «privación de la propiedad», en el sentido del artículo 17, apartado 1, de la Carta. En efecto, el artículo 24, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1013/2006 da prioridad al notificante para recuperar los residuos.

63. Es cierto, no obstante, que tal medida constituye una limitación del ejercicio del derecho de propiedad, comprendida en la regulación del uso de los bienes, en el sentido del artículo 17, apartado 1, tercera frase, de la Carta, en tanto el destino de estos residuos debe ser necesariamente su valorización o su eliminación.

65. En primer lugar, es preciso señalar que, en el presente asunto, se satisface el requisito previsto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta según el cual las restricciones al ejercicio del derecho de propiedad deben «ser establecidas por ley», dado que de la respuesta a las dos primeras cuestiones prejudiciales resulta que el artículo 24, apartado 2, párrafo primero, letra c), del Reglamento n.º 1013/2006, debe interpretarse en el sentido de que obliga a la autoridad competente de expedición a valorizar o eliminar los residuos retirados, lo que

puede limitar el derecho de propiedad de sus propietarios. En efecto, si bien el acto que permite la injerencia en el ejercicio de los derechos fundamentales debe definir él mismo el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate, el Tribunal de Justicia puede, en su caso, precisar, por vía de interpretación, el alcance concreto de la limitación a la luz tanto de los propios términos de la normativa de la Unión en cuestión como de su estructura general y de los objetivos que persigue (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, apartado 114 y jurisprudencia citada).

68. A este respecto, procede constatar que la retirada de los residuos por la autoridad competente del país de expedición con el fin de llevar a cabo su valorización o eliminación después de su traslado ilícito, en tanto garantiza el tratamiento de esos residuos, es idónea para preservar el medio ambiente, y la salud humana.

69. En cambio, una medida menos restrictiva, como la propuesta en la vista ante el Tribunal de Justicia, consistente en confiar los residuos a los notificantes de derecho o de hecho tras su retirada por la autoridad de expedición, para que estos notificantes procedan ellos mismos a su valorización o eliminación, bajo el control, en su caso, de la autoridad de expedición, no constituye una medida apropiada para la conservación del medio ambiente y de la salud humana. En efecto, la falta de voluntad de los notificantes o su incapacidad de retirar los residuos, comprobadas por el órgano jurisdiccional remitente, así como el carácter ilícito de los traslados de que se trata, suscitan serias dudas en cuanto a la voluntad o la capacidad de los notificantes para valorizar o eliminar los referidos residuos, de modo que la medida menos restrictiva propuesta en la vista no habría garantizado la conservación del medio ambiente y de la salud humana.

70. Adicionalmente, las desventajas ocasionadas en el presente asunto, es decir, las restricciones impuestas al derecho de propiedad, no son desproporcionadas con respecto al objetivo de protección del medio ambiente y de la salud humana.

73. En efecto, como se ha señalado en el apartado 62 de la presente sentencia, el artículo 24, apartado 2, del Reglamento n.º 1013/2006 no implica que el propietario de los residuos, sea o no el notificante conforme a esta disposición, pierda el conjunto de sus derechos sobre estos residuos ni que sea privado totalmente de ellos en la práctica.

74. Además, conviene recordar que, de conformidad con el derecho a la tutela judicial efectiva, las decisiones de valorización o eliminación de residuos tras la retirada adoptadas por la autoridad de expedición son recurribles (véanse, en este sentido, TEDH, sentencia de 28 de junio de 2018, G.I.E.M., S.R.L. y otros c. Italia, CE:ECHR:2018:0628JUD000182806, § 302 y jurisprudencia citada, y sentencia de 10 de septiembre de 2024, Neves 77 solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, apartados 95 y 96 y jurisprudencia citada). Asimismo, los asuntos principales muestran que las restricciones al derecho de propiedad de que se trata están sujetas al control judicial, que permite impugnarlas invocando, en su caso, la existencia de una irregularidad, también por lo que se refiere a la calificación de «residuo», o de comportamientos arbitrarios o irrazonables. Además, a efectos del control judicial, las decisiones de valorización o de eliminación de los residuos deben estar motivadas. En el presente asunto, la motivación de dichas decisiones se encuentra en la incapacidad de UQ y de IC de asegurar la retirada de los residuos y su tratamiento. Tal motivación implica que la autoridad competente se asegure de la doble incapacidad del notificante, tanto para el transporte como para el tratamiento de residuos, lo que presupone un intercambio de

información con el notificante, que se produjo efectivamente en los litigios principales y que puede, llegado el caso, permitirle recuperar los residuos de que se trata si demuestra su capacidad de tratarlos."

Comentario del autor:

En el pronunciamiento analizado, el Tribunal de Justicia deja claro que aquellos supuestos en que los residuos hayan salido de un determinado Estado, objeto de un traslado ilícito, sin que hayan sido retirados por sus expedidores, entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 24.2. c) del Reglamento 1013/2006. Siempre que sea posible la retirada de los residuos al país de expedición habrá que acudir a la letra c) y no a la d). También clarifica que la aplicación de dicho precepto determina la obligación de valorizar o eliminar los residuos una vez que estos han sido trasladados de vuelta.

Asimismo, reconoce que la valorización o eliminación de los deshechos supone una limitación del derecho de propiedad de sus titulares, justificada por la consecución de un objetivo de interés general: la protección del medio ambiente. Es en este punto donde se encuentra otro de los elementos a destacar del pronunciamiento analizado. Concretamente, en el razonamiento en que se apoya el juzgador para motivar que el mejor modo para proteger el ambiente es responsabilizar a la autoridad competente del país de expedición de la retirada y procesamiento de los residuos.

En un contexto en que las notificantes han realizado un traslado ilícito de residuos y posteriormente han dejado su devolución en manos de la Agencia sueca, el Tribunal considera que no se les puede confiar la gestión de los deshechos una vez trasladados. Tales comportamientos le generan serias dudas acerca de su voluntad o capacidad para valorizarlos o eliminarlos.

Enlace web: Sentencia del Tribunal de Justicia, de 23 de octubre de 2025, asuntos acumulados C-221/24 y C-222/24

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 06 de noviembre de 2025

Sentencia del TEDH de 28 de octubre de 2025, Asunto Greenpeace Nordic y otros contra Noruega

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Palabras clave: Derechos Humanos. Evaluación de impacto ambiental. Protección Ambiental. Gases de efecto invernadero. Hidrocarburos.

Resumen:

La sentencia de autos resuelve la demanda presentada por Greenpeace *Nordic*, *Young Friends of the Earth Norway* y seis particulares, que alegan que la decisión de Noruega de otorgar licencias para la exploración petrolera en la plataforma continental noruega del mar de Barents vulnera los artículos 2, 8, 13 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Las actoras sostienen que la concesión de 2016 se realizó sin una evaluación de impacto ambiental (EIA) adecuada, en particular respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) derivadas de la combustión del petróleo extraído, tanto en Noruega como en el extranjero. Afirman que esa omisión impide una participación pública informada y la protección efectiva de la vida, la salud y el bienestar, en especial de la juventud y de la comunidad indígena sámi. Con este fundamento, recurrieron la validez de las licencias ante los tribunales noruegos por infracción de derechos constitucionales y del CEDH.

El Tribunal Supremo noruego, en 2020, reconoció la gravedad del cambio climático, pero consideró que la valoración de impactos podía diferirse a la fase de Plan de Desarrollo y Operación (PDO) y que no concurría vicio procedimental invalidante en la concesión.

Por remisión al asunto *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, el TEDH subraya la relevancia de sus observaciones generales sobre cambio climático, el papel de los tribunales y las cuestiones jurídicas que afloran en los litigios climáticos —causalidad, prueba, efectos del cambio climático en el disfrute de los derechos del CEDH, proporción de la responsabilidad estatal y alcance del enjuiciamiento— para descartar la existencia de vulneración del derecho a la vida del artículo 2 del CEDH.

El Tribunal analiza si se vulnera el artículo 8 del CEDH y determina que las organizaciones demandantes ostentan legitimación activa para actuar en nombre de personas afectadas por el cambio climático en Noruega. Los particulares, en cambio, no satisfacen los requisitos para ser considerados víctimas de forma individual.

La novedad reside en que, en el plano procedimental, el pronunciamiento reconoce un vínculo suficientemente estrecho entre la concesión de licencias de exploración y los efectos adversos del cambio climático sobre los derechos protegidos, pero concluye que Noruega dispone de un marco legal y procesal que, aun permitiendo diferir la EIA a la fase de PDO,

garantiza una evaluación ambiental adecuada y una participación pública efectiva antes de autorizar actividades potencialmente peligrosas. Por ello, no aprecia un problema estructural ni una insuficiencia de la regulación noruega que impida la protección efectiva de los derechos del artículo 8 del CEDH, por lo que declara que no existe violación de dicho precepto.

Las alegaciones vertidas sobre la vulneración de los artículos 2, 13 y 14 del CEDH resultan inadmisibles o no son examinadas por falta de condición de víctima o por no haberse agotado los recursos internos.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) 281. The Court reiterates from the Grand Chamber judgment in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others (cited above, §§ 410-51) its general observations about climate change, the role of the courts in this field, and the legal issues arising in climate-change cases, such as causation, proof, effects of climate change on the enjoyment of Convention rights, the proportion of State responsibility, and the scope of the Court's assessment.

282. The Court further notes that the present case concerns an allegedly faulty decision-making process in one specific round of licensing of petroleum exploration, which would precede petroleum production. That is the scope of the case as determined, given the principle of subsidiarity, by the subject matter of the domestic proceedings brought by the applicant organisations against the State and which they complained about before this Court (see paragraphs 43, 44, 67 and 213 above). It follows that the general complaint against Norwegian climate or petroleum policy, namely, about certain measures of climate change mitigation, such as the omission to phase out of petroleum production from undiscovered deposits (see paragraph 212 above), is outside of the scope of the Court's examination (contrast, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others, cited above, § 555).

283. The Court observes, however, as did the Supreme Court during the disputed proceedings, that the challenge to the validity of the administrative decision on the 23rd round of licensing of petroleum exploration cannot be assessed in a vacuum but must necessarily be considered in the light of its cumulative consequences for petroleum policy and for the climate as a whole (see paragraphs 60 and 61 above). It follows that the present case certainly differs from the case of *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others (cited above), in that it concerns the State's procedural, rather than substantive, obligations, and is moreover limited to ten exploration licences. The case still, however, raises the issue of an alleged failure of the State to effectively protect individuals from the serious adverse effects of climate change on their life, health, well-being and quality of life. It follows that the Court's approach in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others and the general principles elaborated in that case will guide, *mutatis mutandis*, its examination of the present case.

284. The Court reiterates that the applicants have formulated the same complaints in terms of both Article 2 and Article 8 of the Convention. In this respect, the Court observes that, when examining cases involving environmental issues under Article 8, it has, to a great extent, applied the same principles as those set out in respect of Article 2. It notes that, in its recent inadmissibility decisions on applications regarding the alleged effects of climate change, the Court, sitting in committee formations, declared the applicants' Article 2 complaints inadmissible, as being either incompatible ratione personae (see *De Conto* v. Italy and 32 Others (dec.), no. 14620/21, § 16, 7 May 2025 [Committee], and *Uricchio* v. Italy and 31

Others (dec.), no. 14615/21, § 16, 7 May 2025) or incompatible ratione materiae (see *Engels* and Others v. Germany (dec.), no. 46906/22, § 11, 1 July 2025 [Committee]). Following the approach it took in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others (cited above, § 536), and recalling that the Court is the master of the characterisation to be given in law to the facts of the case, the Court considers it appropriate, in the circumstances of the present case, to examine the applicants' complaints from the standpoint of Article 8 only (see *Radomilja* and Others v. Croatia [GC], nos. 37685/10 and 22768/12, §§ 114 and 126, 20 March 2018, and *Grosam* v. the Czech Republic [GC], no. 19750/13, § 90, 1 June 2023).

285. The Court thus considers that it is not necessary to examine separately the applicants' complaints under Article 2 of the Convention".

"(…) 319. In the context of petroleum production projects, the environmental impact assessment must include, at a minimum, a quantification of the GHG emissions anticipated to be produced (including the combustion emissions both within the country and abroad; compare, mutatis mutandis, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others, cited above, § 550). Moreover, at the level of the public authorities, there must be an assessment of whether the activity is compatible with their obligations under national and international law to take effective measures against the adverse effects of climate change. Lastly, informed public consultation must take place at a time when all options are still open and when pollution can realistically be prevented at source."

"(…) 325. Turning to the present case, the Court notes at the outset that it is not disputed that Norway has adhered to the international legal framework on climate change (see paragraph 130 above) and has devised national laws setting the requisite objectives and goals (see paragraphs 93-96 above, and compare, mutatis mutandis, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others, cited above, § 562).

326. The Court also notes that petroleum activities in Norway are highly regulated under the framework that distinguishes three consecutive stages (see paragraph 98 above). The first stage is the opening of an area to exploration, which, under domestic law, must be preceded by a strategic environmental impact assessment conducted by the Ministry of Petroleum and Energy and by a public consultation (see paragraphs 99-102 above). The second stage is licensing, which corresponds to the exploration phase and does not formally require any environmental impact assessment or public consultation (see paragraphs 103-107 above). The third and final stage is the PDO, which corresponds to petroleum extraction and must, in principle, be preceded by an environmental assessment conducted by the licensee, as well as by a public consultation – in certain circumstances, the requirement of an impact assessment can be waived (see paragraphs 108-115 above). The second and the third stages of the administrative procedure described above can each be judicially reviewed."

"(…) 331. The Court notes, however, that, under Norwegian law, petroleum extraction requires authorisation and a licensee does not have a legitimate expectation that a PDO will be approved merely because it has previously held an exploration licence (see paragraphs 79 and 109 above). As stated by the Supreme Court, the authorities cannot authorise a project which is incompatible with Article 112 of the Constitution (the right to a healthy environment, see paragraph 79 above). The Supreme Court further held that a failure to assess the effects of exported combustion emissions at the strategic assessment stage could be remedied at a later procedural stage, namely, either through the environmental assessment

at the PDO stage or through a general political decision to reduce petroleum activities overall (see paragraph 81 above in fine).

332. Admittedly, while the approval of a PDO requires an impact assessment, that requirement can be waived on a case-by-case basis (see paragraphs 109 and 114 above). The Court notes that several petroleum extraction projects had apparently been authorised by the Ministry without any assessment of their projected combustion emissions or their impact on climate change (see paragraphs 117-119, 255 and 256 above). The Court agrees with the applicants that a widespread use of such waivers could indeed circumvent, and, in reality, completely undermine, the very purpose of a comprehensive and timely EIA, as means of protection of the Convention rights against serious impacts of climate change on the life, health, well-being and the quality of life of individuals.

333. At this stage, and recalling the member States' wide margin of appreciation in respect of the choice of means in this field (see *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others, cited above, § 543), the Court would, nevertheless, attach greater importance to the developments which structurally reinforce the guarantee to effectively implement the relevant procedural obligations with regard to PDOs. Those obligations are meant to ensure that before a PDO is approved there is a comprehensive EIA of the petroleum production effects on the climate, including the effects of combustion emissions in Norway and abroad.

334. The Court notes firstly that the Supreme Court clearly stated in its judgment of 22 December 2020 that the Norwegian authorities had a constitutional "obligation not to approve a PDO if the general consideration for the climate and environment at the time so indicates" (see paragraph 79 in fine, above). Secondly, the Court refers to the recent adoption of a ruling of the EFTA Court in respect of the domestic proceedings concerning three other projects, in the North Sea. The EFTA Court found that the EIA Directive required a national court to eliminate the unlawful consequences of a failure to carry out a full EIA which accounted for petroleum combustion emissions (see paragraph 161 above). Regularisation is indeed permitted by conducting an assessment while the project is under way or even after it has been completed, but only if it does not serve to circumvent the rules of EEA law and if the assessment takes a retrospective view of the environmental impact of the project (ibid.). Thirdly, the Court notes the official assurance from the Government that the climate impacts of petroleum production and combustion emissions would be assessed when any new PDO was considered, and that they would be set out in approval decisions (see paragraphs 90 and 240 above).

335. In the light of the above considerations and guarantees, the Court is satisfied that the PDO stage of the decision-making process will involve a comprehensive assessment of the effects of the anticipated petroleum production on climate change, comprising, among other things, the assessment of combustion emissions, and that informed public consultation will take place before the decision is taken (see paragraphs 318 and 319 above).

336. Moreover, it cannot be said that there is any structural problem that would undermine the conclusion that the above legal framework is being implemented effectively. There is no indication that a deferred EIA assessment is inherently insufficient to support the State's guarantees of private and family life within the meaning of Article 8 of the Convention, particularly in terms of its timeliness or its contents. The Court reiterates that persons affected by the risks of climate change linked to petroleum production – and relevant associations, such as the applicant organisations in the present case – will be able to act on

information obtained through an EIA in time to effectively challenge the authorisation of a project. Moreover, any assessment of GHG emissions, project by project, that would disregard the cumulative GHG emissions of all those projects combined, is prohibited under the EIA Directive (see paragraph 154 above). Lastly, the Court finds that the fact that any EIA must, by law, be based on relevant, up-to-date and sufficient information constitutes an important safeguard against any bad faith assessments prepared by licensee developers.

337. Considering the above, the Court finds that there has been no violation of Article 8 of the Convention."

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos, pese a dictarse en un litigio contra un Estado no miembro de la UE, consolida la construcción doctrinal sobre la eventual vulneración de derechos humanos por cuestiones procedimentales de carácter ambiental que inciden en actividades económicas de alto potencial contaminante.

El TEDH reconoce que el artículo 8 del CEDH puede generar obligaciones procedimentales autónomas en materia climática, imponiendo a los Estados la realización de evaluaciones de impacto ambiental adecuadas, completas y oportunas, fundadas en la mejor ciencia disponible, incluidas las fases tempranas del proyecto —como la exploración petrolera—.

Ahora bien, al concluir que no se ha producido una violación del artículo 8 en el caso concreto, el TEDH mantiene la discrecionalidad estatal respecto de los plazos y de las formas de evaluación, siempre que se sitúen dentro de márgenes razonables.

La inadmisión de las demandas individuales por falta de pruebas médicas del daño y por no superar los criterios de exposición intensa reafirma los altos umbrales probatorios exigidos para acceder a la protección sustantiva del CEDH. Con todo, aunque el fallo no comporta condena a Noruega, refuerza de forma indirecta las garantías ambientales mediante un enfoque procedimental exigente con potencial incidencia en futuras autorizaciones de proyectos con impacto climático.

Enlace web: Sentencia del TEDH de 28 de octubre de 2025.

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 6 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de septiembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Fernando Román García)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STS 4307/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4307

Palabras clave: Dominio público marítimo terrestre. Ocupaciones temporales. Actividades náuticas. Instalaciones desmontables. Distancias.

Resumen:

El Alto Tribunal se pronuncia sobre el recurso de casación interpuesto por la entidad Club Náutico de Vilassar de Mar contra la sentencia de 24 de julio de 2023 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico contra la Resolución de 21 de enero de 2021, de la Dirección General de Políticas de Montaña y del Litoral de la Generalitat de Cataluña, por la que se autorizaba la ampliación de la zona varada e instalación de dos pasarelas de madera al Club Náutico de Vilassar de Mar; y, en consecuencia, anuló dicha resolución por considerarla disconforme a Derecho.

Son partes recurridas, la Administración General del Estado; la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Vilassar de Mar.

La cuestión de interés casacional para la formación de jurisprudencia consiste en precisar y complementar la jurisprudencia del Alto Tribunal a fin de determinar el régimen jurídico que resulta de aplicación a las autorizaciones de ocupación temporal del dominio público marítimo terrestre por parte de instalaciones desmontables al servicio de actividades deportivas de carácter náutico. Las normas que deben ser objeto de interpretación, sin perjuicio de otras que se estimaren necesarias, los artículos 51 y 52 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y los artículos 61, 70, 74, 110, 111 y 113 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de Costas.

De conformidad con los motivos de recurso esgrimidos por la entidad actora, la Sala ciñe la cuestión controvertida a la interpretación y aplicación que la sentencia de instancia efectuó de los siguientes preceptos: el artículo 70.2. párrafo 4 RGC -instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado-, el artículo 74 RGC -normas generales para la ocupación de las playas- y el artículo 61.3 RGC, en relación, respectivamente, con el número de metros que deben quedar libres desde la orilla del mar en pleamar, con el número máximo de metros que afectan a los tramos de ocupación y, por último, con la determinación de si en el supuesto examinado la ocupación fue o no la mínima posible. La sentencia impugnada asume a este respecto como datos no cuestionados por las partes los reflejados

en la certificación emitida por la Demarcación de Costas y en ellos sustenta su decisión revocatoria.

La parte recurrente alega que la sentencia de instancia adolece de falta de motivación y, en consecuencia, de haber efectuado una interpretación insuficiente y errónea de la normativa referida.

En primer lugar, alega que la interpretación del art. 70 del RGC ha sido incorrecta por cuanto la sentencia de instancia debió analizar el art. 70.2.4º del RGC junto con los demás apartados del precepto para inferir que el requisito de que las varadas deben "dejar libre permanentemente una franja de 15 metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar" únicamente es exigible cuando se solicita autorización para la ocupación del DPMT con instalaciones fijas (edificación más varada) destinadas a actividades deportivas de carácter náutico "federado" (es decir, "de competición") y no temporales como en este caso. Añade que se trata de actividades náuticas recreativas y constituyen servicios de temporada en la playa para la impartición de cursillos de verano de vela ligera (Optimist y Láser), Windsurf y Padel Surf.

La Sala estima este motivo de recurso por los razonamientos expuestos por la recurrente y añade que en este caso no resulta exigible el requisito del art. 70.2. 4º del RGC al tratarse de una autorización de ocupación temporal del DPMT para una varada y pasarelas totalmente desmontables. Se suma el hecho de tratarse de actividades náuticas recreativas, no federadas y destinadas al público en general, a las que resultará de aplicación la limitación permanente de seis metros desde la orilla en pleamar prevista en el artículo 74.a) del RGC al regular las "normas generales para la ocupación de las playas".

En segundo lugar, la recurrente alega la vulneración del art. 74 del RGC al considerar que cumple con la limitación impuesta en el art. 74 b) del RGC, que establece: "las longitudes de los tramos libres de ocupación deberán ser, como mínimo, equivalentes a las que se prevé en explotación, sin que estas últimas puedan superar los 100 metros (…)". En su opinión, la sentencia de instancia confunde en este punto metros lineales con metros cuadrados.

La Sala no acoge este motivo de recurso al considerar que la sentencia de instancia en ningún caso se refiere a metros cuadrados, sino que se fundamenta en la certificación emitida por la Demarcación de Costas, que en este extremo se avala por el Tribunal.

En cuanto a la exigencia de que la ocupación se limite a la mínima posible, la recurrente, conforme al art. 61.3 del RGC, alega que se trata de un concepto jurídico indeterminado que únicamente obliga a las Administraciones competentes a analizar para cada actividad o instalación solicitada, la susceptibilidad de la ubicación de éstas fuera del DPMT, y si la ocupación solicitada no excede de la razonablemente necesaria para la actividad pretendida. Añade que la previa existencia de otras varadas es un argumento insuficiente para denegar la autorización.

La Sala comparte estos razonamientos por cuanto de la normativa no se deduce que exista una limitación referida a la autorización de un número máximo de varadas, sino que lo prescribe la norma es que la ocupación sea la "mínima posible", que es una cuestión distinta.

Por último, la recurrente considera que el Tribunal de instancia ha vulnerado los artículos 51 y 52 de la LC, y 110, 111 y 113 del RGC, pues la ocupación temporal del DPMT autorizada a la recurrente se encontraba regulada y amparada por los citados preceptos.

La Sala de instancia señaló al respecto: "lo cierto es que el Reglamento no asocia las diferentes limitaciones de ocupación mencionadas a la existencia de ningún tipo de fijación de las estructuras, así que los ocupantes están obligados a mantener esos márgenes (…)"

Tampoco el Alto Tribunal comparte este pronunciamiento de la sentencia de instancia porque en su opinión tanto la LC como su Reglamento otorgan un trato normativo distinto cuando se trata de instalaciones fijas o desmontables y también tienen en cuenta las características de las distintas actividades que se pretenden realizar en las playas. Por tanto, los límites reglamentarios no son los mismos en todos los casos.

En definitiva, el Tribunal fija la doctrina que recogemos en el siguiente apartado y desestima el recurso de casación formulado por el club Náutico.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) En el supuesto ahora enjuiciado cabe constatar que estamos ante instalaciones de "carácter náutico recreativo", compuestas por elementos desmontables, que son servicios de temporada en playa para la impartición de cursillos de verano de vela ligera (Optimist y Láser), Windsurf y Padel Surf destinados al público en general, y no ante actividades de "carácter náutico federado". Por este motivo, no resulta aplicable en este caso el límite de los 15 metros a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 70.2 RGC, sino el genérico de 6 metros establecido en el apartado a) del artículo 74 RGC ("Normas generales para la ocupación de las playas"), que dispone: "a) Se dejará libre permanentemente una franja de seis metros, como mínimo, desde la orilla en pleamar". Por tanto, no puede afirmarse que la Resolución de la Dirección General de Políticas de Montaña y del Litoral de la Generalitat de Cataluña de fecha 21 de enero de 2021 haya infringido el ordenamiento jurídico en este punto (…)".

"(…) Y señala que esta condición fue respetada en la autorización otorgada al CNVM, aduciendo a este respecto el error en que incurrió la otra parte en la instancia al confundir metros lineales con metros cuadrados, error en el que -a su juicio- también incurrió la sentencia de instancia.

No podemos compartir esta afirmación de la recurrente. Aunque es cierto que el artículo 74.b) del RGC se refiere a "longitudes" al establecer el límite de 100 metros de ocupación, ni la certificación de Costas ni la sentencia de instancia se refieren a metros cuadrados al aludir a que la autorización otorgada "supera los 100 metros permitidos, prevenidos en el artículo 74.b) del Reglamento de Costas".

Por tanto, si además de ello, tenemos en cuenta que la realidad de esa circunstancia a la que se refiere la certificación se ha considerado acreditada por la Sala de instancia (así, afirma en la sentencia impugnada que "Se trata, por otra parte, de circunstancias no negadas por las demandadas") y que los hechos considerados probados por la Sala de instancia vinculan a esta Sala, no podemos aceptar en este punto la alegación de la recurrente (…)".

"(…) Esta Sala comparte, en principio, el razonamiento de la parte ahora recurrente: en general, las varadas, dada su configuración y especiales características deben estar ubicadas en el DPMT y por su naturaleza no pueden ubicarse en otro lugar, dada su vinculación con el dominio público.

Y, además, no cabe deducir de la normativa aplicable que exista una limitación referida a la autorización de un número máximo de varadas, sino que lo que prescribe la norma es que la ocupación sea "la mínima posible",que es cosa bien distinta e implica analizar, caso a caso, las circunstancias concurrentes a fin de que la ocupación se circunscriba a lo estrictamente necesario, justificando motivadamente la conclusión alcanzada.

Por ello, tampoco podemos compartir la posición de la Sala de instancia en este extremo y sí la de la parte recurrente en casación (…)".

"(…) No podemos compartir en su integridad esta afirmación de la sentencia de instancia. Por el contrario, entendemos que en la LC y el RGC cabe apreciar diferencia de trato normativo entre instalaciones fijas y desmontables (véase, por ejemplo, que el artículo 113.1 RGC alude a las "autorizaciones cuyo objeto sea la explotación de servicios de temporada en las playas que sólo requieran instalaciones desmontables") y que, del mismo modo, aquellas normas toman en cuenta en su regulación las características de las distintas actividades que se pretenden realizar en las playas (por ejemplo, el artículo 70 RGC se refiere solo a "Instalaciones destinadas a actividades deportivas de carácter náutico federado").

Quiere esto decir que la legislación sí que asocia o relaciona en cada caso el límite de ocupación con el tipo de instalación o de actividad que se pretende ejercer en la playa y, por tanto, los límites reglamentarios no son los mismos en todos los casos (…)"

"(…) Y, de modo más concreto, cabe afirmar lo siguiente:

A) La condición de que se dejen libres de forma permanente al menos 15 metros desde la orilla en pleamar (impuesta en el artículo 70.2. párrafo cuarto RGC) solo es exigible cuando se trate de actividades náuticas federadas, y no cuando se trate de actividades náuticas recreativas, no federadas y destinadas al público en general, pues a éstas será de aplicación la limitación permanente de 6 metros desde la orilla en pleamar prevista en el artículo 74.a) RGC al regular las "Normas generales para la ocupación de las playas".

B) El artículo 74.b) RGC al establecer el límite de 100 metros de ocupación se refiere a "longitudes" y no a metros cuadrados de ocupación.

C) El requisito de que "la ocupación deberá ser la mínima posible", previsto en el artículo 61.3 RGC, es un concepto jurídico indeterminado que obliga a la Administración competente a analizar, para cada actividad o instalación solicitada, la susceptibilidad de su ubicación fuera del DPMT, y si la ocupación solicitada no excede de la razonablemente necesaria y estrictamente imprescindible para llevar a cabo la actividad o realizar la instalación pretendida.

D) La legislación de Costas asocia o relaciona el límite de ocupación con el tipo de instalación o de actividad que se pretende ejercer en la playa y, por tanto, los límites reglamentarios no son los mismos en todos los casos (…)"

Comentario de la Autora:

A través de esta sentencia se determina el régimen jurídico que debe aplicarse a las autorizaciones de ocupación temporal del DPMT por parte de instalaciones desmontables al servicio de actividades deportivas náuticas. El Alto Tribunal interpreta cuándo y para qué tipo de actividades se exige respetar 15 metros lineales desde la orilla en pleamar y en qué casos resulta aplicable la limitación permanente de seis metros, y ello asociado a las limitaciones de ocupación que pudieran derivar de la fijeza de las instalaciones o de que fueran desmontables. Asimismo, la resolución judicial se ha pronunciado sobre las longitudes de los tramos libres de ocupación y ha aclarado que el límite de cien metros de ocupación previsto en el art. 74. B) del RGC se refiere a "longitudes" y no a metros cuadrados de ocupación. En cualquier caso, debe conjugarse la ocupación con el tipo de actividad.

Enlace web: Sentencia STS 4307/2025 del Tribunal Supremo, de 30 de septiembre de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de julio de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: María Concepción García Vicario)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STS 3237/2025 - ECLI:ES:TS:2025:3237

Palabras clave: Planes hidrológicos. Aguas. Usos. Dotaciones netas de riego. Agricultura. Frutos secos. Metodología.

Resumen:

El Tribunal se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Consejo Europeo del Pistacho contra el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

Son partes recurridas la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha.

La entidad recurrente impugna determinaciones muy específicas de los planes hidrológicos (PH) de las Demarcaciones Hidrográficas del Tajo y del Guadiana, que se concretan en las dotaciones netas de riego para determinados árboles frutales de frutos secos.

Con carácter previo, la Abogacía del Estado considera que el recurso es inadmisible por carecer la recurrente de legitimación activa para su formulación. A sensu contrario, la Sala considera que es una asociación legalmente habilitada para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos y perfectamente legitimada para recurrir unas previsiones que pueden afectar a los intereses comerciales y económicos de sus asociados en la cuencas hidrográficas citadas -art. 19.1.b) de la LJCA-

Con carácter general y reiterando el contenido de diversas sentencias anteriores, la Sala efectúa un breve resumen sobre el alcance y el significado de la revisión de los PH aprobada por el Real Decreto 35/2023, de 24 de enero; así como de la conexión de los PH y la potestad reglamentaria. A continuación, examina el contenido de los planes hidrológicos de cuenca en lo que se refiere a la fijación de «dotaciones objetivo para los distintos usos del agua». Determina cuál es el contenido obligatorio de los PH –art. 42 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA)- y la estructura formal que se recoge en el art. 81 del RD 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (RPH), todo ello en relación con los usos y demandas, así como su asignación y reservas.

Asimismo, se refiere a la Instrucción de Planificación Hidrológica en lo relativo a usos y demandas de agua vinculadas a regadíos y usos agrarios, pronunciándose sobre lo que debe

entenderse por dotaciones brutas y netas para cada tipo de cultivo y por eficiencia global de cada unidad de demanda –apartado 3.1, subapartado 3.1.2.3 relativo a regadíos y usos agrarios, donde a su vez se introduce el subapartado 3.1.2.3.2.1. Regadío-.

Con estas premisas básicas, la Sala se pronuncia sobre los motivos de fondo del recurso. En primer lugar, la recurrente alega que las dotaciones netas de riego para los cultivos de almendro, pistacho y nogal, incluidas en los planes hidrológicos del Tajo y del Guadiana para el actual período de programación 2022-2027, se han reducido de forma injustificada respecto a las dotaciones previstas en los anteriores PH, resultando ser muy inferiores a las que serían precisas para cualquier tipo de producción, lo que conlleva que se ponga en riesgo la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas actuales de tales cultivos.

Las partes recurridas se oponen al considerar que la recurrente compara torticeramente las dotaciones brutas generales de los planes del primer y segundo ciclo con las dotaciones netas específicas de los tres cultivos (almendro, pistacho y nogal) en el Plan Hidrológico del tercer ciclo y que no aparecían en los planes de ciclos anteriores, por lo que no es que se hayan reducido las dotaciones netas, sino que por primera vez, el Plan Hidrológico ha establecido dotaciones específicas para esos cultivos.

La Sala considera probada la reducción de dotaciones netas de riego para los cultivos de pistacho, almendro y nogal. No se trata tanto, dice la Sala, que estos tres cultivos no tuvieran dotaciones asignadas en las planificaciones previas sino que dichas dotaciones estaban incluidas dentro de las asignadas a los árboles frutales en el PH del Tajo o en general en el PH del Guadiana, lo que permitía obtener dotaciones muy superiores para este tipo de cultivos durante los precedentes ciclos hidrológicos, no siendo hasta los planes del tercer ciclo (2022-2027) cuando se han establecidos dotaciones específicas inferiores para tales cultivos.

En segundo lugar, la recurrente alega que ni en el expediente administrativo que condujo a la aprobación de la revisión de dichos PH, ni en el propio RD 35/2023, constan debidamente: (i) la justificación técnica de las dotaciones brutas y netas fijadas para el riego de los cultivos referidos;(ii) los criterios técnicos utilizados para cuantificar dichas dotaciones; y (iii) la metodología seguida para la obtención de tales dotaciones.

Dado que las cuestiones planteadas tienen una naturaleza especialmente técnica, la Sala avala y considera que justifica suficientemente la postura de la recurrente, el informe pericial elaborado a su instancia sobre "los requerimientos hídricos del almendro, nogal y pistacho en las cuencas hidrográficas del Tajo y del Guadiana" por el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias (IRTA), así como otro informe complementario que valora la información aportada por la Administración; máxime cuando la recurrente solicitó hasta en tres ocasiones la ampliación y complemento del expediente administrativo al entender que no justificaba las dotaciones brutas y netas para el cultivo de regadíos fijadas en el RD 35/2023.

En base a estos informes y teniendo en cuenta la metodología que se utiliza habitualmente para determinar los requerimientos de agua para los cultivos y el manual FAO 66 que indica que los coeficientes de cultivo que contempla son los que deben aplicarse a los cultivos, máxime cuando los anteriores manuales han quedado desfasados; resulta que los informes emitidos por las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Guadiana en el expediente

administrativo contemplan coeficientes de cultivo inadecuados y muy inferiores a los establecidos en todos los manuales FAO.

Por tanto, la Sala considera que las dotaciones recogidas para ambas cuencas en los PH no cubren los requerimientos hídricos necesarios para cada uno de los tres cultivos y en la gran mayoría de casos se quedan muy lejos de las exigencias hídricas. Por tanto, otorga la razón a la recurrente y descarta los argumentos del Abogado del Estado, basados en que los valores del informe pericial son demasiados altos en comparación con los contemplados en otros PH aprobados también por el RD 35/2003 y que dichas dotaciones están alineadas con las recomendadas por la Instrucción de Planificación Hidrológica.

En paralelo, el Tribunal entiende que las dotaciones para riego de dichos cultivos establecidas en los PH del Tajo y del Guadiana no están debidamente justificadas porque carecen del oportuno soporte técnico documentado que las avale, de ahí que la decisión de los planificadores no está materialmente justificada y se torna insuficiente frente a la prueba pericial aportada de contrario.

En definitiva, las dotaciones netas máximas establecidas para los cultivos de almendro, nogal y pistacho en los PH referenciados -incluidas, respectivamente, en el Apéndice 13.4 del Anexo V y el Apéndice 7.8 del Anexo VI- carecen de la debida justificación, lo que conlleva que la Administración ha vulnerado las previsiones relativas al control de la arbitrariedad y el principio de la buena regulación en la potestad reglamentaria, reconocidas en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución y en el art. 129 apartados 1 y 2 de la LPAC, invocados por la parte recurrente, procediendo declarar su nulidad de pleno derecho, sin que tal declaración afecte en su totalidad al Apéndice 13 del Anexo V y Apéndice 7 del Anexo VI, tal y como se solicita en la demanda, sino únicamente a los concretos apartados referidos.

La anterior declaración conlleva la aplicación de las dotaciones de riego previstas en la normativa anteriormente en vigor -Real Decreto 1/2016, de 8 de enero-, hasta que sean aprobadas unas nuevas dotaciones que estén debidamente justificadas, lo que conlleva la estimación parcial del recurso interpuesto con relación a tal extremo.

Por último, la recurrente impugna la limitación que impone el PH de la demarcación del Tajo respecto a la posibilidad de incrementar las dotaciones previstas en el Plan en más de un 30%, incluso disponiendo del correspondiente informe agronómico, solicitando se declare nula de pleno derecho la previsión del artículo 26.1 del Anexo V del RD 35/2023, relativa a la imposibilidad de superar las dotaciones netas de riego para los cultivos mediante la aportación de informe agronómico en más de un 30% de las establecidas en el Apéndice 13 del citado Anexo V, de tal forma que en el citado precepto se tenga por no puesta la mención «hasta en un 30 %».

Aduce la recurrente que dicha limitación: (i) no se encuentra justificada ni motivada en el expediente administrativo que condujo a la aprobación del RD 35/2023 (ni en el propio RD); (ii) únicamente se prevé en la revisión del PH de la cuenca hidrográfica del Tajo, no habiendo sido incorporada a las revisiones de los otros once PH incluidas en el RD 35/2023; y (iii) tampoco encuentra una habilitación legal para su imposición en la normativa sectorial de aplicación en materia de aguas que regula el contenido y régimen de aprobación de los PH.

El Tribunal acoge este motivo de recurso por cuanto esta limitación porcentual no está justificada ni motivada, ni en el expediente administrativo que condujo a la aprobación del

RD 35/2023 ni en el propio RD, sin que resulte suficiente el argumento del Abogado del Estado para justificar la excepción, en el sentido de que en los ciclos de planificación anteriores se había comprobado que, en la cuenca del Tajo, esta excepción se venía utilizando sistemáticamente para "inflar" las dotaciones netas.

Lo anterior determina que la limitación respecto al 30% prevista en la última frase del artículo 26.3 del Anexo V del RD 35/2023 deba considerarse nula de pleno derecho en aplicación de lo previsto en el artículo 47.2 de la LPAC, estimando el recurso interpuesto con relación a tal extremo.

En definitiva, se estima parcialmente el recurso planteado.

Destacamos los siguientes extractos:

-Respecto a la legitimación activa: "(…) En el presente caso, concurren los presupuestos referidos, pues el recurso se interpone por la Asociación Consejo Europeo del Pistacho (CEP), asociación empresarial que tiene por objeto la defensa de los intereses de las empresas asociadas dedicadas al cultivo del pistacho y otros frutos secos, por lo que está legitimada para recurrir frente a unas previsiones que pueden afectar e impactar directamente sobre los intereses comerciales y económicos de sus asociados en las cuencas hidrográficas del Tajo y del Guadiana, ya que las dotaciones fijadas en el RD 35/2023 para los cultivos de almendro, nogal y pistacho en mencionadas cuencas, así como la limitación de la posibilidad de incrementarlas por encima de un 30% en el caso del Tajo -aquí impugnadaspueden condicionar el desarrollo de las explotaciones agrícolas, afectando por tanto directamente al ejercicio de la actividad y la rentabilidad de la misma, significando que únicamente se recurren previsiones concretas que afectan a los intereses propios de la asociación y miembros que la componen. (…)".

-Sobre la Instrucción de Planificación Hidrológica: "(…) A falta de datos contrastados podrán adoptarse unas dotaciones netas por cada grupo de cultivo cuyos valores se hallen dentro del rango admisible indicado en la tabla 52 del anexo IV. Las dotaciones brutas se obtendrán como cociente entre las dotaciones netas y la eficiencia global, teniendo en cuenta la evolución futura de ésta. Los volúmenes de demanda se estimarán a partir de las previsiones de la superficie de regadío y de las dotaciones brutas anteriores».

La Tabla 52 contiene el Rango de dotaciones netas admisibles para los grupos de cultivos en cada demarcación hidrográfica (metros cúbicos por hectárea y año) no existiendo en dicha Tabla referencias para las dotaciones de «frutales de fruto seco» en el caso de las demarcaciones hidrográficas del Tajo y Guadiana que aquí nos ocupan (…)".

-Sobre la reducción de dotaciones netas de riego: "(…) Dicho esto, la comparativa de dotacionesque efectúa la recurrente en su demanda, está referida a dotaciones netas máximas previstas para dichos cultivos en mencionados ciclos hidrológicos y no a dotaciones brutas máximas. Así, por lo que se refiere a la cuenca hidrográfica del Tajola dotación máxima neta en la cuenca se ve drásticamente reducida en los diez sistemas que la componen para los cultivos del (i) almendro entre 4.800 y 3.600 m3/ha/año, (ii) nogal entre 5.400 y 3.300 m3/ha/año, y (iii) pistacho entre 2.700 y 500 m3/ha/año. Y en lo que a la cuenca hidrográfica del Guadianase refiere, el cambio más sustancial se produce en que mientras que en el primer y segundo ciclo hidrológico no existía una limitación concreta a las dotaciones para los cultivos del almendro, el nogal y el pistacho (determinándose una dotación media

anual máxima de 6.000 m3/ha/ año), en el tercer ciclo se imponen para ellos unas horquillas con una dotación máxima y otra mínima (entre 700-2.000 m3/ha/año para el sistema Oriental, y entre 1.000-5.000 m3/ha/año para los sistemas Central, Ardila y Sur) reduciéndose así las dotaciones para estos cultivos en todos los sistemas de la cuenca hidrográfica del Guadiana entre 5.300 y 1.000 m3/ha/año.
(…)".

-Justificación, criterios técnicos y metodología: "(…) La metodología usual para determinar los requerimientos de agua de los cultivos se basa en la propuesta FAO que relaciona la demanda de los cultivos (ETc) con la Evapotranspiración de Referencia que proporcionan las estaciones agroclimáticas (ETo) y un Coeficiente de cultivo (Kc)que depende básicamente de lo que este cultivo sombrea el suelo (FAO 24 (Doorenbos and Pruitt 1977), FAO 33 (Doorembos y Kassam, 1979), FAO 56 (Allen et al., 1998), FAO 66 (Steduto et al., 2012)).

Para el caso del almendro, los Kc de demanda total que se contemplan en los diferentes tratados FAO van desde 0.80 (FAO 24), pasando por 0.90 (FAO 56) hasta un intervalo de 1.05 a 1.17 (FAO66), tabla 4.

El manual FAO 66 (el más reciente de todos ellos) cita expresamente que los Kc utilizados en dicho manual son los que deberían aplicarse a los cultivos, puesto que los de los anteriores manuales FAO han quedado manifiestamente desfasados. Y así resulta de dicho informe, que los Kc utilizados por la Confederación Hidrográfica del Tajo (inferior a los de 0,5 obtenidos para una dotación de 2700 m3/ha) están muy lejos de los que requieren los almendros en producción en plantaciones modernas de este cultivo, y muy lejos de lo que todos los manuales FAO indican (incluso los más antiguos) (…)

Y así resulta que como se desprende de la Tabla incorporada como Anexo 1 del escrito de demanda, los Kc utilizados por la Confederación Hidrográfica del Tajo, se sitúan entre el 0,3 y el 0,5 para almendro; 0,4 y el 0,45 para nogal y 0,25 y 0,93 para pistacho, mientras que en los documentos de la FAO los Kc que se contemplan van, desde el 0,80 en FAO 24, al 0,90 en FAO 56, o al intervalo de 1,05 a 1,17 en FAO 66, lo que avala las conclusiones del informe complementario de que los Kc utilizados están muy lejos de los que requieren los almendros en producción en plantaciones modernas de este cultivo, y muy lejos de lo que todos los manuales FAO indican (incluso los más antiguos).

Comentario de la Autora:

Aunque se trata de una cuestión muy concreta y con un elevado grado tecnológico y de metodología, lo cierto es que el Tribunal pone de relieve la necesidad de justificar y motivar la reducción de las dotaciones para riego destinadas a cultivos de árboles frutales de frutos secos teniendo en cuenta las consecuencias que puede tener para los agricultores. Extremo que no ha sido tenido en cuenta por el planificador y que ha dado lugar a la nulidad de determinados preceptos. Se destaca el cálculo de las dotaciones de riego y su relevancia para el ejercicio de los derechos concesionales a través de una comparativa de dotaciones netas máximas previstas para los cultivos de almendro, nogal y pistachos que ha demostrado que las correspondientes a los ciclos hidrológicos precedentes eran muy superiores a los planes del tercer ciclo sin que exista motivo ni justificación para su reducción.

Enlace web: Sentencia STS 3237/2025 del Tribunal Supremo, de 4 de julio de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de septiembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Carlos Lesmes Serrano)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STS 4036/2025 - ECLI:ES:TS: 2025:4036

Palabras clave: Sanción. Vertidos. Dominio público hidráulico. Autorización. Aguas residuales urbanas. Infraestructuras. Obras hidráulicas. Ayuntamiento. Consorcio. Junta de Andalucía. Competencias. Culpabilidad. Antijuridicidad. Salud.

Resumen:

El Alto Tribunal se pronuncia sobre el recurso de casación interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir a través del Abogado del Estado frente a la sentencia de 23 de febrero de 2024 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede Granada, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consorcio para el Desarrollo de la Vega Sierra Elvira -en adelante, Consorcio- y el Ayuntamiento de Íllora contra la resolución de 10 de junio de 2021, dictada por la propia Confederación, que a su vez desestimó el recurso de reposición formulado por aquellos contra el acto administrativo del mismo órgano, de 19 de febrero de 2021, que acordó la imposición de una sanción y la obligación de indemnizar los daños al dominio público hidráulico, entre otros pronunciamientos.

La resolución sancionadora recoge, en primer término, que los hechos imputados a los expedientados consistieron en realizar vertidos de aguas residuales urbanas procedentes de la pedanía de Alomartes al cauce público de un arroyo innominado, careciendo de la preceptiva autorización del Organismo de cuenca y resultando, a la vista de los resultados analíticos obtenidos, vertidos contaminantes con capacidad de afección a la calidad de las aguas, en el término municipal de Íllora (Granada).

Los hechos se califican como constitutivos de una infracción administrativa leve del TRLA y prevista en su artículo 116.3 apartados a), f) y g) en relación con el artículo 100 y el artículo 315 apartados i) y l) del RDPH, en conexión con el artículo 245 del citado Reglamento.

En definitiva, la acción típica consistió en realizar vertidos por el titular de la actividad generadora del mismo en determinadas condiciones que causaron daños a los bienes de dominio público hidráulico sin contar con la autorización pertinente. Por tanto, la Confederación impuso solidariamente al Ayuntamiento y al Consorcio una sanción de multa de 7.458 euros, la obligación de indemnizar los daños al DPH en la cifra de 2.153 euros, y la obligación de corregir inmediatamente los vertidos denunciados, debiendo instar su legalización en el plazo de un mes.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas exime de culpabilidad o de

responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales, en la realización de vertidos que incumplan la normativa vigente, desde el punto de vista del Derecho Administrativo sancionador; todo ello teniendo presente lo dispuesto en la STS de 29 de julio de 2021 (recurso contencioso-administrativo n.º 223/2020).

En primer lugar, la Abogacía del Estado entiende que la sentencia recurrida infringe los artículos 116.3 apartados a), f) y g) -que tipifican la sanción impuesta- en relación con el artículo 100 -que conceptúa los vertidos- todos ellos del Texto Refundido de la Ley de Aguas, y el artículo 315 apartado i) del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, en relación con el artículo 245 del citado Reglamento; de todos los cuales resulta la tipificación de la infracción sancionada. Asimismo, alega que se han infringido los artículos 118 TRLA y 323 RDPH que obligan al responsable a tomar medidas para reparar el daño y evitar la reiteración de la conducta dañosa. Las anteriores infracciones también las vincula con el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que atribuye las competencias a los municipios.

Indica que la sentencia de instancia se aleja de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha entendido que la competencia municipal sobre vertidos no se altera por el ejercicio de las competencias propias de otras Administraciones Públicas. Insiste en que los vertidos contaminantes son responsabilidad municipal y que el Ayuntamiento no puede hacer dejación de sus funciones escudándose en que concurren otras competencias de titularidad de otras Administraciones Públicas.

Apunta que, existiendo una competencia atribuida al Ayuntamiento, también existe título de imputación suficiente para la imposición de sanciones y para el requerimiento de actuación. Y añade que la STS de 29 de julio de 2021 no influye en la resolución del presente recurso ya que resulta improcedente excluir la culpabilidad de los Ayuntamientos por la determinación de la responsabilidad de la Administración autonómica en el incumplimiento de la normativa europea.

Por último, expresa que la interpretación realizada por la sentencia recurrida conlleva una indefinición del responsable del incumplimiento de una autorización de vertido que permite un espacio de impunidad.

Analiza la Sala el grado de culpabilidad en la conducta sancionada sobre la base del contenido de los preceptos anteriormente citados. Al efecto, considera que la titularidad del vertido conlleva la imputación de las infracciones derivadas del mismo y, paralelamente, que el procedimiento sancionador se debe dirigir en primer lugar contra la entidad local y/o la entidad competente, en este caso, frente al Consorcio, por haber asumido las competencias municipales.

El Ayuntamiento y el Consorcio admiten la titularidad de la actividad generadora del vertido; que éste se ha llevado a cabo; y que los vertidos se han realizado con su conocimiento y voluntad. Sobre estas afirmaciones, el Tribunal entiende que la acción típica se ha realizado y que concurre el elemento subjetivo del reproche que es propio de la culpabilidad.

Sin embargo, aunque su conducta es culpable, la Sala considera que no debe ser sancionada por ausencia de antijuridicidad, teniendo en cuenta que no se les puede exigir un comportamiento diferente dado que la Junta de Andalucía, a pesar de los múltiples

requerimientos efectuados por el Consorcio, ha incumplido su obligación de proveer de las infraestructuras necesarias para realizar la depuración de vertidos. Es decir, el grado depuración de las aguas al que alude la resolución sancionadora, solo puede alcanzarse a través de las infraestructuras que la Junta de Andalucía debe proyectar y ejecutar.

Afirmaciones que encuentran su respaldo en la Sentencia de 29 de julio de 2021 dictada por esta misma Sala, donde ya se decía y ahora se reitera que el incumplimiento de esta competencia autonómica interfiere e impide que puedan desarrollarse las competencias del Ayuntamiento y del Consorcio en materia de depuración y tratamiento de aguas residuales. En definitiva, "los límites de emisión de vertidos, que garantizan la calidad de las aguas, solo se consiguen a través de los tratamientos que proporcionan las instalaciones comprometidas y no ejecutadas por una Administración ajena a la Administración sancionada".

Añade la Sala que la alternativa al vertido para no cometer la infracción sería retener las aguas residuales en los hogares, una circunstancia que pondría en riesgo la salud de los habitantes del municipio. Asimismo, el peligro sería de mayor intensidad que el que se trata de prevenir con la tipificación de la infracción; lo que determina la no exigibilidad de la conducta debida, la exclusión de la antijuridicidad y, en definitiva, la ausencia de sanción para la conducta.

Finalmente, sobre la alegación del Abogado acerca de las consecuencias que para los bienes jurídicos protegidos por la legislación de aguas tendría la impunidad de conductas como la que aquí fue sancionada; el Alto Tribunal recuerda el contenido de los artículos 106 y 107 de la Ley de Aguas en el sentido de que el Gobierno, a través de las Confederaciones Hidrográficas puede adoptar medidas de corrección de aquellas actividades que den origen a vertidos no autorizados, a lo que añade el artículo 107 que el Organismo de cuenca podrá hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, cuando no fuera procedente la paralización de las actividades que producen el vertido. Al mismo tiempo, la Ley de Aguas no impide que el procedimiento sancionador se dirija también contra la Junta de Andalucía.

En definitiva, la respuesta a la cuestión casacional planteada es la siguiente: "el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas que resulten imprescindibles o necesarias para el tratamiento de aguas residuales podrá eximir de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales cuando realicen vertidos que incumplan la normativa vigente, siempre que la no realización de esos vertidos pueda comprometer gravemente la salud de las personas".

Por tanto, el Alto Tribunal acuerda no haber lugar al recurso de casación interpuesto.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Sentencia de 29 de julio de 2021, recurso 223/2022 (…) Debemos partir de lo razonado en el fundamento de derecho séptimo de la indicada sentencia, que después de analizar con detalle la normativa autonómica aplicable concluye que: "A la vista de estos preceptos, la Sala no alberga duda de que, con carácter general, puede afirmarse que la competencia sobre la ejecución de las obras hidráulicas de interés de la comunidad Autónoma de Andalucía corresponde a la Junta de Andalucía y que esa competencia no resulta alterada por la celebración de convenios entre ésta y las entidades locales que tengan por objeto desarrollar

y ejecutar materialmente la planificación de las aludidas infraestructuras, pues, como se deduce de los rotundos términos del artículo 31.3 de la Ley 9/2010 , la subrogación de la entidad local en la posición jurídica de la Junta solo se producirá una vez concluida la ejecución de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y gestión del servicio público" (…)"

"(…) Para mejor comprensión del asunto resulta imprescindible reseñar aquí el Convenio de Colaboración de 6 de octubre de 2006 entre la Agencia Andaluza del Agua de la Junta de Andalucía, el Excmo. Ayuntamiento de Granada, el Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira, el Consorcio Sierra Nevada-Vega Sur y los Ayuntamientos integrados en el mismo, para la coordinación, ejecución y financiación de las obras precisas para la mejora de la gestión, en alta, de los servicios públicos del ciclo integral urbano del agua en los ámbitos territoriales correspondientes en el entorno metropolitano de Granada, que se hizo público a través de la Resolución de 27 de noviembre de 2006, de la Dirección Gerencia de la Agencia Andaluza del Agua y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 12 de diciembre de 2006 (…)"

"(…) Igual relevancia que el Convenio de 2006 ha de prestarse al Acuerdo de 26 de octubre de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía (…)"

"(…) La cuestión casacional exige que nos pronunciemos sobre si el incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas exime de culpabilidad o de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales, en la realización de vertidos que incumplan la normativa vigente.

Para dar la debida respuesta a esta pregunta debemos dejar sentadas determinadas premisas que se han ido examinando a lo largo de los anteriores fundamentos de esta sentencia.

A.- La Administración autonómica -en este caso la Junta de Andalucía- ha incumplido sus obligaciones en materia de ejecución de obras hidráulicas, según estableció la STS n.º 1.100/2021 de 29 de julio, recurso 223/2020.

B.- Las administraciones aquí recurridas -el Ayuntamiento de Íllora y el Consorcio para el Desarrollo de la Vega Sierra Elvira- son competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales para la que deben obtener la correspondiente autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

C.- Pese a esa competencia, el grado adecuado de depuración de las aguas, del que habla la resolución sancionadora, preciso para obtener la autorización, solo puede alcanzarse a través de las infraestructuras que corresponde proyectar y ejecutar a la Junta de Andalucía. Concurriendo estas tres premisas, la contestación al interrogante casacional ha de ser afirmativo.

Se da la circunstancia, además, en el presente caso que las administraciones sancionadas fueron especialmente diligentes en la exigencia de que la Junta de Andalucía cumpla con las obligaciones que le corresponden.

Sobre este punto, recordemos que el Consorcio para el Desarrollo de la Vega Sierra Elvira -en representación del Ayuntamiento de Íllora y del resto de municipios que en él se integran- ha operado de forma proactiva para instar el cumplimiento del Convenio de 2006 para la consecución de las obras. Como parte interesada, el Consorcio presentó en fecha 11 de julio de 2016 dos escritos ante la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y ante la Delegación Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Granada en los que solicitaba que se remitieran los distintos proyectos de ejecución de las infraestructuras de saneamiento que resultaban necesarias para el tratamiento de las aguas residuales urbanas - folios 65 a 75 del expediente administrativo-. En tales escritos también interesaba la convocatoria de la Comisión de Seguimiento que preveía la cláusula décima del Convenio de 2006 y reiteró tal solicitud mediante escritos también presentados en fecha 1 de marzo de 2016 -folio 77- y en fecha 21 de abril de 2020 -folio 79 del expediente administrativo-.

La desatención de la Junta de Andalucía ante los anteriores requerimientos del Consorcio condujo a la interposición del recurso contencioso-administrativo por inactividad del que conoció el TSJ de Andalucía y que terminó con sentencia estimatoria -que extractamos en la letra Fdel primer fundamento jurídico de la presente sentencia- en la que se declaró la obligación de la Junta de Andalucía de remitir los proyectos que estuvieran redactados y de convocar la Comisión de Seguimiento. Para el caso del Proyecto de Concentración de Íllora y Alomartes la sentencia señala que los mencionados proyectos aún no estaban ni redactados, circunstancia que impedía solicitar la autorización para el vertido (…)".

Comentario de la Autora:

A través de la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de julio de 2021, que fue comentada en esta Revista, se puso de relieve la vulneración del derecho comunitario por parte de la Junta de Andalucía al incumplir su competencia relativa a la ejecución de las obras de infraestructura hidráulica de interés para la Comunidad Autónoma, lo que además resultaba imprescindible para que los ayuntamientos pudieran ejecutar sus competencias en materia de tratamiento y depuración de aguas residuales y no al revés, como se venía entendiendo, es decir, que aunque no estuvieran ejecutadas las obras hidráulicas los ayuntamientos debían asumir sus competencias y podrían devenir en infractores si no las cumplían.

A través de esta sentencia el Tribunal va más allá y justifica que, aunque Ayuntamiento y Consorcio han asumido la titularidad de la actividad generadora del vertido y su generación, lo cierto es que considera que no deben ser sancionados por ausencia de antijuridicidad, máxime teniendo en cuenta que, si no se hubiese llevado a cabo el vertido, las consecuencias para la salud de los habitantes del municipio reteniendo en sus hogares las aguas residuales hubieran sido mucho peores. A ello se suma el hecho de que el Consorcio haya requerido en múltiples ocasiones a la Junta de Andalucía para el cumplimiento de dicha obligación, y ésta haya demostrado una actitud pasiva. En definitiva, existe una causa que justifica la conducta realizada y, por tanto, la actuación del Ayuntamiento y del Consorcio no puede resultar sancionable.

Enlace web: Sentencia STS 4036/2025 del Tribunal Supremo, de 24 de septiembre de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de septiembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: María Concepción García Vicario)

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo, Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Roj: STS 4279/2025 - ECLI:ES:TS: 2025:4279

Palabras clave: Concesión demanial. Prórroga. Dominio público marítimo terrestre. Ganadería. Interés general. Informe ambiental autonómico. Plazos. Evaluación de impacto ambiental. Prevención y control integrados de la contaminación.

Resumen:

La Sala conoce del recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de 23 de mayo de 2023, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que estimó el recurso formulado por un particular contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de prórroga de la concesión administrativa interesada el 30 de noviembre de 2016 por el recurrente sobre una porción de la concesión administrativa otorgada por Real Orden de 25 de junio de 1909 para secar dos porciones de marisma separadas por la regata del Cirrio, margen izquierda del Río Ansón, en Carasa, término municipal de Voto (Cantabria) destinada a una instalación agrícola-ganadera (industria láctea).

Las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

"Reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a las prórrogas de las concesiones demaniales en dominio público marítimo-terrestre existentes a la entrada en vigor de la Ley de Costas de 1988, y concretamente, determinar: (i) el eventual carácter no reglado de estas prórrogas y la posibilidad de su denegación por razones de interés general -singularmente de naturaleza medioambiental o por seguridad de las personas- y ello aun cuando la prórroga en cuestión verse sobre una concesión referida a una actividad para la que no resulta exigible informe ambiental autonómico; y (ii) si el plazo de concesión dela prórroga ha de ser necesariamente por 75 años o, tratándose este de un plazo máximo, puede modularse su duración en función de los usos específicos y atendiendo a dichas razones de interés general".

Para ello, serán objeto de interpretación, en principio, el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral. el art. 172 y siguientes del Reglamento General de Costas, en relación con el artículo 32 de la citada Ley de Costas de 1988, y artículos 2 y 5.a) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, actualmente artículos 2 y 5.a) del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la dicha Ley.

La Abogacía del Estado discrepa de la sentencia de instancia en su interpretación del art. 2 de la Ley 2/2013, a cuyo tenor, únicamente cabría denegar la prórroga si la actividad a la que

está destinada la ocupación del DPMT está sujeta a la LPCIC o a la evaluación de impacto ambiental regulada en la Ley 21/2013, y el informe o la evaluación fueran desfavorables. A sensu contrario, el Abogado del Estado entiende que la prórroga puede denegarse por razones distintas de las señaladas en el art. 172.3 del Reglamento de Costas -en su redacción previa a la modificación anulada-; como es el caso de razones ambientales o de protección del litoral o de seguridad para las personas; de forma motivada y apoyada en los informes pertinentes.

Sobre la base de la Jurisprudencia habida en materia de prórrogas extraordinarias de las concesiones demaniales en DPMT reguladas en el art. 2 de la Ley 2/2013, interesa que se fije como doctrina, previa estimación de su recurso de casación,(i) su carácter no reglado o discrecional, siendo posible su denegación por razones de interés general y ello aun cuando la prórroga en cuestión verse sobre una concesión referida a una actividad para la que no resulta exigible informe ambiental autonómico del art.2º.4 de la referida Ley 2/2013; y (ii) que el plazo máximo de concesión de la prórroga normativamente previsto (y que varía en función de que sea aplicable o no la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética –LCCTE-) pueda modularse en función de los usos específicos y atendiendo a dichas razones de interés general.

Subsidiariamente, si no se considerase aplicable la LCCTE, interesa la estimación parcial del recurso ordenando la retroacción con el fin de que se resuelva la petición de prórroga en cuanto a su otorgamiento y, en su caso, plazo, conforme a las consideraciones de interés público que procedan, especialmente las medioambientales que resulten de los órganos competentes en esta materia y, en último término, plantear una cuestión prejudicial en los términos expuestos.

En el escrito de oposición al recurso planteado por el particular se alega que la sentencia de instancia efectuó un análisis de las cuestiones ambientales a la luz de las pruebas practicadas y que se trata de una instalación de reducida dimensión sin impacto ambiental apreciable que se oponga a la concesión solicitada. Se suma que la Sala de instancia no niega que la prórroga de este tipo de concesiones pueda ser denegada por razones medioambientales u otras de interés general, ni tampoco que se pueda conceder por un plazo inferior a 75 años sino que, en atención a la prueba analizada, considera que esas otras razones no concurren, y por tanto cumple con «motivar» la denegación sobre esa ausencia de impacto, una vez constatado que la actividad que analiza no se encuentra dentro de los umbrales previstos en el RDL 1/2016.

En definitiva, sostiene que procede reafirmar la doctrina jurisprudencial referida a las prórrogas de las concesiones demaniales en DPMT.

Las cuestiones controvertidas que se plantean en este recurso se refieren, de una parte, a si la prórroga de la concesión demanial puede denegarse por razones de interés general -singularmente de naturaleza medioambiental o por seguridad de las personas- y ello a pesar de que para el caso examinado no resulte exigible el informe ambiental autonómico previsto en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; y, de otra parte, si el plazo de la prórroga ha de ser necesariamente por 75 años o tratándose de un plazo máximo, puede modularse en función de los usos específicos y por dichas razones de interés general.

El Alto Tribunal expone de forma resumida su doctrina y llega a la conclusión de que no concurre motivo alguno que pudiera justificar su modificación, aunque examina los motivos que pudieran justificar su complementación. Para ello nos brinda un amplio estudio sobre la

evolución que ha experimentado el derecho a las concesiones sobre el DPMT a través de una "legislación confusa, contradictoria a veces, sin establecer perfiles claros del derecho de los particulares en los más de treinta años de vigencia de la Ley". A continuación, examina la prórroga establecida en la Ley 2/2013 y el Reglamento General de Costas con un claro detenimiento en el art. 2 de la Ley, concretamente en su apartado 4, y analiza la naturaleza y ámbito de las prórrogas de la Ley 2/2013. Por último, en relación con la LCCTE se plantea la necesaria y obligada vinculación entre la protección medioambiental y el régimen de las concesiones sobre el DPMT, de hecho, en su art. 20 se regula "la consideración del cambio climático en la planificación y gestión del DPMT".

Sobre la base de esta exposición, la Sala coincide con el recurrente en considerar que en aquellos casos en que no se exija el informe del art. 2º.4 de la Ley 2/2013, o la actividad a la que esté destinada la ocupación del DPMT no esté sujeta a evaluación de impacto ambiental, la prórroga podrá ser denegada por razones distintas de las señaladas en el art. 172.3 del Reglamento General de Costas.

Sin embargo, frente a lo argumentado por el recurrente, el Tribunal considera que la LCCTE no resulta de aplicación a las prórrogas anteriores a la Ley de Costas.

En cuanto al plazo de 75 años, el recurrente considera que es susceptible de modulación en función de los usos específicos, manteniendo en todo caso la aplicación de esos 75 años en cómputo total –concesión más prórroga-, por cuanto lo reconocido por la sentencia de instancia equivaldría a 184 años de ocupación del DPMT.

A sensu contrario y confirmando lo expuesto en la oposición al recurso, el Tribunal considera que la sentencia de instancia se limita a aplicar la doctrina de la Sala en relación a este extremo para concluir que tiene derecho a una prórroga de 75 años computada desde la concesión de la prórroga.

Sin perjuicio de mantener la doctrina jurisprudencial mencionada a lo largo de esta sentencia, la respuesta a las cuestiones casacionales planteadas con la finalidad de complementar aquella, precisan:

- "El carácter no reglado de estas prórrogas y la posibilidad de su denegación por razones de interés general, singularmente de naturaleza medioambiental o por seguridad de las personas, y ello aun cuando la prórroga verse sobre una concesión referida a una actividad para la que no resulta exigible informe ambiental autonómico;

-El plazo de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en que fuera concedida la prórroga, es un plazo máximo, pudiendo modularse su duración en función de los usos específicos y atendiendo a razones de interés general".

Una vez interpretados los preceptos a los que afecta la cuestión casacional por el Alto Tribunal, resulta que la concurrencia de los requisitos formales para el otorgamiento de la prórroga de concesión solicitada y los informes de la Demarcación de Costas en Cantabria favorables a su concesión, le resultan insuficientes al Tribunal para pronunciarse sobre la procedencia de la prórroga; al igual que lo razonado en la sentencia de instancia sobre la clase de industria agrícola-ganadera de que se trata y el valor medio anual de negocio en aras al no sometimiento a EIA o a AAI.

La ausencia de informe mediombiental o afectante a la seguridad de las personas, y el hecho de que ahora no se pueda suplir esta omisión en la tramitación del expediente administrativo, desemboca en la nulidad de la sentencia de instancia por su disconformidad a derecho y, con estimación del recurso de casación formulado, el Tribunal acuerda la retroacción de las actuaciones para que Administración resuelva expresamente la solicitud de prórroga formalizada con atención a las consideraciones de interés general que concurran en el presente caso, en particular el impacto que sobre el medio ambiente y seguridad de las personas, tiene el mantenimiento de la concesión durante el tiempo de la prórroga.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) En definitiva, resulta necesario atender a razones de interés general -singularmente de naturaleza medioambiental o por seguridad de las personas- y ello aun cuando la prórroga en cuestión verse sobre una concesión referida a una actividad para la que no resulta exigible informe ambiental.

II.-Frente a lo argumentado por la parte recurrente, esta Sala tiene declarado reiteradamente que la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, no resulta de aplicación a las prórrogas anteriores a la Ley de Costas en los términos reflejados en el FJ Noveno de la presente resolución, por lo que las alegaciones vertidas por la recurrente con relación a tal extremo no pueden prosperar, sin que constituya óbice alguno al respecto que en el presente caso se impugne un acto presunto, por lo que el otorgamiento que pudiera hacerse en ejecución de la sentencia judicial estaría temporalmente sujeto a la LCCTE, que entró en vigor el 22-5-2021; interpretación ésta que en modo alguno resulta atendible, ni es compartida por este Tribunal, pues la solicitud de prórroga se efectuó el 20.11.2016 dentro del plazo establecido al efecto, y en todo caso - como opone la parte recurrida - si así fuere, la solución habría sido la misma en el caso de la sentencia Carasa, que igualmente resolvió un recurso contencioso-administrativo seguido contra un acto presunto, no siendo esta la solución adoptada por este Tribunal en mencionada sentencia de 18.05.2023, en la que tras la estimación del recurso de casación interpuesto, se acordó la retroacción de actuaciones en los términos precedentemente expuestos (…)".

"(…) La sentencia impugnada no niega que la prórroga pueda ser concedida por un plazo inferior a 75 años, ni que pueda modularse su duración en función de los usos específicos y, dentro de ellos, atendiendo a razones de interés general. Simplemente, a la vista de las circunstancias concurrentes -que luego será objeto de examen- y aplicando la doctrina mantenida en la STS de 6 de marzo de 2023 (rec. 7680/2021) concluye que el recurrente tiene derecho a una prórroga de 75 años computada desde la concesión de la prórroga. La sentencia, no hace sino aplicar la doctrina fijada por el este Tribunal con relación a este extremo concreto, que ha declarado que las concesiones sobre el dominio público marítimo-terrestre que fueron otorgadas en base a derechos anteriores a la entrada en vigor de la LC y conforme a su régimen transitorio, que se acogieron al derecho reconocido en la Ley 2/2013, tienen derecho a una prórroga de hasta setenta y cinco años, computados desde la fecha en le fuera concedida dicha prórroga, manteniendo el mismo régimen de uso y actividad del que venían disfrutando con anterior a la LC, todo ello sin perjuicio que tratándose este de un plazo máximo, pueda modularse su duración en función de los usos específicos y atendiendo a razones de interés general, pudiendo en definitiva limitarse el tiempo de la prórroga, sin que resulte obligado alcanzar el tiempo máximo establecido (…)".

Comentario de la Autora:

A través de esta resolución judicial se reafirma y mantiene aunque se complementa la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en relación con las prórrogas de las concesiones sobre el DPMT que trajeran causa de derechos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas y conforme a su régimen transitorio; que tienen derecho a una prórroga de hasta 75 años, si bien se exige que se mantenga el mismo uso o actividad. Ahora bien, las prórrogas están condicionadas a que se otorgue un informe favorable por el órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, cuya ausencia en este caso, ha dado lugar a la retroacción de las actuaciones para que se pronuncie sobre ese extremo.

En cualquier caso, damos por reproducido el comentario publicado en esta Revista sobre la Sentencia del Tribunal Supremo, de 18 de mayo de 2023 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso) en la que se resumió con mayor detenimiento toda esta problemática y que también se cita en la sentencia judicial que ahora comentamos.

Enlace web: Sentencia STS 4279/2025 del Tribunal Supremo, de 25 de septiembre de 2025

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 6 de febrero de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 3 Ponente: Pedro Luis Roas Martin)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AND 1821/2025 - ECLI: ES:TSJAND:2025:1821

Palabras clave: Caza. Autorizaciones y licencias. Bienestar animal.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve el recurso de apelación interpuesto por una particular contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Huelva, que desestimó la demanda contra la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, confirmando la denegación de la autorización del lanceo de jabalí como modalidad de caza mayor en el Plan Técnico de Caza del Coto Privado NUM001, situado en el término municipal de Hinojos.

La parte recurrente alega que la sentencia impugnada incurre en errores al identificar el objeto del recurso, al no tener en cuenta la desestimación presunta por silencio administrativo del recurso de alzada presentado el 25 de junio de 2020 contra la resolución de la Consejería de 11 de marzo de 2020. Solicita la subsanación de errores en la identificación de los peritos y los documentos en la sentencia original.

Por remisión al artículo 81.2 del Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía, permite la autorización de modalidades tradicionales de caza, como el lanceo de jabalí, siempre que se ajusten a los usos y costumbres de Andalucía y a las peculiaridades de cada zona, y que las condiciones meteorológicas y ecológicas sean adecuadas. A estos efectos, aporta pruebas documentales y testimoniales que acreditan la práctica inmemorial del lanceo de jabalí en la zona de las Marismas del Guadalquivir y su autorización previa en el Plan Técnico de Caza de 2014, aprobado mediante Resolución de 27 de octubre de 2014.

La Administración autonómica se opone, remitiéndose al contenido de la sentencia apelada y argumentando que el lanceo de jabalí no figura como modalidad de caza en el listado del Decreto 126/2017. Sostiene que el cambio de criterio administrativo se justifica por la entrada en vigor de la nueva normativa y que todas las autorizaciones aportadas por la actora son anteriores a dicho decreto, sin que se haya concedido ninguna autorización posterior.

El Tribunal analiza la normativa aplicable y concluye que tanto el Decreto 126/2017 como el anterior Decreto 182/2005 permiten la autorización de otras modalidades de caza no

expresamente recogidas en el listado principal, siempre que se ajusten a los usos y costumbres locales y a las condiciones específicas de cada zona. De hecho, señala que la normativa vigente mantiene el mismo tenor literal que la anterior respecto a la autorización de modalidades tradicionales, por lo que no existe fundamento para el cambio de criterio administrativo. Asimismo, destaca que la propia Consejería de Agricultura reconoce la posibilidad de incluir modalidades tradicionales en los planes técnicos de caza, y que la denegación de la autorización del lanceo de jabalí no está debidamente justificada por la Administración, máxime cuando esta modalidad fue autorizada en años anteriores para el mismo coto.

En cuanto a la acreditación documental, la Sala considera que la práctica tradicional del lanceo de jabalí en la zona de Hinojos está suficientemente justificada en la documentación aportada y las declaraciones de los testigos y peritos.

Por todo lo anterior, estima el recurso de apelación, revoca la sentencia de instancia y ordena a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía que autorice en el Plan Técnico de Caza del Coto Privado NUM001 la modalidad de lanceo de jabalí como caza mayor.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) De este modo, a tenor de la normativa aplicable se observa que, en este caso, el cambio de criterio presentado en la resolución administrativa que se impugna no se halla debidamente justificado. Véase que esta resolución administrativa frente a la que se dirige el recurso contencioso-administrativo -y, en estos mismos términos se posicionó la Administración demandada en su escrito de contestación formulado durante la primera instancia y aún en el escrito de oposición presentado frente al recurso de apelación- justifica este cambio de criterio en que el lanceo del jabalí no consta como modalidad de caza en el Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza de Andalucía. No obstante, de la lectura del precedente normativo, esto es el Decreto 182/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza, norma previa en la materia, derogada por el Decreto 126/2017, tampoco aparece recogida esta modalidad de caza en ningún extremo de su texto. No solo en el artículo entonces 78 de dicha norma, sino tampoco en el resto de sus previsiones.

A pesar de ello, como justifica la recurrente, esta modalidad de caza fue sido autorizada en los Planes Técnicos de Caza presentados para este mismo coto en años anteriores, según resulta al menos de la resolución (firmada con fecha 12/12/2014) de la Delegada Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Huelva de fecha 27/10/2014 por la que se aprobó el Plan Técnico de Caza del Coto NUM001 denominado " DIRECCION000 ", constando expresamente autorizado en página 7 en relación a la especie jabalí con medida "armas de fuego y lanceo"con un cupo por temporada de vigencia del PTC 30 ejemplares y fijándose como periodo de aplicación "todo el año"(también consta esta resolución consta incorporada en el expediente administrativo como Documento nº 7 y fue incorporada al recurso de alzada presentado (Documento nº 8 del recurso de alzada presentado).

En este sentido, como se encarga de destacar especialmente la recurrente en su escrito de apelación, el apartado segundo del artículo 81 del actual texto vigente del Reglamento de Ordenación de la Caza de Andalucía, mantiene idéntico tenor literal que el apartado segundo del artículo 78 del Decreto 182/2005. En ambos casos, se admite la autorización no solo de

la práctica de "éstas",en relación con las modalidades de caza que expresamente aparecen relacionadas en el primer apartado del precepto, sino también de "otras modalidades".

En consecuencia, debe coincidirse con la interpretación que asume esta parte acerca de que el listado o relación contenida en el apartado primero es abierta, admitiendo la norma, tanto la vigente como la derogada por esta última, la autorización de otras modalidades de caza no expresamente contempladas en el primer apartado de ambos preceptos, siempre que resulten conformes a los usos y costumbres de Andalucía y a las peculiaridades de cada zona y que las condiciones meteorológicas y psicológicas resulten adecuadas. Se articula por lo tanto la autorización de la práctica de estas otras modalidades de caza, al igual que las expresamente contempladas en el apartado primero del precepto, mediante la aprobación de los respectivos planes técnicos de caza. De hecho, la propia resolución administrativa recurrida viene a destacar las objeciones a la autorizaciones de esta modalidad de caza, con arreglo al informe del Director del Parque Doñana, del siguiente modo: "No consta como modalidad de caza en el Decreto 126/2017, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza en Andalucía.

*La práctica de modalidades de caza deberá ser autorizada en el correspondiente Plan técnico de caza.",reconociéndose en sentido contrario que dicha práctica si podrá ser autorizada.

Por lo tanto, no se observa que efectivamente se haya justificado el cambio de criterio aplicado en este caso por parte de la Administración autonómica, estimando esta Sala que resulta perfectamente susceptible de autorización la modalidad de caza pretendida al amparo del artículo 81.2 del Reglamento de Ordenación de la Caza de Andalucía.

Por lo demás, la Administración demandada no ha formulado otra objeción que justifique la denegación de la autorización de esta modalidad de Casa, máxime cuando había sido autorizada en los Planes Técnicos de Caza presentados para este mismo coto en años anteriores, según resulta al menos de la resolución (firmada con fecha 12/12/2014) de la Delegada Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Huelva de fecha 27/10/2014 por la que se aprobó el Plan Técnico de Caza del Coto NUM001 denominado " DIRECCION000 ".

Además, la propia sentencia apelada estima efectivamente probado, a partir de la prueba practicada, en particular, de la abundante documental presentada por la recurrente y de las declaraciones del plenario, la práctica tradicional de esta modalidad de caza en la zona, como asimismo se encarga de describir exhaustivamente la recurrente en su apelación, con ocasión del segundo motivo del mismo.

En definitiva, no consta o se aporta objeción alguna por parte de la Administración demandada que justifique el cambio de criterio aplicado con la denegación de la autorización del Plan Técnico de Caza en este concreto extremo. Por lo tanto, el recurso de apelación debe ser estimado, revocándose la sentencia de primera instancia, y asimismo el recurso contencioso-administrativo".

Comentario de la Autora:

La sentencia subraya la importancia de respetar la tradición cinegética local y la flexibilidad normativa para autorizar modalidades tradicionales de caza, siempre que se cumplan los requisitos legales y técnicos. Sin embargo, no faltan voces contrarias a esta práctica, que la

rechazan por la innecesaria agonía a la que se somete al animal al ser herido en múltiples ocasiones.

La práctica del lanceo de jabalí no se encuentra prohibida ni resulta estrictamente incompatible con la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales, que excluye de su ámbito de aplicación a los animales silvestres en libertad, como el jabalí. En consecuencia, en el caso en cuestión no resulta aplicable la prohibición de infligir dolor, sufrimiento o angustia innecesarios prevista en dicha norma. Desde la perspectiva del Código Penal, el lanceo del jabalí no encaja en el tipo penal de maltrato animal siempre que se ejecute conforme a la normativa que lo ampare.

Ahora bien, queda por conocer si la sociedad española en general, y la andaluza en particular, respaldan esta práctica más allá del grupo de interés conformado por los cazadores; la licitud de una actividad no implica su aceptabilidad ética.

Conviene concluir recordando que la Ley 7/2023 reconoce que los animales son seres sintientes, pese a las exclusiones previstas. Se revela así una paradoja jurídica: mientras, por un lado, se admite el daño que determinadas actividades causan a los animales, por otro, se exceptúan conductas que contrarían ese reconocimiento.

Enlace web: Sentencia STSJ AND 1821/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 6 de febrero de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 20 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 14 de febrero de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 1 Ponente: Julián Manuel Moreno Retamino)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AND 11552/2025 - ECLI: ES:TSJAND:2025:11552

Palabras clave: Energías renovables. Participación. Competencias. Libre mercado.

Resumen:

La sentencia que traemos a colación resuelve el recurso interpuesto por el Clúster Andaluz de Energías Renovables y Eficiencia Energética (Claner) contra el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (RLISTA). En particular, se impugnan los artículos 71.1.b).3º, 72 y 22.a), que regulan la implantación de infraestructuras de energías renovables, los informes preceptivos para actuaciones con incidencia territorial y la compatibilidad de usos en suelo rústico.

A estos efectos, la actora alega que la regulación supone un obstáculo a la unidad de mercado y a la implantación de energías renovables en Andalucía. Añade que se ha vulnerado el procedimiento de elaboración de la normativa al no haber sido oída la asociación recurrente tras diversas modificaciones del proyecto normativo.

En sentido contrario, la Junta de Andalucía defiende la legalidad del procedimiento, aportando un listado detallado de entidades y organizaciones consultadas, entre ellas federaciones empresariales, colegios profesionales, sindicatos y asociaciones de consumidores y ecologistas. El Tribunal reconoce que no consta que Claner fuera oída específicamente, pero considera que la representatividad del sector estuvo garantizada a través de otras entidades y que no es exigible consultar a todas las asociaciones existentes.

En cuanto al fondo del asunto, el Tribunal estudia si la calificación de las infraestructuras de energías renovables como actuaciones con incidencia supralocal excede la potestad reglamentaria. Tras examinar el artículo 2 del RLISTA, concluye que la enumeración de actividades con incidencia supralocal es enunciativa y no limitativa, y que la inclusión de infraestructuras energéticas está plenamente justificada por su magnitud, objeto e impacto regional. Los criterios reglamentarios (más de 150 hectáreas o proximidad inferior a 3 kilómetros a asentamientos) son considerados objetivos y razonables.

Sobre el artículo 72 del RLISTA, que exige un informe preceptivo y, en determinados casos, vinculante de la Consejería competente, la Sala infiere que esta exigencia no vulnera la unidad de mercado ni la libre prestación de servicios, ya que responde a criterios de necesidad y proporcionalidad, conforme a la Directiva 2006/123/CE y la normativa nacional. El informe busca valorar la coherencia territorial y la protección del medio ambiente, y su carácter vinculante solo opera en ausencia de instrumentos de ordenación.

Respecto a la alegación de falta de notificación a la Comisión Europea de las restricciones impuestas, el Tribunal determina que la omisión de dicha notificación no conlleva la nulidad automática de la norma, sino que puede dar lugar a requerimientos o expedientes sancionadores a nivel estatal, pero no afecta a la validez del reglamento en el presente caso.

En relación con la autonomía local, la Sala rechaza que se haya producido un vaciamiento de las competencias municipales, ya que las licencias urbanísticas municipales siguen siendo necesarias para las actuaciones ordinarias en suelo rústico, conforme al artículo 21.3 del RLISTA. En este sentido, la regulación autonómica se limita a los intereses supralocales, respetando el equilibrio competencial.

Finalmente, el Tribunal desestima la petición de Claner de modificar la redacción del artículo 22.a) del RLISTA, recordando que los órganos jurisdiccionales no pueden determinar el contenido de las disposiciones generales ni sustituir al legislador en la redacción normativa.

Consecuentemente, se desestima íntegramente el recurso interpuesto por Claner contra el Decreto 550/2022, declarando la conformidad a Derecho de los preceptos impugnados.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) El sentido de la norma, artículo 45 1.d) de la Ley 6/2006, puede concluirse con facilidad que es hacer efectivo el principio democrático de participación de la ciudadanía, y de los colectivos interesados, en la elaboración de una norma; muestra concreta de una mejor gobernanza como principio inspirador del poder público al elaborar las normas. Y ese principio se ha respetado, vista la relación de entidades consultadas y visto que los recurrentes en tanto que empresarios del sector, han podido conocer la norma como ya hemos dicho.

Concluimos pues que el artículo 45 de la ley 6/2006 ha sido debidamente respetado en la elaboración de la norma. No existe la vulneración denunciada.".

"(…) No puede compartirse que el citado artículo 2 contenga un numerus clausus. En efecto, basta una interpretación gramatical, de los propios términos de la norma, para llegar a esta conclusión. Habría de reconocerse el numerus clausus si el legislador hubiera empleado expresiones inequívocas en ese sentido tales como las de "solo son actividades con incidencia"... o "las actividades con incidencia en la ordenación del territorio son la siguientes" u otras de significado igualmente inequívoco".

"(…) Así, el artículo 2 de la ley comienza afirmando la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la ordenación del territorio para continuar con la afirmación de que esa competencia comprende *"aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio"*.

Antes de continuar con el análisis del precepto, y su relación con el reglamento impugnado, cabe afirmar ya que la implantación de infraestructuras de energías renovables, tiene perfecta cabida en el precepto en tanto que tiene incidencia que trasciende del ámbito municipal al menos por su objeto y por su magnitud; y también por su impacto.

Pero, además, el precepto legal señala con claro carácter enunciativo, no limitativo que *"En este sentido, tienen incidencia supralocal las actuaciones que afecten a...c) Las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones.*

Y no cabe duda alguna de que la implantación de infraestructuras de energías renovables entra de lleno en este apartado c) pues son infraestructuras supralocales para la energía. Los criterios que establece el reglamento para estimar que existe incidencia en la ordenación del territorio - y por tanto es competencia exclusiva de la comunidad autónoma- en cuanto a las dimensiones (más de 150 hectáreas de ocupación de suelo) o proximidad *"a 3 kilómetros del sistema de asentamientos o de otras infraestructuras de igual naturaleza existentes, autorizadas o en tramitación",* estos criterios, decimos, son objetivos, y razonables, y no exceden tampoco de los límites impuestos por la ley.

En conclusión pues, con o sin numerus clausus, el precepto reglamentario no excede de su cometido. No existe ultra vires".

"(…) Entendemos que no hay vulneración del citado principio de unidad de mercado en tanto que la intervención administrativa respeta los parámetros de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, tal como se exigen en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Así, se exige a todos los actores que se encuentren en las circunstancias descritas en la norma. Su necesidad es evidente visto el objeto que tiene la intervención mediante el informe cuestionado: que se valore la afectación a la ordenación del territorio (íntimamente ligado a la protección del medio ambiente) y contemplar medidas correctoras. En fin, es proporcional, a la vista de los distintos bienes jurídicos a considerar y valorar pues está encaminado a la consecución de los objetivos perseguidos sin ir más allá.

Debe considerase también que el informe solo será *"vinculante siempre que se propongan en ausencia de instrumento de ordenación o plan"*. Dicho de otra manera, no siempre será vinculante.

Basta comprobar el objeto del informe encaminado a *"valorar la incidencia previsible en la ordenación del territorio y el paisaje, considerando, según los casos, la posible afección a:*

c) Las infraestructuras del ciclo del agua, energía y telecomunicaciones". Basta, decimos, para concluir que el informe está relacionado directamente, sin otras exigencias, con el objeto de la autorización que proceda en ejercicio de sus competencias exclusivas por parte de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, estimamos que se cumple la normativa comunitaria alegada y que no se vulneran los principios de unidad de mercado.

"(…) La notificación a la Comisión Europea está contemplada en la disposición adicional cuarta de la ley citada, pero en ella no se establece que la falta de notificación haya de tener los efectos anulatorios de la norma pretendidos por la actora.

Por el contrario, parece más conforme a la naturaleza y funciones de las instituciones europeas que, en su caso, esta falta de notificación pueda tener como efecto, eventualmente, el requerimiento de subsanación en su caso, o la incoación de un expediente sancionador al

Estado español por incumplimiento de la normativa comunitaria que garantiza la libre prestación de servicios. Mas lo cierto es que sobre el contenido de la norma no hemos encontrado, en el presente análisis, ningún reproche de ilegalidad.

Se afirma por la demandante que los preceptos impugnados imponen una carga que dificulta o impide el desarrollo de energías renovables en Andalucía.

No puede compartirse el argumento. Basta un somero conocimiento, no necesariamente jurídico, de la realidad social de Andalucía (criterio de interpretación de las normas , artículo 3 CC), para observar, a simple vista, cómo han proliferado estos proyectos, no exentos de crítica social en muchos casos, y, resulta claro, desde una óptica jurídica estrictamente, que la exigencia de un informe, que no siempre será vinculante -como vimos-, no ha de suponer dificultad añadida para la implantación de estos proyectos.

Tampoco se observa vulneración de la directiva de energías renovables que en su artículo 15.1 establece que *"Los Estados miembros velarán por que las normas nacionales relativas a los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias que se aplican a las instalaciones y redes conexas de transporte y distribución para la producción de electricidad, calor o frío a partir de fuentes renovables [...] sean proporcionadas y necesarias y contribuyan al cumplimiento del principio «primero, la eficiencia energética».*

Sobre la proporcionalidad y necesidad de las medidas impuestas en los preceptos impugnados, ya nos hemos manifestado y hemos concluido que no existe ni desproporción, ni ausencia de necesidad en la imposición normativa de un informe".

"(…) En modo alguno puede compartirse este argumento. Por una parte, existen competencias exclusivas, en la ley, sobre ordenación territorial a favor de la comunidad autónoma, como ya hemos visto. Por otra parte, no consta que ningún ente local haya impugnado la norma reglamentaria por este motivo. Y, en fin, basta remitirnos al preámbulo de la ley, antes reproducido, para observar que precisamente la voluntad del legislador ha sido aumentar las competencias de los entes locales, con reserva de las competencias autonómicas a lo estrictamente necesario por exigencias estatuarias.

No hay vaciamiento de competencias municipales pues las licencias correspondientes seguirán siendo necesarias. Sucede que la exclusividad de la licencia municipal se predica en la ley de los usos ordinarios en suelo rústico. Y si se considera que estas instalaciones son ordinarias, resulta de aplicación el artículo 21.3 de la la Lista que establece que *Las actuaciones ordinarias, sin perjuicio del resto de autorizaciones que exija la legislación sectorial y de las excepciones establecidas en esta Ley, requerirán de licencia urbanística municipal."*

"(…) No puede prosperar este motivo del recurso. En efecto, dispone el artículo 71.2 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso administrativo que *"2.Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.*

Como bien razona la demandada "tal pretensión ha de ser rechazada de plano toda vez que la Sala podrá estimar o no el recurso declarando en su caso la nulidad o conformidad a Derecho de la Disposición recurrida, pero nunca podrá dar nueva redacción a los preceptos anulados, al ser esta una opción vedada a la función revisora de la Jurisdicción contencioso-administrativa". En efecto, completar la redacción o establecer la única interpretación posible

de una norma general es algo vedado a este Tribunal por el precepto de la ley jurisdiccional citado.

En definitiva pues, el recurso ha de ser desestimado en su integridad"

Comentario de la Autora:

La sentencia analizada respalda la validez jurídica de la RLISTA y matiza cuestiones de interés sobre la participación de los interesados, el régimen de distribución competencial entre las comunidades autónomas y las entidades locales para el despliegue de las energías renovables, y el alcance del principio de unidad de mercado en relación con las actividades de intervención administrativa.

Enlace web: Sentencia STSJ AND 11552/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 14 de febrero de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 26 de febrero de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 3 Ponente: María José Pereira Maestre)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AND 4073/2025 - ECLI: ES:TSJAND:2025:4073

Palabras clave: Cambio de uso. Montes. Agricultura. Espacios Protegidos.

Resumen:

La sentencia que analizamos resuelve el recurso interpuesto por un particular contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Córdoba. El origen del litigio es la denegación administrativa de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía, que no autorizó el cambio de uso forestal a agrícola de unas subparcelas ubicadas en el término municipal de Los Blázquez (Córdoba). El particular recurrente argumentó que el terreno en cuestión ha sido destinado históricamente a cultivos agrícolas, especialmente cereal y barbecho, y que dispone de concesión de aguas para riego desde 2011, lo que refuerza su carácter agrícola.

La sentencia de instancia desestimó el recurso, basándose en la catalogación de las subparcelas como Hábitat de Interés Comunitario (HIC) en la Red de Información Ambiental de Andalucía (Rediam), y en la normativa vigente (Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad, Ley 2/1992 Forestal de Andalucía, Ley 43/2003 de Montes, Decreto 208/1997 Reglamento Forestal de Andalucía). Según la Administración, la calificación de terreno forestal no excluye el uso agrícola, pero exige autorización previa y la valoración debe hacerse sobre la unidad territorial completa, no sobre subparcelas aisladas.

Sin embargo, los informes periciales (judiciales y de parte) coincidieron en que las subparcelas son claramente agrícolas, no alcanzando el mínimo del 5% de cobertura arbolada exigido para considerarse formación adehesada según la Ley 7/2010 para la Dehesa. Se destacó que la concesión de aguas para riego, la percepción de ayudas de la Política Agraria Comunitaria (PAC), y la información catastral y SIGPAC, corroboran el uso agrícola consolidado y la ausencia de connotación forestal. A lo anterior, se añade que la delimitación de subparcelas es realizada por la Administración, no por el propietario, y que la valoración documental (Catastro, Ayuntamiento, SIGPAC, campañas PAC, concesión de agua) no fue ponderada adecuadamente en la sentencia de instancia.

En la misma línea, la parte recurrente alega que la sentencia infringe los preceptos de la Ley de Montes y la Ley Forestal de Andalucía, que excluyen de la consideración de monte o terreno forestal aquellos dedicados a cultivos agrícolas. Asimismo, argumenta que la calificación HIC no implica necesariamente carácter forestal, ya que existen hábitats agrícolas catalogados como HIC y que la cobertura arbolada de las subparcelas es meramente testimonial, lejos del mínimo legal para formación adehesada.

Por su parte, la Administración insiste en que la valoración debe hacerse sobre la unidad

territorial completa, y que el cambio de uso forestal a agrícola requiere acreditar la viabilidad técnica y económica, justificar la inexistencia de riesgos graves de erosión o degradación del suelo, los recursos hídricos o el ecosistema forestal, y aportar informe sobre la rentabilidad económica y social del cultivo agrícola, conforme al artículo 98 del Decreto 208/1997. En este sentido, aporta un informe del Servicio de Gestión del Medio Natural que indica que las parcelas tienen riesgo de erosión potencial medio y que el cambio de uso podría suponer riesgos graves de deterioro y pérdida del ecosistema forestal.

No obstante, los informes periciales de la parte recurrente acreditan que el cambio de uso es técnica, económica y ambientalmente viable, sin riesgos graves para el sistema edafológico, hídrico, hábitats ni el ecosistema forestal. Se destacó que el cambio de uso podría incluso mejorar la protección del suelo frente a la erosión, como se ha comprobado en subparcelas contiguas donde el cultivo de olivar está implantado desde hace años.

Por todo lo anterior, el Tribunal concluye que, aunque las subparcelas están incluidas en una unidad catalogada como HIC, se ha acreditado su carácter agrícola y la ausencia de riesgos graves, por lo que estima el recurso de apelación, revoca la sentencia de instancia y anula la resolución administrativa impugnada, permitiendo el cambio de uso solicitado.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Lo cierto es que, como sostiene la recurrente, de los informes periciales aportados se ha acreditado la calificación de agrícola del terreno, pero a mayor abundamiento, en caso de duda, concurren todos y cada uno de los requisitos exigidos de considerarse una excepción. Efectivamente se ha acreditado la viabilidad técnica y económica, se ha aportado informe sobre la rentabilidad económica y social del cultivo y se ha acreditado en vía administrativa y así consta en el expediente administrativo de forma clara y contundente la inexistencia de graves riesgos de erosión o degradación del suelo, los recursos hídricos o el ecosistema forestal en su conjunto. Y así resulta de contundente el informe del perito judicial, ratificado en sede judicial, junto a otros informes aportados en su momento por la recurrente, y que recoge las siguientes conclusiones:

"Tras consultar la pendiente de las subparcelas catastrales estudiadas y no tener riesgo de erosión, la plantación de olivar es favorable.

Polígono NUM004 , parcela *NUM003* en el SIGPAC presenta uso agrícola y está catalogada como TA-Tierras Arables.

En catastro las subparcelas catastrales NUM001 y *NUM002* están consideradas como CR (Labor regadío o cereal riego).

La finca posee dotación de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, para regar el cultivo de manera eficiente mediante riego por goteo, sin tener impacto negativo sobre los acuíferos subterráneos.

La viabilidad técnica y económica de la plantación de olivar cuenta con un plazo de amortización de la inversión de 7 años, que se considera aceptable.

Tras obtener información ambiental de las capas que pueden interceptar con el polígono y parcela mencionada, se destaca que no se ha detectado ninguna intersección.

En el Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo de España en Andalucía (SIOSE - Andalucía). La finca pertenece al código de ocupación del suelo 815, correspondiendo a Pastizal Arbolado: Quercíneas Disperso, demostrándose que ambas subparcelas catastrales no pertenecen a este código de ocupación del suelo, ya que no superan en ningún caso, el 5% de fracción de cabida cubierta, por tanto, no se puede considerar Dehesa, ni Formación Adehesada, quedando excluida del terreno forestal.

La Política Agraria Comunitaria (PAC) establece los mecanismos de apoyo comunes al sector agrario, ya que este sector tiene una importancia estratégica, unas condiciones particulares de producción y además contribuye a la protección del medio ambiente. El propietario, recibe y cobra las subvenciones de la PAC en la finca estudiada, siendo titular de los derechos de pago único. La PAC solo se cobra en el sector agrario, no en el sector forestal.

Por tanto el cambio de uso es viable tanto técnica como ambientalmente, no suponiendo riesgo alguno para el ecosistema en cuestión."

A la vista de ello hemos de considerar que, no obstante aparecer dichas subparcelas dentro de una unidad catalogada de Hábitat de Interés Comunitario (HIC), - y sin perjuicio de la valoración que haya de efectuar la Administración en su caso - se ha acreditado el carácter agrícola de las subparcelas, teniendo en cuenta, por lo además, la circunstancia de encontrarse las mismas contiguas a la zona de olivar, dentro de la misma finca registral, y destinadas desde tiempo inmemorial a cultivo de cereales de secano, datos no desvirtuados por la Administración, y que ratifican las conclusiones obtenidas de las pruebas practicadas.

Es por ello que procede estimar el recurso de apelación, revocando la sentencia de instancia.".

Comentario de la Autora:

La sentencia enfatiza la importancia de la valoración integral de la prueba pericial y documental, la correcta interpretación de la normativa ambiental y forestal, y la protección de los derechos de los propietarios frente a calificaciones administrativas erróneas.

Enlace web: Sentencia STSJ AND 4073/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 26 de febrero de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 de marzo de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 4 Ponente: Beatriz Galindo Sacristán)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AND 4375/2025 - ECLI: ES:TSJAND:2025:4375

Palabras clave: Aguas. Dominio Público Hidráulico. Suelos. Protección ambiental.

Resumen:

El litigio de autos trae causa de la Resolución del Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Loja, de 10 de agosto de 2020, que ordenó el restablecimiento y reposición al estado originario de una parcela en la localidad de Riofrío, tras la realización de unas obras sin la preceptiva autorización administrativa. En concreto, i) un muro perimetral de bloques de hormigón de 3 metros de altura y 17 metros de longitud, ubicado en zona de policía y servidumbre de cauce; ii) una escollera de piedra y hormigón en dominio público hidráulico del arroyo Salado, con 10 metros de longitud, 1,5 metros de ancho y 1 metro de altura; y iii) relleno de la parcela para elevarla respecto de las parcelas colindantes.

Esta resolución se impugnó en sede judicial, sobre la cual recayó la sentencia de 11 de febrero de 2022, desestimatoria del recurso inicial considerando que las obras afectaban tanto a zona de servidumbre y policía como a dominio público hidráulico, y que la acción de reposición era imprescriptible en el caso de obras en dominio público hidráulico, conforme a la Ley de Aguas y el artículo 132 de la Constitución Española. Asimismo, rechazó la existencia de vicios formales en el procedimiento y se consideró que la demolición de las obras era la única solución posible ante la incompatibilidad manifiesta con la normativa de aplicación.

En el procedimiento de apelación, el particular actor alega, en primer lugar, la caducidad del procedimiento por haberse notificado fuera del plazo legal de un año (artículo 182.5 LOUA), y por otro, la prescripción de la acción de reposición debido a la antigüedad de las obras (más de 30 años, según informe pericial y testimonios), invocando la aplicación de la Ley del Suelo de 1976 y normativa posterior. Igualmente, discute la necesidad y validez de los informes solicitados por la Administración a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

El Tribunal desestima la caducidad por tratarse de una alegación extemporánea, no formulada en primera instancia, y confirma la doctrina jurisprudencial que impide plantear cuestiones nuevas en apelación.

En cuanto a la prescripción, la Sala distingue entre las obras realizadas en dominio público hidráulico (escollera) y las situadas en zona de servidumbre y policía (muro y relleno). En el caso de la escollera, se confirma la imprescriptibilidad de la acción de reposición, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia, que establece que el dominio público hidráulico es imprescriptible y debe ser defendido por la Administración en nombre del interés general, sin importar el tiempo transcurrido desde la

ocupación.

Respecto del muro y relleno de la parcela, el Tribunal considera acreditada una antigüedad superior a 15 años (según informe pericial y ortofotos históricas), por lo que la acción de reposición sí ha prescrito conforme al artículo 327 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (RDPH). A estos efectos, se analiza la normativa urbanística aplicable, destacando que la imprescriptibilidad de la acción restauradora no siempre ha estado vigente para suelos de especial protección, dependiendo de la fecha de ejecución de las obras y la legislación aplicable en ese momento.

Por lo anterior, estima parcialmente el recurso de apelación, revocando la sentencia en lo relativo al muro y relleno de la parcela, manteniendo la reposición solo respecto de la escollera en dominio público hidráulico.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Conviene traer a colación la STSJ de Castilla La Mancha de 21-02-2017, nº 43/2017, rec. 384/2015: ".

"(…) Pues bien, una cosa es que la balsa tenga la antigüedad a la que antes se haya hecho mención y otra que pueda declararse que el interesado posea algún derecho a seguir manteniéndola. *Sabido es que el dominio público es imprescriptible y que puede y debe ser defendido por su titular, que actúa en nombre del interés general, cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde que se ocupase...., y el caso se refiere a un cauce íntegramente superficial que se nutre del agua de lluvia y que como tal ya era demanio público con la Ley de Aguas de 1879, como correctamente dice también el Abogado del Estado, e imprescriptible* ;y en cualquier caso, y nuevamente nos remitimos a lo expresado por el defensor de la Administración, aunque no fuera así, tampoco constaría que antes de la ley de Aguas de 1985 se hubiera mantenido la situación el tiempo preciso para consumar una hipotética prescripción.

Así pues, no puede estimarse que la Administración esté privada de su posibilidad de recuperar el dominio público ocupado y por consiguiente debe mantenerse la medida de reponer las cosas a su estado anterior".

Y la del mismo Tribunal de 29/12/06 recurso 637/03:"

"El plazo de prescripción de quince años aludido afectaría a la obligación de indemnizar, pero en cualquier caso el pozo abierto sin esa autorización en un acuífero sobreexplotado solo quedaría regularizado por la concesión de la pertinente autorización, de modo que el transcurso del tiempo no convierte la explotación o simple tenencia del pozo en legal, esto es, la autorización no puede entenderse otorgada por el simple transcurso del tiempo, o del plazo de prescripción. El transcurso de ese plazo impediría a la Administración la exigencia de indemnizaciones pero no significa que el interesado haya ganado el derecho a usar el agua del pozo ni haya 4 JURISPRUDENCIA obtenido autorización para la apertura del pozo, puesto que *las aguas subterráneas son de dominio público y el mismo es imprescriptible de acuerdo con el art. 132 de la Constitución*".

La escollera, está situada en dominio público según acredita la resolución denegatoria de la autorización solicitada por el recurrente, y tal condición que no se discute, impide por sí misma la prescripción que se invoca, haciendo nuestros los argumentos del Ayuntamiento de Loja en cuanto que así lo impide el propio artículo 132 CE.

"(…) Y desde entonces ha sido una constante normativa, así el Artículo 185 LOUA:

1. Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este Capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los cuatro años siguientes a su completa terminación.

2. La limitación temporal del apartado anterior no regirá para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado respecto de los siguientes actos y usos:

A) Los de parcelación urbanística en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable.

B) Los que afecten a:

a) *Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección* o incluidos en la Zona de Influencia del Litoral....".

Por lo tanto, sería preciso determinar si cuando se terminaron las obras concurría la especial protección del suelo que constituye la base sobre la que se asienta la resolución, para determinar si le afecta la normativa urbanística de prescripción de acción de restablecimiento.

Y si el muro estaba ya ejecutado desde 30 años atrás, en el año 2019 cuando tuvo lugar la incoación del expediente, estaba ejecutado aproximadamente en 1988, por lo que no resultaba de aplicación la norma que estableció la imprescriptibilidad de la acción de restablecimiento en suelo de especial protección, siendo la normativa invocada de aplicación, perfectamente cognoscible para las partes.

Y todo lo anterior determina también la desestimación del último de los motivos de apelación alegados, pues no es la práctica o no del deslinde la que determina el dominio público, sino las disposiciones legales y reglamentarias referidas.

Procede la estimación parcial del recurso de apelación (…) ".

Comentario de la Autora:

La sentencia analizada consolida la doctrina sobre la imprescriptibilidad de la acción de reposición en dominio público y la prescripción en zonas de servidumbre y policía. En este sentido, subraya la importancia de la correcta tramitación procesal y la aplicación de la normativa sectorial y urbanística vigente en cada momento.

Enlace web: Sentencia STSJ AND 4375/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 28 de marzo de 2025.

Castilla-La Mancha

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete), de 1 de septiembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, Ponente: Inmaculada Donate Valera)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ CLM 1947/2025 – ECLI:ES:TSJCLM:2025:1947

Palabras clave: Autorización Ambiental Integrada (AAI). Revocación. Caducidad del procedimiento. Dominio público hidráulico.

Resumen:

La sentencia examina el recurso contencioso-administrativo interpuesto por NUTRAVE, S.A., titular de una instalación de sacrificio y procesado de aves en Bargas (Toledo), frente a la Resolución de la Consejería de Desarrollo Sostenible de 20 de septiembre de 2021 que desestimó su recurso de alzada contra la Resolución de la Viceconsejería de Medio Ambiente de 28 de abril de 2017, por la que se revocó la autorización de vertido integrada en su Autorización Ambiental Integrada (AAI).

Tras incumplimientos reiterados detectados por la Confederación Hidrográfica del Tajo (CHT) en los valores límite de emisión de vertidos del matadero (parámetros de pH, DQO, DBO_5 y sólidos en suspensión), respecto de las condiciones fijadas en la AAI concedida en 2008, se inicia el proceso de revocación. A la vista de dichos incumplimientos, la CHT emitió informe preceptivo y vinculante al amparo del artículo 25.4.d) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación interesando la revocación de la autorización de vertido. La Viceconsejería acogió el dictamen del organismo de cuenca y acordó la revocación del vertido autorizado, imponiendo a la mercantil la sustitución del régimen de vertido por un sistema de fosa séptica estanca y condicionando cualquier futuro vertido a la obtención de nueva autorización. El 16 de junio de 2017 NUTRAVE interpone recurso de alzada contra la resolución que revoca la autorización de vertido, mencionado recurso fue desestimado en 2021, agotándose la vía administrativa y dando paso al caso que nos ocupa.

La actora invocó múltiples causas de nulidad y anulabilidad. En primer lugar, alegó la caducidad del procedimiento, iniciado el 1 de abril de 2016 y resuelto el 28 de abril de 2017, superando el plazo máximo de tres meses del artículo 21.3.a) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), aplicable a los procedimientos iniciados de oficio que puedan producir efectos desfavorables o de gravamen. Subsidiariamente, consideró de aplicación el plazo de seis meses previsto en el artículo 15.9 del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (Reglamento de emisiones industriales), también ampliamente rebasado. Añadió a este motivo la omisión del requerimiento previo previsto en el artículo 264.1 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), que obliga a advertir al titular y ofrecerle oportunidad de corregir el

vertido antes de proceder a su revocación; la insuficiente motivación y la vulneración del principio de proporcionalidad, al imponerse una medida de prohibición absoluta de vertido

y la implantación de fosa séptica sin acreditar técnica y ambientalmente la adecuación, necesidad y proporcionalidad estricta de la medida; la incompetencia del órgano que resolvió, por corresponder, de acuerdo con el Decreto 84/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica, la competencia a la Secretaría General y no a la Viceconsejería; y, finalmente, la infracción del procedimiento legalmente establecido, al omitirse trámites esenciales de información pública, consultas e informes municipales exigidos en los artículos 15 y 16 del Real Decreto 815/2013 para revisiones sustanciales de la AAI y actuaciones con incidencia significativa.

La Administración autonómica se opuso negando la caducidad del expediente y sosteniendo que, en este caso, era aplicable el plazo de dieciocho meses de la disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. De acuerdo con su postura, la aplicación de esta normativa se basaba en que era una actuación directamente referida al dominio público hidráulico y a los títulos habilitantes de vertido. Además, alegó la existencia de requerimientos y advertencias previas en sede hidráulica, la suficiencia de la motivación teniendo en cuenta los informes de la CHT y la proporcionalidad de la revocación ante la persistencia y gravedad de los incumplimientos. Finalmente, también defendió la corrección competencial de órgano actuante y que la información pública no era exigible al no haberse producido modificación sustancial de la AAI.

El Tribunal se centra en la naturaleza jurídica del procedimiento y en las consecuencias del transcurso del plazo máximo para resolver. Establece que la revisión o revocación de una AAI, aunque verse sobre vertidos al dominio público hidráulico y requiera informe vinculante del organismo de cuenca, mantiene su naturaleza ambiental integrada y no se convierte en un procedimiento de aguas. Se trata de un procedimiento ambiental tramitado y resuelto por el órgano ambiental autonómico en el marco de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación y su normativa de desarrollo, no siendo aplicable la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley de Aguas y, ante la ausencia de plazo específico en la normativa ambiental, rige el plazo supletorio de tres meses previsto en el artículo 21.3 LPACAP, al tratarse de un procedimiento de oficio con efectos gravosos.

En este sentido, la Sala descarta la posibilidad de aplicar el plazo de seis meses del Real Decreto 815/2013, que se refiere a supuestos de modificación o actualización de las condiciones de la AAI, pero no a su revocación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala constata un exceso temporal evidente entre la incoación del procedimiento (1 de abril de 2016) y su resolución (28 de abril de 2017), concluyendo que debió declararse la caducidad conforme al artículo 25.1.b) de la LPACAP, que impone dicha consecuencia en los procedimientos sancionadores o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables. Además, el Tribunal rechaza las alegaciones de la Administración relativas a las suspensiones válidas del cómputo de plazos, recordando que el artículo 22 de la LPACAP solo permite la suspensión en supuestos tasados y a través de un acuerdo formal, motivado y notificado al interesado. En este sentido, la solicitud de informes técnicos a la CHT y la complejidad técnica del expediente no bastan por sí solas para suspender el plazo. En cualquier caso, incluso si se hubiese acordado una suspensión por petición de informe, esta no puede exceder de tres meses, límite también superado.

Tampoco la solicitud de suspensión presentada por la parte interesada surte efecto sin resolución expresa de la Administración que así lo acuerde.

La Sala hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los efectos extintivos de la caducidad del procedimiento, citando la STS de 23 de julio de 2020 (rec. 166/2019), en la que se establece que el procedimiento caducado se hace inexistente, sin que pueda producir efecto alguno y por lo cual no se puede dictar en él una resolución de fondo válida, constituyendo la caducidad una garantía frente a la inactividad o demora de la Administración en procedimientos iniciados de oficio. Una vez vencido el plazo máximo sin resolución válida, la Administración pierde la competencia para dictar un acto de fondo, debiendo proceder al archivo de las actuaciones.

De este modo, se estima íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por NUTRAVE, S.A. contra la Resolución de la Consejería de Desarrollo Sostenible (20 de septiembre de 2021) por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Viceconsejería de Medio Ambiente (28 de abril de 2027), por la que se revocaba la autorización de vertido de la instalación sometida a AAI de matadero de aves titularidad de NUTRAVE, S.A. De este modo se anula la resolución impugnada y se declara la caducidad del procedimiento de revocación de la autorización de vertido, con condena en costas a la Administración autonómica hasta un máximo de 2.000 euros.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) La cuestión objeto de debate reside en determinar si el procedimiento administrativo que culminó con la revocación de su autorización de vertido, integrada en la Autorización Ambiental Integrada (AAI), había caducado en el momento de dictarse la resolución final. La estimación de este motivo haría innecesario el análisis de las restantes cuestiones de fondo y forma aducidas en la demanda.

Resulta un hecho incontrovertido, por constar así en el expediente administrativo, que el procedimiento de revisión y posterior revocación de la autorización de vertido fue iniciado de oficio por la Viceconsejería de Medio Ambiente mediante acuerdo de fecha 1 de abril de 2016. La resolución que puso fin a dicho procedimiento fue dictada el 28 de abril de 2017. En consecuencia, entre la fecha de incoación y la de resolución transcurrió un lapso temporal de un año y veintisiete días. (…)"

"(…) el artículo 16 del Real Decreto 815/2013, anteriormente citado, no establece en momento alguno que la revisión de las AAI esté sujeta a un plazo de caducidad. El artículo 15 tampoco establece que las revisiones estén sujetas a plazo de caducidad, sino que únicamente regula el plazo máximo para resolver los procedimientos de AAI iniciados a instancia de la empresa interesada y los efectos del silencio administrativos en estos procedimientos, que se traducen en la desestimación presunta de la solicitud presentada.

Así pues, el procedimiento de revisión de oficio de una AAI, ya sea total o parcial como en este caso, se rige por las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al no prever la normativa sectorial específica -ni la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (actualmente, texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación), ni su reglamento de desarrollo- un plazo máximo para la resolución de este tipo de procedimientos iniciados de oficio.

En este contexto, resulta de plena aplicación el artículo 21.3 de la LPAC, que establece un plazo supletorio general de tres meses en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de incoación, cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo.

Por tanto, la Administración disponía de un plazo máximo de tres meses para resolver y notificar el procedimiento de revocación.

Carece de sustento la tesis de la Administración demandada, que pretende la aplicación del plazo de dieciocho meses contemplado en la Disposición adicional sexta del TRLA. Dicho plazo se circunscribe a los procedimientos de concesión de dominio público hidráulico regulados por la legislación de aguas, pero no es extensible a un procedimiento de revisión de una AAI. En este último, la intervención del organismo de cuenca se configura como un trámite preceptivo y vinculante dentro de un procedimiento ambiental integrado, pero no transmuta la naturaleza del mismo ni lo somete a los plazos de la normativa sectorial de aguas. El procedimiento principal es y sigue siendo el de revisión de la AAI, competencia del órgano ambiental autonómico.

Una vez constatado que el plazo máximo para resolver era de tres meses y que este fue sobradamente superado, debe analizarse la consecuencia jurídica de dicho incumplimiento. El artículo 25.1.b) de la LPAC es taxativo al respecto: "*1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: [...] b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones [...]*".

No cabe duda de que la revocación de una autorización de vertido, indispensable para el desarrollo de la actividad industrial de la actora, constituye el ejercicio de una potestad de intervención administrativa con efectos desfavorables y de gravamen. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia de fecha 24 de septiembre de 2021 (rec. 4193/2019), citada por la actora, en un supuesto análogo de revisión de una AAI, que concluyó: *"No hay duda de que se trata de un procedimiento en el que se ejercitan potestades de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para el interesado. [...] lo que indica que este tipo de procedimientos sí está sujeto a plazo de caducidad"*.

"(…) En el presente caso, no concurren los requisitos para apreciar la suspensión:

En primer lugar, no consta en el expediente que la Administración notificara a "Nutrave, S.A." el acuerdo de suspensión del procedimiento por la petición de dicho informe, requisito indispensable para que la suspensión surta efecto.

En segundo lugar, y de forma determinante, el propio precepto limita la suspensión por esta causa a un máximo de tres meses. Por tanto, el plazo para la remisión del informe finalizó el 6 de septiembre de 2016, momento a partir del cual el procedimiento debía continuar su tramitación obligatoriamente.

En conclusión, no existen dilaciones imputables a la recurrente que justifiquen la inobservancia del plazo máximo para resolver. Tampoco obra en el expediente

administrativo resolución alguna por el órgano competente acordando la suspensión del procedimiento o ampliación del plazo para resolver. En consecuencia, el procedimiento de revocación, como hemos dicho, al ser un procedimiento de intervención susceptible de producir efectos desfavorables iniciado de oficio, estaba sujeto al plazo de caducidad de tres meses previsto en el artículo 21.3.a) de la LPAC.

Al haberse superado con creces dicho plazo, se produjo la caducidad del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.1.b) de la LPAC. Como ha señalado el Tribunal Supremo (entre otras, en Sentenciade 23 de julio de 2020, rec. 166/2019), "*el procedimiento caducado se hace inexistente*", por lo que no es posible dictar en él una resolución de fondo válida.

Por lo expuesto, procede estimar el recurso contencioso-administrativo.".

Comentario de la Autora:

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha presenta un pronunciamiento de especial relevancia sobre el alcance de los plazos procedimentales en el ámbito ambiental y la naturaleza jurídica de las revisiones de la AAI cuando en ellas intervienen otros organismos, como las Confederaciones Hidrográficas. La sentencia aporta una interpretación garantista reafirmando la autonomía del procedimiento ambiental integrado.

Por otro lado, la Sala reafirma la ya consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en lo referente a la caducidad, confirmando que el procedimiento caducado no puede producir efectos válidos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.1.b) de la LPACAP. El TSJ de Castilla-La Mancha delimita el límite entre la normativa ambiental integral y la legislación de aguas: aunque el informe del organismo de cuenca es preceptivo y vinculante conforme al artículo 25.4.d) de la Ley 16/2002, ello no altera la propia naturaleza del procedimiento ni traslada a éste los plazos del texto refundido de la Ley de Aguas. Se trata de un procedimiento ambiental con intervención hidráulica.

El Tribunal aplica el plazo de tres meses del artículo 21.3 LPACAP para los procedimientos de oficio con posibles efectos desfavorables o de gravamen, descartando la aplicación del plazo de dieciocho meses del texto refundido de la Ley de Aguas, así como el de seis meses del Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, que regula las emisiones industriales. La caducidad actúa, en este sentido, como límite temporal estricto al ejercicio de las potestades de intervención ambiental, más aún en los procedimientos en los que la propia Administración es la que actúa de oficio y en una posición de supremacía frente al administrado.

Respecto a las suspensiones del cómputo de plazo, la sentencia rechaza que las simples solicitudes de informes o las peticiones de suspensión por parte del interesado surtan efectos si no existe un acuerdo formal, motivado y notificado conforme al artículo 22 LPACAP. Las demoras procedimentales, especialmente en el ámbito ambiental, no pueden justificarse en base a la complejidad técnica o a la intervención de varios organismos sectoriales. El Tribunal subraya que la complejidad técnica no legitima la indefinición temporal del procedimiento, puesto que los plazos constituyen una garantía del derecho a un procedimiento debido y de la seguridad jurídica. La sentencia incide en la relevancia de la caducidad como garantía material más que como mero formalismo procesal.

Es evidente que la Administración debe velar por el cumplimiento de las condiciones ambientales, pero el ejercicio de la potestad de revisión o revocación debe respetar, en todo caso, los principios de proporcionalidad y eficacia administrativa, así como respetar los tiempos establecidos legalmente. El respeto a los plazos no debe ser obstáculo a la tutela ambiental.

No obstante, y desde un punto de vista crítico, el fallo plantea un dilema práctico: la anulación de un procedimiento por caducidad puede suponer que no se corrijan los incumplimientos ambientales de fondo. En este sentido se evidencia una tensión entre la eficacia material de la tutela medioambiental y las exigencias formales y legales del procedimiento, pues es ineludible que la protección del medio ambiente debe desarrollarse dentro del respeto a las formas, plazos y competencias establecidos. No puede justificarse, bajo el interés ambiental, la actuación extemporánea, ni la Administración puede ampararse en la complejidad técnica para justificar el incumplimiento de los límites temporales establecidos por ley. Sin embargo, la relevancia de procedimientos como el de este caso, donde se declara la caducidad de un procedimiento de revocación de una AAI, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer la coordinación entre los órganos ambientales autonómicos y los organismos de cuenca, así como de establecer protocolos de actuación más ágiles que eviten la caducidad de procedimientos de control ambiental. Se evidencia la necesidad de que la Administración actúe de manera eficiente y responsable, apoyada en los plazos legales, como vía para garantizar una tutela ambiental efectiva.

Enlace web: Sentencia del STSJ CLM 1947/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete), de 1 de septiembre de 2025

Castilla y León

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 25 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 15 de septiembre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Eusebio Revilla Revilla)

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 3489/2025 - ECLI:ES: TSJCL:2025:3489

Palabras clave: Aprovechamientos forestales comunales. Información pública. Transparencia. Información ambiental. Ayuntamientos.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo formulado por un particular contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Soria, de fecha 17 de febrero de 2.025, que estimó parcialmente el recurso interpuesto por aquel contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la petición de información ambiental efectuada el 20 de noviembre de 2023 conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Al efecto, la sentencia de instancia anuló y declaró no ajustada a derecho dicha actuación administrativa del ayuntamiento de Molinos de Duero por estimación de los motivos primero y segundo de la demanda, y reconoció el derecho público subjetivo de la demandante a acceder a la información y documentación ambiental solicitada en el plazo máximo de un mes a contar desde la firmeza de la sentencia, con desestimación de los demás motivos de impugnación.

A través de la interposición de su recurso, la actora pretende básicamente que, una vez estimadas la totalidad de sus pretensiones en instancia, la sentencia debió imponer las costas a la parte demandada. Adelantamos que este motivo de recurso es acogido por la Sala por cuanto si se estiman todas las pretensiones es erróneo estimar parcialmente el recurso, máxime cuando la estimación total o parcial del recurso "no viene determinada por el número de motivos (causa de pedir) que se acogen en los razonamientos de la sentencia sino por el hecho de si han sido acogidas todas o parte de las pretensiones (petitum) formuladas en el suplico de la demanda".

Por su parte, el Ayuntamiento de Molinos de Molinos de Duero se opone al recurso planteado y, al mismo tiempo, se adhiere a la apelación e impugna la sentencia apelada en la parte que estima el recurso, interesando su desestimación; lo que también da lugar a la oposición a la impugnación de la sentencia de instancia por parte de la recurrente.

La cuestión controvertida se centra en la denegación del contenido de la documentación solicitada por la recurrente, en su condición de vecina de la localidad de Molinos de Duero y

también beneficiaria de los aprovechamientos forestales comunales, sobre los siguientes extremos:

-Pliegos de todos los aprovechamientos concedidos por el Servicio de Medio Ambiente correspondientes a los montes 142 y 143 (CUP) -en la demanda se limita al 143-, sean ordinarios o extraordinarios, de los últimos cuatros años (2019 a 2023, ambos inclusive)

-Certificación de la Sra. Secretaria de que no hay más aprovechamientos concedidos por la Administración forestal que los que se remitan en virtud del apartado precedente.

-Copia de las liquidaciones de los aprovechamientos forestales comunales que se hayan realizado en los últimos cuatro años (2019 a 2023, ambos inclusive) para el cálculo de lo que procede abonar a los beneficiarios.

-Si, a la vista de la reunión de beneficiarios de aprovechamientos de pinos de 12 de marzo de 2022, por parte de algún órgano municipal de Molinos de Duero se adoptó algún acuerdo o decisión que recogiera lo votado en dicha reunión. En caso de que así fuera, se interesa certificado del acuerdo o acuerdos; y en caso de que no fuera así se interesa un certificado de que no se ha adoptado ningún acuerdo al respecto.

Con carácter previo, la Sala puntualiza que el propio ayuntamiento no apeló la sentencia de instancia porque estaba dispuesto a aceptar el fallo de la misma, máxime cuando no la apeló directamente sino a través de la adhesión al recurso de apelación planteado por la otra parte en materia de costas, y porque lo ha reconocido así en su escrito de impugnación.

Desde su posición procesal, el Ayuntamiento esgrime los siguientes motivos de recurso:

-La reclamación de la actora carece de sentido por cuanto la documentación solicitada la tenía a su disposición y el ayuntamiento no le ha negado el acceso a la misma.

-Los pliegos de cláusulas administrativas están publicados en el BOP y tanto éstos como las liquidaciones le fueron entregados en su día y están a su disposición como miembro de la Comisión Vecinal de Pinos.

-Las certificaciones de la Secretaria municipal constituyen una nueva documentación que no está amparada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, por cuanto no se pueden certificar acuerdos inexistentes.

-El objeto de las solicitudes de documentación y peticiones que en su día presentó en el ayuntamiento no se corresponden con el objeto del procedimiento judicial por cuanto la pretensión real de la recurrente es modificar el reparto de los aprovechamientos forestales comunales amparándose en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre para solicitar una documentación amplia y comprobar su correcto reparto, ampliarlo a los aprovechamientos extraordinarios y transformar la Comisión Vecinal de Pinos de anual a permanente.

-La solicitud de la actora no se puede enmarcar en la reiterada Ley de transparencia debido a que la documentación solicitada no tiene carácter medioambiental, por lo que carece de legitimación activa para solicitar la información.

La Sala examina el contenido de la solicitud presentada por la actora ante el Ayuntamiento y considera que coincide, a salvo la información sobre uno de los montes del CUP, con lo interesado en el procedimiento judicial. El hecho de no incluirse ese monte concreto no constituye, en opinión de la Sala, una modificación sustancial del objeto del expediente administrativo, ni implica ilegalidad ni irregularidad alguna; tampoco la solicitud incurre en desviación procesal ni menos aún causa indefensión formal ni material al propio ayuntamiento, como lo corrobora el hecho de que la entidad local, ni ha señalado los preceptos concretos que se consideran infringidos a causa de este proceder, ni en su momento llegó a tramitar ni resolver la solicitud.

Insiste la Sala en la argumentación contradictoria del ayuntamiento, que, por una parte, considera que la recurrente tiene derecho de acceso a la documentación y a la información pública que nunca se le ha negado y, por otra, discrepa del contenido de la sentencia de instancia y pone de relieve que dicha solicitud no viene amparada por la Ley 19/2013.

A sensu contrario, la Sala entiende que sí se le ha negado dicha solicitud por cuanto no se resolvió expresamente en vía administrativa; porque se consideró desestimada por silencio administrativo; por oponerse a dicha solicitud en ambas instancias; por no haber acreditado que hubiera puesto a disposición del recurrente los pliegos y las liquidaciones; ni tampoco que estuvieran publicados en un boletín oficial concreto. El hecho de que los pliegos fueran aprobados por otra Administración no es obstáculo para entregarlos al recurrente máxime cuando la entidad local los tenía en su poder.

En definitiva, dice la Sala, el ayuntamiento no permitió al recurrente el acceso a la información, si bien considera que su derecho de acceso a la documentación no le corresponde por aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, al no tratarse de una documentación de naturaleza ambiental sino de información pública que se ampara en los artículos 8 y 13 de la Ley 19/2013, y que también incluye la pretensión de los certificados expedidos por la Secretaría Municipal por cuanto no se trata de elaborar un documento nuevo sino de una certificación de la información solicitada.

Con base en todos estos argumentos, la Sala desestima la impugnación de sentencia que realiza en esta segunda instancia la representación procesal del Ayuntamiento de Molinos de Duero, y confirma los pronunciamientos estimatorios contenidos en dicha sentencia, ello por ser conforme y ajustada a derecho la sentencia apelada cuando en el fallo de la misma anula y declara no ajustada a derecho la actuación administrativa impugnada y cuando reconoce a la actora el derecho público subjetivo a acceder a la información y documentación solicitada en el plazo máximo de un mes a contar desde la firmeza de esta sentencia, extremos todos ellos que se confirman en esta sentencia de apelación.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) Y este Tribunal considera también en el presente enjuiciamiento que el derecho al acceso a la documentación solicitada le corresponde a la actora no por aplicación de la Ley 27/2006, toda vez que la documentación solicitada no tiene naturaleza propiamente ambiental, y si tiene la naturaleza de información pública a que se refieren tanto el art. 8 como el art. 13 de la Ley 19/2013, motivo por el cual la actora, como acertadamente razonada en la sentencia apelada, tendría derecho a obtener dicha información mediante la documentación reclamada de conformidad con lo dispuesto en los arts. 2.1.a), 8.1.a) e i), 12, 13, 14, 18, 19,1 y 20, todos de dicha Ley 19/2013.

Y así en aplicación de dicha normativa la actora tiene derecho a acceder a los pliegos de condiciones y liquidaciones correspondientes a los aprovechamientos concedidos por el Servicio de Medio Ambiente correspondientes al monte 143 del CUP, sean ordinarios o extraordinarios, de los últimos cuatro años (2019-2013), y que ello es así porque esa documentación obra en poder del Ayuntamiento de Molinos de Duero, como resulta de lo dispuesto en el art. 8.1.a) de la Ley 19/2013, porque dicha documentación integra el concepto de información pública en los términos definidos en el art. 13 de dicha Ley, y porque la actora de conformidad con lo dispuesto en el art. 12 de dicha Ley y sobre todo por su condición de ser beneficiaria en los padrones de aprovechamientos forestales Comunales de Pinos de Molinos de Duero, desde al menos el año 2019, tiene clara legitimación para formular dicha reclamación por el interés directo que tiene en ello, y más aún cuando no concurre respecto de dicha solicitud ninguno de los límites ni de las causas de inadmisión contemplados respectivamente en los arts. 14 y 19 de la citada Ley 19/2013.

Y, además, también considera la Sala, como certeramente resuelve la sentencia apelada, a poder solicitar y obtener sendas certificaciones que se reclaman en el suplico de la demanda de la Sra. Secretaría del Ayuntamiento de Molinos de Duero (…)

Considera la Sala que los preceptos ya reseñados de la citada Ley 16/2013 amparan también esta pretensión, ya que no se está pidiendo a la Sra. Secretaria Municipal la elaboración de un documento que no exista en el Ayuntamiento, sino simplemente que como fedataria municipal certifique si existen o no más aprovechamientos que los referidos en el suplico, de tal modo que si no existen el resultado de la certificación será negativa, y si existen su contenido se ajustara a dicho extremo y contenido que consta en los archivos del Ayuntamiento, de ahí que la certificación solicitada se ajusta a lo dispuesto en los arts. 19.1, 19.4 y 20.3 de la citada Ley; y lo mismo podemos argumentar en relación con la segunda certificación solicitada que también se ajusta a lo dispuesto en dicha Ley (…)".

Comentario de la Autora:

Lo relevante de esta sentencia es la distinción que efectúa entre lo que debe considerarse información ambiental 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, y el derecho a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, mucho más amplia.

En este caso, la información solicitada se ciñe a cuestiones relacionadas con aprovechamientos forestales en montes comunales, de titularidad de los ayuntamientos y cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Concurren en la recurrente los requisitos necesarios para poder ser beneficiaria de estos aprovechamientos y, por tanto, no solo está legitimada para solicitar información sobre los mismos, sino que también tiene derecho a que el ayuntamiento se la facilite.

La información solicitada se ciñe más bien a lo actuado en los expedientes administrativos de aprovechamientos en montes comunales -redacción de pliegos, liquidaciones, etc- que no constituye una información ambiental referida a los supuestos recogidos en el art. 2 de la Ley 27/2006, lo que no obsta a que se exija la información por el cauce de los artículos 8, 12, 13 y 14 de la Ley 19/2013.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 3489/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 15 de septiembre de 2025

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 27 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 18 de septiembre 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 3690/2025 - ECLI:ES: TSJCL: 2025:3690

Palabras clave: Licencia ambiental. Licencia urbanística. Silencio negativo. Autorización de uso excepcional en suelo rústico. Explotación ganadera.

Resumen:

La Sala examina el recurso de apelación interpuesto por la Plataforma en defensa del medio ambiente Tierra del Alba contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Zamora de 27 de junio de 2024, que desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por aquélla y por cinco personas más contra la resolución que desestimó por silencio el recurso de reposición presentado por aquélla contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Carbajales de Alba, de 30 de diciembre de 2020, que concedió licencia ambiental y licencia urbanística a una mercantil para la construcción y la actividad de una explotación de porcino de cebo con capacidad para 3090 plazas.

La parte apelante solicita que se revoque la sentencia apelada y se proceda a declarar nulo y contrario a derecho el acto impugnado, es decir, el que concedió a la mercantil codemandada tanto una licencia de obra como una licencia ambiental para la construcción de unas instalaciones destinadas a una explotación de porcino de cebo (se trata de dos naves de cebo de 1381,38 m2 cada una, dos lazaretos, unas oficinas y una fosa de purín de 3540 m2).

Uno de los motivos de recurso es que la licencia solicitada fue inicialmente desestimada por silencio. La Sala lo rechaza porque considera que no tiene en cuenta la regulación que del silencio negativo prevén los artículos 21 y 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Al efecto, apunta la Sala que el ayuntamiento estaba obligado a dictar una resolución expresa y ningún perjuicio se le ocasiona al solicitante de una licencia urbanística por no recurrir una desestimación presunta y esperar a que se dicte la resolución expresa, que en modo alguno se vincula al sentido del silencio.

Otro de los motivos en que la apelante basa su recurso es considerar que el proyecto para el que se pidió la licencia de obra no es el mismo que se presentó para obtener la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y para conseguir la autorización ambiental -resolución que no se recurrió y que es firme-. A juicio de la Sala, la licencia urbanística que se ha concedido no es nula por cuanto la DIA favorable y la autorización ambiental con la que se contaba, amparaban al proyecto de explotación indicado.

El siguiente de los motivos alegado por la apelante es que el acto originario impugnado concedió una licencia ambiental, lo que implica una declaración de derechos, que no puede

desconocerse por parte del ayuntamiento. La Sala considera que el acto administrativo a través del que se concede la licencia ambiental debe ajustarse a las exigencias del ordenamiento jurídico. En la medida en que no se ha respetado esta normativa, la Sala acoge este motivo y declara la nulidad de la licencia ambiental concedida para la explotación de porcino de cebo; si bien aclara que tendrá una escasa repercusión en la práctica por cuanto la actividad cuenta con la pertinente autorización ambiental.

A continuación, la apelante esgrime como motivo de recurso que era necesario haber obtenido la autorización de uso excepcional en suelo rústico por parte de la mercantil demandada. Para ello se basa en el art. 56 de Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL) e incide en el hecho de que, a tenor de su art. 57 RUCyL, las construcciones e instalaciones vinculadas a una explotación ganadera son usos o derechos excepcionales en suelo rústico. A sensu contrario, la Sala se ampara en la distinción que efectúa el art. 58 entre usos excepcionales y permitidos, y en el art. 59.a) cuando señala que en suelo rústico común son usos permitidos los citados en la letra a) del artículo 57, es decir, las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética. Por tanto, en este caso bastaba con la licencia urbanística.

Se centra también la Sala en dirimir si la explotación porcina constituye una actividad ganadera o, tal como apunta la apelante, industrial. El Tribunal se decanta por la primera y considera que en este caso concreto resulta aplicable la normativa urbanística, y por razones cronológicas la LUCyL en la redacción anterior a la que le dio la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, que introdujo la letra h) en su artículo 23.2, letra que recoge como uso excepcional las industrias agroalimentarias.

En opinión de la Sala, la ganadería y la actividad industrial, aunque puedan estar relacionadas, son dos sectores económicos distintos. En su opinión, aunque la ganadería intensiva aplica métodos industriales para aumentar la producción, ello no significa que deje de ser una actividad económica específica, mientras que la actividad industrial es un concepto más amplio que incluye diversos sectores productivos; sin que para la concesión de una licencia de obra sea determinante la normativa medioambiental. Lo que debe considerarse en este caso es la legislación urbanística.

Para confirmar su argumentación, la Sala se remite al planeamiento aplicable que es el que clasifica el suelo como rústico común y en modo alguno como rústico con protección natural, e insiste en que la actividad ganadera resulta conforme con el art. 37 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal que resultan aplicables.

En definitiva, al haber acogido uno de los motivos de recurso, la Sala estima parcialmente el recurso planteado y anula la resolución impugnada, pero exclusivamente en el particular de la misma que concedió licencia ambiental para la realización de la actividad litigiosa.

Destacamos los siguientes extractos:

"(…) En efecto, una cosa es que si se dispone de autorización ambiental no sea necesario tener licencia ambiental para una misma y única actividad (o que no tenga ningún sentido como dice dicho Ayuntamiento en su oposición a la apelación) y otra muy distinta que, si un acto administrativo concede una licencia ambiental, que es un acto que reconoce un derecho y declarativo por tanto del mismo, deba aquél ajustarse a las exigencias del ordenamiento jurídico. En la medida en que no se discute que ello no fue así y que el error que se dice

producido no ha sido ni subsanado ni corregido -podría por ejemplo haberse aprovechado a tal efecto el recurso de reposición cuya desestimación presunta fue lo que se recurrió-, debe estimarse la pretensión de la parte recurrente en la que se pide la anulación de la licencia ambiental concedida para la actividad de autos, la de explotación de porcino de cebo (…)".

"(…) Desde el punto de vista estrictamente urbanístico una cosa son las construcciones e instalaciones vinculadas a una explotación ganadera, artículo 57.a) RUCyL, y otra los usos industriales que puedan considerarse de interés público del artículo 57.g), sin que para distinguir una de otra pueda acudirse a la normativa vigente en materia medioambiental, que tiene por objeto determinar el régimen de intervención administrativa en esa materia que se requiere en cada caso y que atiende a la especie animal, a la orientación productiva y a la capacidad. Como se indicaba en el informe acompañado en su día por el Ayuntamiento demandado, el término macrogranja no es un término que se contemple en la normativa española y menos aún en la legislación urbanística, que es la que aquí hay que considerar. No cabe por lo demás aducir con éxito la Ordenanza Reguladora del Emplazamiento de las Explotaciones Ganaderas aprobada por el Pleno de la Corporación apelada de 30 de abril de 2004, y la distinción que en ella se hace entre explotación familiar y explotación industrial, a cuyo fin basta con señalar que el objeto de la misma, según su artículo 1, es el de regular "el emplazamiento de las actividades agroganaderas en el término municipal" y se proyecta tanto sobre las nuevas instalaciones como sobre las que vinieran desarrollándose con anterioridad, sin que como es obvio pueda tal Ordenanza, además por razones de competencia, establecer una regulación urbanística diferente de la fijada por la Administración Autonómica, que es la competente en la materia litigiosa (…)"

Comentario de la Autora:

Son ya diversas las sentencias dictadas por esta Sala que versan sobre las licencias y autorizaciones necesarias para la instalación de explotaciones porcinas intensivas y la necesidad de obtener autorización de uso excepcional en suelo rústico; aunque también suelen introducirse cuestiones novedosas. En este caso concreto, el propio ayuntamiento concede al mismo tiempo licencia urbanística y licencia ambiental. Si bien esta última no parece que fuera necesaria porque el promotor ya contaba con autorización ambiental, lo cierto es que la otorgó y generó una declaración de derechos que se apartó del cumplimiento de la normativa que resultaba aplicable, motivo por el que ha sido anulada. Si algo sobresale en esta sentencia es considerar que las explotaciones de ganadería intensiva, aun con sus características específicas de maximizar la producción, no dejan de ser una actividad ganadera y, por ende, una actividad económica específica, y no una actividad industrial; por lo que resultaba innecesaria la autorización de uso excepcional en suelo rústico.

Enlace web: Sentencia STSJ CL 3690/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 18 de septiembre de 2025

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 13 de noviembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (A Coruña), de 27 de mayo de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2.ª, Ponente: Enrique García Llovet)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ GAL 4192/2025 – ECLI:ES:TSJGAL:2025:4192

Palabras clave: Inactividad administrativa. Prevención de incendios forestales. Biomasa. Competencias municipales.

Resumen:

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia resuelve el recurso interpuesto por una particular, Dª Bibiana, vecina del municipio de Poio (Pontevedra), contra la inactividad de la Consellería do Medio Rural de la Xunta de Galicia. La recurrente denunciaba la falta de actuación ante el riesgo de incendio derivado del mal estado del monte colindante con su vivienda, situado en la zona de Portosanto, próxima a la ría de Pontevedra. La actora alegaba que la Administración autonómica no había adoptado ninguna medida de prevención, así como tampoco había tramitado expediente alguno, a pesar del Acta Policial de 16 de noviembre de 2021 que alertaba de riesgo real de incendio del monte colindante con su vivienda, a raíz de un incendio producido a menos de quinientos metros de su casa, a causa del mal estado del monte.

Mediante su demanda, la recurrente pretendía que se declarase la nulidad de la inactividad administrativa y se ordenara a la Xunta de Galicia aprobar medidas de prevención y extinción de incendios en la zona. Igualmente consideraba que la inacción de la Xunta vulneraba sus derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 CE), a la libertad de residencia (art. 19 CE) y a la participación ciudadana (art. 23 CE). También se apoyaba en su demanda en el artículo 47.1, apartados a), b) y e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPACAP), donde se garantiza el deber de resolver expresamente y el derecho a no padecer indefensión por omisión de trámite o audiencia.

Por su parte, la Xunta de Galicia se opuso alegando falta de legitimación pasiva, así como ausencia de inactividad, dado que las actuaciones solicitadas no eran de su competencia. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, la responsabilidad de mantener las fajas de gestión de biomasa y ejecutar las labores de prevención corresponde a los ayuntamientos y no a la Administración autonómica. En este sentido, la Consellería había remitido la denuncia al Concello de Poio, competente para ordenar la limpieza y conservación de las zonas de riesgo, por ser terrenos incluidos en una red secundaria de fajas de gestión de biomasa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la mencionada Ley.

El Tribunal establece que la acción ejercitada por la demandante se encaja dentro del artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), que permite reaccionar frente a la inactividad administrativa cuando la Administración, en virtud de una norma o acto, está obligada a realizar una prestación concreta en favor de una persona determinada. A pesar de ello, la Sala advierte que la actora no identifica, en este sentido, una obligación legal concreta incumplida por la Xunta, sino que plantea una queja genérica en relación con la falta de medidas y la insuficiencia de la política autonómica de prevención de incendios. Se cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2025 (rec. 432/2024), que delimita el alcance de la acción de inactividad, estableciéndose que, la mera demora, retraso o desidia en realizar un desarrollo reglamentario, establecido en una norma legal previa que no impone plazo al respecto, no integra el supuesto del artículo 29.1 de la LJCA, salvo que la Administración esté jurídicamente obligada a realizar una prestación específica en favor de una persona concreta, lo que no ocurre cuando se trata de competencias de naturaleza general o programática como es el caso que nos ocupa.

Respecto a la distribución competencial, la Sala analiza la Ley 3/2007, distinguiendo tres niveles competenciales. En primer lugar, el nivel autonómico (artículo 6): la Xunta asume la planificación y coordinación general, la elaboración del Plan autonómico y de los planes de distrito, la declaración de zonas de alto riesgo y la supervisión de las medidas preventivas. En segundo lugar, el nivel local (artículo 7): a los ayuntamientos les compete aprobar los planes municipales de prevención y defensa, ejecutar las obras necesarias para el mantenimiento de la biomasa vegetal y ordenar la limpieza y conservación de las fajas perimetrales alrededor de los núcleos poblados y edificaciones, con el fin evitar incendios. Respecto a la actuación subsidiaria (artículo 6.j), la Xunta puede intervenir de forma excepcional ejecutando trabajos preventivos o correctores cuando el ayuntamiento incumpla su deber, pero esta intervención tiene carácter residual y no altera, en ningún caso, la regla general de competencia municipal.

Del mismo modo, la Sala se apoya en la Instrucción 1/2018, de 26 de abril, de la Consellería do Medio Rural, que concreta la aplicación de la Ley 3/2007 y atribuye expresamente a los ayuntamientos la vigilancia y ejecución forzosa del deber de gestión de biomasa vegetal y retirada de especies invasoras en las fajas secundarias de 50 metros de ancho que rodean viviendas, instalaciones o núcleos rurales.

Precisamente el terreno al que alude la actora se ubica en una red secundaria de fajas de gestión de biomasa, lo que sitúa la competencia en el Concello de Poio, no en la Xunta. En este sentido, el Tribunal considera que la actuación de la Xunta, limitada a trasladar el asunto al Concello de Poio junto con los informes técnicos del Servizo de Prevención e Defensa contra os Incendios Forestais (SPIF), no puede calificarse de inactividad ilícita, sino de cumplimiento diligente del deber de colaboración y coordinación entre Administraciones. Es decir, no es imputable a la Xunta una inactividad ilícita, dado que actuó conforme al reparto competencial previsto en la Ley 3/2007 y en la Instrucción 1/2018. La omisión de actuaciones directas de limpieza o mantenimiento del monte no constituye incumplimiento, sino respeto a la autonomía local.

El Tribunal también señala que la vía del artículo 29 LJCA no es la idónea para impugnar omisiones normativas o exigir el desarrollo reglamentario de una Ley. La potestad reglamentaria, aunque sujeta a los principios de eficacia y buena administración, no genera un derecho subjetivo del ciudadano a exigir su ejercicio en un sentido determinado. Por ello, la Sala considera que la demanda carece de fundamento. Se concluye que no existe inactividad

imputable a la Administración autonómica y que la recurrente debió dirigir sus reclamaciones contra el Ayuntamiento de Poio, competente en lo relativo a la gestión de la biomasa y la ejecución de las tareas de prevención de incendios. Tampoco el Tribunal aprecia vulneración de los derechos fundamentales invocados por la actora, pues no se ha acreditado un riesgo inminente para la vida o la integridad de ésta, ni tampoco un deber jurídico incumplido por la Xunta. El artículo 29 LJCA no es un cauce genérico para exigir una actividad normativa o política o reclamar la actuación de una Administración distinta de la competente.

El Tribunal desestimó el recurso íntegramente, imponiendo las costas procesales a la parte actora dentro del límite de 1.500 euros, conforme al artículo 139 LJCA y reafirmó que la correcta articulación del sistema de prevención de incendios forestales exige la cooperación entre Administraciones, pero sin alterar la distribución de funciones entre la Xunta y los municipios gallegos.

Destacamos los siguientes extractos:

"Pero primero la acción que contempla el artículo 29.1 de la LJCA, si entendemos que es la que ejerce la demandante, desde luego no es apta para coger una pretensión de un cambio normativo, que además no se concreta en qué sentido ni cuál sería su contenido, pues dispone aquel artículo "*1. 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*" sin que dicha acción pueda ejercitarse frente al retraso a aun la desidia de la Administración en desarrollar reglamentariamente una norma con rango del ley y así lo recuerda reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2025 (rec. 432/2024) donde se dice "*La inactividad del artículo 29.1 de la LJCA, por tanto, requiere la concurrencia de una obligación pública que crea la norma, acto, contrato, convenio, cuyo contenido ha de ser enmarcado en la actividad prestacional, que no necesita posterior determinación, y, en todo caso, el titular de la prestación ha de ser acreedor de la prestación a la que está obligada la Administración. Como se ve, la mera demora, retraso o desidia en realizar un desarrollo reglamentario, establecido en una norma legal previa que no impone plazo al respecto, no integra el supuesto del artículo 29.1 de la LJCA, salvo que el incumplimiento se vincule, como ha sucedido en algún supuesto, con aspectos vinculados, de forma directa o indirecta, a una prestación personal especifica en el ámbito de la función pública, que no es el caso*".".

"(…) la normativa vigente es diáfana en lo que toca a la distribución de competencias, por ende, de las obligaciones de hacer, de amparar una prestación concreta, entre las distintas administraciones públicas, y así la Ley 3/2007 de prevención de incendios forestales de Galicia dispone Articulo 6 "*Competencias de la Comunidad Autónoma. 1. Corresponde a la Xunta de Galicia: a) Establecer la política general de prevención y lucha contra los incendios forestales. b) Elaborar y aprobar el Plan de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, así como los planes de prevención y defensa contra los incendios forestales de distrito. c) Establecer las zonas de alto riesgo de incendio y las épocas de peligro de incendios forestales. d) Programar y ejecutar actuaciones de prevención y lucha contra los incendios forestales. e) Establecer las medidas de prevención y lucha contra los incendios forestales que sea necesario adoptar tanto por la administración como por los particulares y asegurar su cumplimiento. f) Gestionar las redes primarias y terciarias de fajas de gestión de la biomasa en los términos de la presente* Ley. (…)".

"Y, respecto de las competencias de los entes locales, dispone el artículo 7 del mismo cuerpo legal "*Corresponde a los ayuntamientos y a otras entidades locales: a) Elaborar y aprobar los planes municipales de prevención y defensa contra los incendios forestales, con arreglo a lo previsto en la presente Ley y en la legislación gallega de montes, e integrarlos en los planes de emergencia municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación gallega de emergencias. b) Adoptar las medidas de prevención de incendios forestales que les correspondan en terrenos de su titularidad. c) Colaborar con los medios disponibles con la dirección técnica de extinción de incendios forestales. d) Ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar y mantener el suelo y la biomasa vegetal en las condiciones precisas que eviten los incendios, en consonancia con los artículos199.2 y 9.4 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre , de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, y de forma más concreta la ordenación y ejecución subsidiaria de la gestión de la biomasa en los términos de los artículos 21 , 22 y 23 de la presente ley , contando para ello con la colaboración técnica y/o económica de la Xunta de Galicia en los términos previstos en el artículo 59 de la presente Ley, con arreglo a lo establecido en el artículo 331.1 de la Ley 5/1997, de 5 de agosto, de Administración local de Galicia. e) Gestionar las redes secundarias de fajas de gestión de la biomasa y las fajas laterales de las redes viarias de su titularidad, en los términos de la presente Ley*"."

"Y las Redes de fajas de gestión de biomasa se define en la Ley 3/2007 en los siguientes términos "*1. La gestión de la biomasa existente en los terrenos forestales y zonas de influencia forestal es realizada a través de fajas, ubicadas en lugares estratégicos, donde se procede a la modificación o remoción total o parcial de la misma, buscando la ruptura de la continuidad horizontal y vertical de la biomasa presente.* (…) *4. Las redes secundarias de fajas de gestión de biomasa tienen un ámbito municipal y poseen la función prioritaria de protección de los núcleos poblacionales, las infraestructuras, los equipamientos sociales, las zonas edificadas, los parques y los polígonos industriales* (…)".

"Y la Instrucción 1/2018, e 26 de abril, relativa a las actuaciones administrativas en materia de cumplimiento de las obligaciones de gestión de la biomasa vegetal y retirada de especies arbóreas impuestas por la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, y la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia en interpretación de dichas disposiciones señala, apartado Tercero "*1. En el ámbito de aplicación de esta instrucción, les corresponde a los ayuntamientos la competencia para vigilar el cumplimiento e imponer el cumplimiento forzoso de las siguientes obligaciones: a) Obligación de gestión de la biomasa vegetal y de retirada de árboles de las especies señaladas en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2007, de 9 de abril , de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, en el ámbito de las redes de fajas secundarias de gestión de biomasa, en una franja de 50 metros* (…) *b) Obligación de gestión de la biomasa vegetal y retirada de árboles de las especies señaladas en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2007, de 9 de abril , en una faja perimetral de 50 metros alrededor de las nuevas instalaciones destinadas a explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales y las viviendas vinculadas a éstas, así como las nuevas urbanizaciones y edificaciones que afecten a zonas de monte o de influencia forestal, no tengan continuidad inmediata con el entramado urbano y que sean colindantes con monteo con zonas de influencia forestal*"."

"Y vista la documental aportada, el suelo que nos ocupa se integra en las redes secundarias de fajas de gestión de biomasa, conforme las define el artículo 21 de la Ley 3/2007 del Parlamento de Galicia, lo que determina la atribución al ente local de las competencias tanto de aprobación de planes de prevención y defensa contra los incendios forestales, como de ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar y mantener el suelo y la biomasa vegetal en las condiciones precisas que eviten los incendios (…) consta acreditado que la demandada Xunta de Galicia, recibidas las denuncias de la actora ante el SEPRONA, atendiendo a informe del SPIF y la identificación de la categoría de suelo a los efectos que ahora interesa, red de faja secundaria de gestión de la biomasa, remitió dicha denuncia e

informe al Concello de Poio, que es la Administración competente, no apreciándose inactividad alguna por la Administración demandada, Xunta de Galicia, debiendo desestimarse el recurso accionado".

Comentario de la Autora:

En esta sentencia el TSJ de Galicia analiza un recurso por inacción administrativa en materia ambiental, además de la distribución competencial en la prevención de incendios forestales en Galicia.

La sentencia dispone que, de acuerdo con el artículo 29 LJCA, la inactividad impugnable requiere de la existencia de una obligación concreta y determinada de la Administración de realizar una prestación a favor de una persona en concreto. Se alude, precisamente, a la interpretación efectuada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de enero de 2025 (rec. 432/2024) en la que establece que la mera desidia, retraso o ausencia de desarrollo reglamentario no constituye inactividad recurrible. De este modo, el Tribunal establece que el artículo 29 LJCA no es una vía de control general de la política ambiental o un instrumento que sirva para exigir la actuación en el plano normativo, sino que reserva su aplicación a supuestos de deber jurídico cierto y determinado.

El fallo también expone el régimen competencial establecido en la Ley gallega 3/2007, relativa a la prevención y defensa contra los incendios forestales, así como la interpretación de la Instrucción 1/2018, de 26 de abril. La Sala reafirma que la Xunta de Galicia ejerce competencias de planificación, coordinación y control, mientras que la ejecución de las medidas relativas a la limpieza, el mantenimiento de biomasa, así como la gestión de fajas perimetrales corresponde a los ayuntamientos. En este sentido, se sitúa el deber de prevención en el nivel gubernamental más próximo al territorio y a los vecinos, aplicándose el principio de subsidiariedad y proximidad administrativa. La lucha contra los incendios forestales es una competencia complementaria, donde la autonomía local juega un papel relevante. La Xunta actúa como garante del sistema y puede intervenir de forma subsidiaria, pero no sustituye de forma generalizada la acción municipal.

A pesar de ello, la sentencia evidencia un cierto déficit estructural en lo relativo a la tutela ambiental preventiva. La ciudadana recurrente, actuando en defensa de su integridad y la de su entorno residencial, ve cómo su reclamación pasa de una Administración a otra, remitiéndose igualmente la responsabilidad. La respuesta judicial resulta intachable desde el punto de vista jurídico, pero cabe preguntarse si existen ciertas limitaciones en lo referencia al modelo competencial, pues fragmenta la ejecución de las políticas ambientales. Igualmente, se plantea si el marco vigente ofrece suficientes garantías de protección frente a una inacción conjunta. Aunque la Ley 3/2007 prevé la intervención subsidiaria de la Xunta, su aplicación resulta residual y depende de la discrecionalidad de la Administración autonómica. La sentencia no ahonda sobre la conveniencia de fortalecer los mecanismos de acción pública ambiental de forma que los ciudadanos puedan exigir actuaciones preventivas frente a la totalidad de las Administraciones. El Tribunal es claro en la cuestión de la inactividad, así como en lo referente a la distribución competencial en materia de incendios forestales, pero se evidencia una tensión respecto a la protección ambiental.

Enlace web: Sentencia del STSJ GAL 4192/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (A Coruña), de 27 de mayo de 2025

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ
María Pascual Núñez

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de noviembre de 2025

Lugares de Importancia comunitaria y zona de especial conservación en el medio marino

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Orden TED/1085/2025, de 29 de septiembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de cinco espacios marinos protegidos en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Natura 2000 y se declara una zona de especial protección para las aves en aguas marinas españolas. (BOE n. 241, de 7 de octubre de 2025)

Palabras clave: Red Natura 2000. Biodiversidad. Especies. Habitats. Medio marino.

Resumen:

La Red Natura 2000 constituye un instrumento fundamental de la política europea de conservación de la biodiversidad. Por su parte, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, atribuye a la Administración General del Estado, en su artículo 28, la declaración y gestión de los lugares de la Red Natura 2000 en el medio marino. Mediante la publicación de la Orden TED/1416/2023, de 26 de diciembre, por la que se aprobó la propuesta de inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria y se declararon dos ZEPAs en aguas marinas españolas, la superficie de la Red Natura 2000 marina competencia de la Administración General del Estado pasó de cubrir un 8 % de la superficie marina bajo jurisdicción española a un 17 % aproximadamente. Sin embargo, es necesario avanzar más en la protección del medio marino.

La identificación de los lugares propuestos en esta Orden tiene su origen en el marco del proyecto LIFE INTEMARES, en concreto en la sub-acción A2.2 relativa a la mejora del conocimiento para la declaración de nuevos espacios marinos por su importancia para hábitats.

En concreto, se proponen para su declaración los siguientes los espacios denominados Espacio Montes submarinos del canal de Mallorca, Montes submarinos y campo de pockmarks del Seco de Palos, Sistema de Cañones Tributarios de Capbretón, Bancos y Gargantas del Mar de Alborán y Espacio Marino de la Costa Central Catalana, que serán propuestos a la Comisión Europea como LIC; y la declaración de la ZEPA Espacio Marino de la Costa Central Catalana.

El espacio marino declarado ZEPA alberga especies de aves marinas incluidas en el anexo IV de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre y especies de aves marinas migratorias de presencia regular: pardela balear, pardela mediterránea, cormorán moñudo mediterráneo, gaviota de Audouin.

Estas áreas suman una superficie adicional de casi 1,7 millones de hectáreas, y supondrían un aumento del 1,55 % de superficie marina protegida, de forma que la superficie marina protegida alcanza el 22,45 %.

Las delimitaciones de estas zonas quedan incluidas en el anexo de esta norma para uso técnico.

Enlace web: Orden TED/1085/2025, de 29 de septiembre, por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de cinco espacios marinos protegidos en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria de la Red Natura 2000 y se declara una zona de especial protección para las aves en aguas marinas españolas. (BOE n. 241, de 7 de octubre de 2025)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de noviembre de 2025

Ampliación del Inventario Español de Zonas Húmedas

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Resolución de 26 de septiembre de 2025, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se incluyen en el Inventario Español de Zonas Húmedas 5 nuevos humedales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOE n. 248, de 15 de octubre de 2025)

Palabras clave: Humedales. Inventario.

Resumen:

Respondiendo a la solicitud de la Comunidad Autónoma de Andalucía y tras haberse cumplido el trámite de notificación a los correspondientes organismos de cuenca y demarcación de costas, se dispone la inclusión en el Inventario español de zonas húmedas de los 5 humedales andaluces propuestos por esta Comunidad Autónoma, que se ajustan a las características de inclusión en dicho inventario establecidas en el Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, y cuyos nombres, códigos, características, superficies y localizaciones geográficas se incluyen como anexo a la presente resolución.

Se trata de los siguientes espacios: Lagunas de Bonanza; Huerta de las Pilas; Humedales de Cetina; Haza de la Torre; Laguna de Alberca.

Enlace web: Resolución de 26 de septiembre de 2025, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se incluyen en el Inventario Español de Zonas Húmedas 5 nuevos humedales de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de noviembre de 2025

Murcia aprueba la propuesta de Resolución definitiva relativa a la convocatoria de subvenciones para la financiación de la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, para personas físicas o jurídicas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

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

Fuente: Boletín Oficial de la Región de Murcia número 237, de 13 de octubre de 2025

Palabras clave: Electrocución avifauna. Especies amenazadas. Operadores eléctricos.

Resumen:

La electrocución de avifauna es una de las principales amenazas para la biodiversidad. Según las estimas del Ministerio de Transición Ecológica, entre 15000 y 30000 rapaces mueres anualmente en España a consecuencia de la electrocución en torres eléctricas. Esta situación es especialmente grave para algunas especies como el águila perdicera (*Hieraetus fasciatus*), que ha ocasionado su actual estado calificado como "en peligro de extinción" en la Región de Murcia.

Mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, de fecha 30 de diciembre de 2024, se aprobaron las bases reguladoras y la convocatoria anticipada de subvenciones para la financiación de la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, para personas físicas o jurídicas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

1.º Formular propuesta de resolución definitiva de las subvenciones concedidas, denegadas, en lista de espera e inadmitidas en la convocatoria de subvenciones para la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión. El detalle de las mismas se adjunta en los anexos a esta resolución:

· Anexo I: Línea 1 "Empresas privadas"

· Anexo II: Línea 2 "Familias y entidades sin ánimo de lucro".

2.º Ordenar la publicación de esta resolución y sus anexos en el Boletín Oficial de la Región de Murcia. Dicha publicación surtirá todos los efectos de notificación practicada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.º Conceder a los beneficiarios un plazo de 10 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación en el BORM, para presentar la aceptación expresa de la subvención concedida a través de la sede electrónica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (procedimiento código 4486). Escrito de cumplimiento al requerimiento de subsanación/mejora. La aceptación de la ayuda implica la aceptación de lo establecido en la normativa específica de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La falta de aceptación expresa en el plazo indicado implicará la desestimación de su solicitud, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la Orden de bases.

4.º Los beneficiarios de las ayudas deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

· Estar al corriente de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

· Ajustar los costes a los precios de referencia del MITECO, conforme a los artículos 6 y 7 de la Orden de bases.

· Solicitar al menos tres ofertas de diferentes proveedores cuando el gasto subvencionable supere las cuantías del contrato menor (art. 118 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público), justificando la elección cuando no recaiga en la más ventajosa.

· Ejecutar las actuaciones subvencionadas con fecha límite el 30/11/2025, según el artículo 20 de las Bases Reguladoras.

· Comunicar el inicio de las obras dentro de los siete días siguientes al inicio de las mismas, y en caso de modificación, antes de las setenta y dos horas del inicio de los trabajos. La finalización de las obras se comunicará antes de presentar la justificación documental.

· Solicitar el pago de la ayuda mediante la presentación del Anexo VII junto con la documentación correspondiente, una vez concluida la totalidad de las actuaciones objeto de la subvención incluidas en la resolución de concesión y a más tardar dentro de los quince días siguientes al vencimiento del plazo de ejecución, a través del procedimiento 4486.

· Cumplir con las obligaciones de publicidad NEXT GENERATION.

5.º La presente propuesta de resolución definitiva no crea derecho alguno frente a la Administración a favor de los beneficiarios propuestos hasta que se dicte la resolución de concesión por la Dirección General de Patrimonio Natural y Acción Climática.

En esta propuesta de resolución definitiva se propone la con cesión de ayudas por un importe total de 1.849.147,88 €, distribuidos entre 106 beneficiarios, con cargo a las partidas presupuestarias siguientes:

- Línea 1 “Empresas privadas”: 16.02.00.442F.77059, Proyecto 50195,

Subproyecto 050195240001 y

- Línea 2 "Familias y entidades sin ánimo de lucro": 16.02.00.442F.78059.

Proyecto 50289, Subproyecto 0502892240001.

Enlace web: Propuesta de Resolución definitiva relativa a la convocatoria de subvenciones para la financiación de la adaptación de líneas eléctricas de alta tensión a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, para personas físicas o jurídicas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de noviembre de 2025

Un programa de actuación para las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos en Castilla-La Mancha

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Decreto 80/2025, de 14 de octubre, por el que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos, provenientes de fuentes agrarias en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y se establece el listado de medidas adicionales y acciones reforzadas. (DOCM n. 201, de 17 de octubre de 2025)

Palabras clave: Agricultura. Aguas. Contaminación. Código de buenas prácticas. Coordinación. Régimen sancionador.

Resumen:

Aunque las prácticas agrarias han mejorado notablemente en las últimas décadas desde un punto de vista ambiental, siguen contribuyendo de forma significativa, junto a otras fuentes, a la contaminación de las aguas. El carácter difuso de esta contaminación hace que su reducción sea un reto para la política ambiental, debiéndose tener en cuenta la especial vulnerabilidad de sector agrario a cualquier cambio en su modelo productivo que comprometa su viabilidad económica.

La existencia de programas de actuación es el principal requisito de la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

En su virtud, la aprobación del presente programa de actuación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha constituye el objeto del artículo 1 del presente decreto.

A través de su disposición final primera, se encomienda la elaboración de códigos de buenas prácticas agrarias a la consejería competente en materia de agricultura y ganadería y a prever que su integración en el programa de actuación aprobado mediante el presente decreto se producirá con la publicación del citado código en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El artículo 2 aprueba el listado de acciones reforzadas y medidas adicionales de posible aplicación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario designadas en la Comunidad Autónoma.

En el artículo 3 se atribuye a la consejería competente en materia de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario la coordinación de las actuaciones realizadas en ejecución del Plan de Control del Programa de Actuación, que deberá permitir evaluar la eficacia de las medidas recogidas en él y, en su caso, la de las medidas adicionales y acciones reforzadas acordadas en su contexto.

En lo referente al necesario régimen sancionador, en casos de incumplimiento de la normativa aplicable en materia de nutrición sostenible en los suelos agrarios, el artículo 4

declara de aplicación, en defecto de un régimen sancionador autonómico específico, el régimen sancionador establecido en el artículo 27 de la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.

Enlace web: Decreto 80/2025, de 14 de octubre, por el que se aprueba el programa de actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos, provenientes de fuentes agrarias en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha y se establece el listado de medidas adicionales y acciones reforzadas

Agenda

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de noviembre de 2025

Webinar "El TEDH y el derecho a un medio ambiente sano: avances recientes en la jurisprudencia europea", The European Law Students' Association, 26 de noviembrede 2025, online

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Palabras clave: Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Cambio climático. Formación.

Resumen:

Con motivo del ELSA Day, ELSA Spain —rama nacional de The European Law Students' Association, la asociación independiente de estudiantes de Derecho más grande del mundo— organiza el webinar "El TEDH y el derecho a un medio ambiente sano: avances recientes en la jurisprudencia europea".

La sesión se centrará en el análisis de dos sentencias recientes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Klimaseniorinnen c. Suiza y Greenpeace Nordic c. Noruega. Estas decisiones inauguran una nueva etapa en la protección de los derechos humanos frente al cambio climático, delineando con mayor claridad el alcance del derecho a un medio ambiente sano en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El encuentro contará con la participación de nuestra querida compañera, Dra. María Pascual Núñez, investigadora del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental CIEDA-CIEMAT, y del profesor Mario Ruiz Prieto, contratado predoctoral FPU en la Universidad Complutense de Madrid.

El evento se celebrará el próximo 26 de noviembre a las 19:00 h, en formato online.

La inscripción es gratuita y puede realizarse a través del siguiente enlace.

Se ruega notificar con antelación cualquier cancelación para liberar las plazas disponibles.

Documento adjunto: Programa del Webinar "El TEDH y el derecho a un medio ambiente sano: avances recientes en la jurisprudencia europea"

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 7 de noviembre de 2025

Bienestar animal:

VARONA MARTÍNEZ, Gema. *Victimidad y violencia medioambiental: retos de la victimología verde*. Granada: Comares, 2025, 132 p.

Cambio climático:

CUTANDA LOZANO, Blanca. *Derecho ambiental y climático*. Madrid: Dykinson, 2025, 554 p.

Delito ecológico:

VARONA MARTÍNEZ, Gema. *Victimidad y violencia medioambiental: Retos de la victimología verde*. Granada: Comares, 2025, 132 p.

Derecho ambiental:

ARNOUIL SEGUEL, Mónica. *Compendio de hitos ambientales. Principales Acuerdos Internacionales en materia medioambiental de relevancia mundial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, 226 p.

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan-Manuel. *Lecciones sobre Legislación Ambiental de Andalucía*. S.l.: autoedición, 2024.

BONORINO RAMÍREZ, Pablo R. *Derecho, género y sostenibilidad*. Madrid: Dykinson, 2024, 314 p.

CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel. *La protección jurídico-ambiental de las generaciones futuras*. Madrid: Dykinson, 2024, 152 p.

CUTANDA LOZANO, Blanca. *Derecho ambiental y climático*. Madrid: Dykinson, 2025, 554 p.

ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*. Barcelona: Marcial Pons, 2022, 282 p.

TORRES LÓPEZ, María Asunción (Dir.); ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.). *Derecho Ambiental* (4.ª ed.). Madrid: Tecnos, 2020, 376 p.

VV.AA. *Memento práctico: Medio Ambiente 2025–2026*. Madrid: Francis Lefebvre, 2025, 1150 p.

Derechos fundamentales:

CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel. *La protección jurídico-ambiental de las generaciones futuras*. Madrid: Dykinson, 2024, 152 p.

BONORINO RAMÍREZ, Pablo R. *Derecho, género y sostenibilidad*. Madrid: Dykinson, 2024, 314 p.

Desarrollo sostenible:

BONORINO RAMÍREZ, Pablo R. *Derecho, género y sostenibilidad*. Madrid: Dykinson, 2024, 314 p.

Instrumentos y protocolos internacionales:

ARNOUIL SEGUEL, Mónica. *Compendio de hitos ambientales. Principales Acuerdos Internacionales en materia medioambiental de relevancia mundial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, 226 p.

Reparación del daño ecológico:

VARONA MARTÍNEZ, Gema. *Victimidad y violencia medioambiental: retos de la victimología verde*. Granada: Comares, 2025, 132 p.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de noviembre de 2025

Se han publicado los siguientes 22 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Diario La Ley (Estudios doctrinales), n. 10769, n. 10772, n. 10778, n. 10781, n. 10782, n. 10783, n. 10785, n. 10795, n. 10802, n. 10807, n. 10808, n. 10810, n. 10811, n. 10840; 2025

- Environmental Law and Policy Annual Review, ed. especial, 2025, https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf

- Environmental Law Reporter, vol. 55, n. 6, noviembre 2025

- Environmental Law Review, vol. 27, n. 3, septiembre 2025, https://journals.sagepub.com/toc/elja/27/3

- Gestión y ambiente, vol. 28, n. 1, 2025, https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/issue/view/6428

- Journal of World Energy Law & Business, vol. 18, n. 3, junio 2025, https://academic.oup.com/jwelb/issue/18/3

- Law, Environment and Development Journal, vol. 21, n. 1, 2025; vol. 21, n. 2, 2025, https://lead-journal.org/volume21/

- Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. 16, n. 1, 2025, http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=16232

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 y 21 de noviembre de 2025

Agricultura:

BETANCOUR SANTIAGO, Milson. Transición agroambiental como nuevo paradigma de conservación integral de la biodiversidad para la construcción de paz territorial en Colombia. *Gestión y ambiente*, vol. 28, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.15446/ga.v28n1.120202 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MARKS, Alexia Brunet. Transitioning to regenerative agriculture. One french fry at a time. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 25-31. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

REDLIN, Brad Kordahl. A farmer's lens on transitioning to regenerative agriculture. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 38-39. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Aguas:

BALLENGER, Robert. Water ratemaking for all. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 47-48. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

CARDOSO NETO, Nicolau; SENS WEISE, Luiza; HERING FERREIRA, Martina; LEHNEN STOLL, Sabrina. The implementation of sanitation as a fundamental axis in the 2030 Agenda. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4046 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MEHAN, Tracy. Helping low-income communities gain access to water. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 52-53. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MURTHY, Sharmila L. Disrupting utility law for water justice. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 40-46. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Alimentación:

PALMA FERNÁNDEZ, José Luis. Controles oficiales en la cadena alimentaria: la nueva regulación. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10810, 2025

Aviación:

PALOMAR OLMEDA, Alberto. Los drones en los entornos urbanos: la STS de 19 de junio de 2025. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10782, 2025

Bienestar animal:

DOMINGO MONFORTE, José; MATARREDONA CHORNET, Lucía. Impacto de la Ley 17/2021 sobre el régimen jurídico de los animales: atipicidad en el tratamiento penal de la cosa mueble. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10772, 2025

LÓPEZ BERRAL, Andrés Eugenio. El régimen jurídico del lobo en el Derecho internacional, europeo y español: el compromiso con la conservación de la especie en juego. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10807, 2025

MAGRO SERVET, Vicente. ¿Cubre la póliza de seguro hogar un ataque de un perro con lesiones o muerte, o hace falta un seguro específico para los perros según la Ley de Bienestar Animal 7/2023, de 28 de marzo (art. 30.3)? *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10802, 2025

Biocombustibles:

HOLZER, Kateryna. Balancing trade and environment: insights from WTO disputes over sustainability requirements for biofuels. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 3, junio 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf012 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Biodiversidad:

BENZID, Hicham; MADANI, Nabil. Protection of mediterranean forest biodiversity: the case of Morroco - current status, legislation and opportunities. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4066 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

BETANCOUR SANTIAGO, Milson. Transición agroambiental como nuevo paradigma de conservación integral de la biodiversidad para la construcción de paz territorial en Colombia. *Gestión y ambiente*, vol. 28, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.15446/ga.v28n1.120202 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

JOSHI, Esha; PATODI, Ishika; BROOME, Neema Pathak. The Revamping of India's 'Access and Benefit Sharing' Regime: A Gateway to Inclusive Biodiversity Governance? *Law, Environment and Development Journal*, vol. 21, n. 2, 2025, pp. 176-194. Disponible en: https://doi.org/10.25501/SOAS.00597394 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Bosques:

BENZID, Hicham; MADANI, Nabil. Protection of mediterranean forest biodiversity: the case of Morroco - current status, legislation and opportunities. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4066 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Calidad del agua:

HERRERO MARTÍNEZ, Alberto. La reparación de la contaminación difusa en las masas de agua a propósito de la reciente Sentencia 313/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10785, 2025

Cambio climático:

BARRIO, Alberto; MARTÍNEZ ROMERA, Beatriz. The role of social protection in integrating social and climate change objectives in the European Union. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4131 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

BERNDT, Carolyn. Navigating infrastructure, affordability, and climate change at the local level. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 49-51. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

LEE, Robert G.; POWELL, Rachel. Weaponisation of energy systems and policy in the age of climate change. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 3, septiembre 2025, pp. 203-223. Disponible en: https://doi.org/10.1177/14614529251369292 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MENKES, Marcin J. The collision of trade and climate: aligning the EU carbon border adjustment mechanism with the EU Renewable Energy Directive. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 3, junio 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf014 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

THORNBURN, Michael. Heat Stress in the World of Work: Canadian Collective Bargaining and Environmental Governance. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4132 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Construcción:

GEEN, Alena van. Building safe and green: a comparative analysis of OSH legislation in the Dutch and Spanish construction sectors and the role of collective representation. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4136 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Consumo responsable:

TENAS ALÓS, Miguel Ángel. Sobre el Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible: primeras reflexiones. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10802, 2025

Contaminación acústica:

YANOU, Aloys. Le regime juridique de la pollution sonore au Cameroun. *Law, Environment and Development Journal*, vol. 21, n. 2, 2025, pp. 652-664. Disponible en: https://lead-journal.org/content/c2104.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Contratación pública verde:

FRANCO ESCOBAR, Susana Eva. Contratación pública y economía circular: una visión comparada de la legislación autonómica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4112 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Delito ecológico:

FRIEYRO ELÍCEGUI, Sofía. Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10769, 2025

Derecho ambiental:

ÁLVAREZ CUESTA, Henar. Los retos de la negociación colectiva "verde". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4117 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

BYER, Amanda. Emparking Empire: Exclusionary Nature and Spatial Injustice in Commonwealth Caribbean Environmental Law. *Law, Environment and Development Journal*, vol. 21, n. 2, 2025, pp. 157-175. Disponible en: https://doi.org/10.25501/soas.00593925 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

CHACARTEGUI JÁVEGA, Consuelo. Crossing work and planetary health: an intersectional binomial. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4130 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

EISEN, Joel B.; PAYNE, Heather, E. Utilities with purpose. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 12-17. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD, Ander. Las potencialidades del carácter "soft" del régimen internacional de protección del medio ambiente. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4045 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

NOVITZ, Tonia. The future challenges in labour environmental protection: going beyond borders. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4111 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

O'BOYLE, Mike. A moment of caution before going all in on purpose-driven utilities. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 18-20. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

PATEL, Anjali. What is a utility's purpose? *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 21-22. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

RIVERO SILVA, Sebastián; CHINARRO VADILLO, David; PRIETO ANDRÉS, Antonio. Green AI and AI Act: pioneering legislation or merely an environmental statement?. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4122 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

SAKATI, Connor. Reviving Federal Common Law to Remedy Nonpoint Source Pollution. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 6, noviembre 2025.

TERRELL, Megan. Managing risk to achieve utility-market innovation. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 23-24. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

UNCULAR, Selen. Ecological whistleblowing at work for reconciling labour and nature. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4128 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

WILLBORN, Steven L. A perspective on professor Murthy's proposal for a model act. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 54-55. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Derecho penal ambiental:

DOMINGO MONFORTE, José; MATARREDONA CHORNET, Lucía. Impacto de la Ley 17/2021 sobre el régimen jurídico de los animales: atipicidad en el tratamiento penal de la cosa mueble. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10772, 2025

Derechos fundamentales:

MWANZA, Rosemary. Illusions of protection: Environmental law and the betrayal of Indigenous peoples' right to a healthy environment. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 3, septiembre 2025, pp. 181-202. Disponible en: https://doi.org/10.1177/14614529251372986 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

NASCIMENTO, Sabrina Oliveira; CARMO, Valter Moura do. A abragência dos direitos humanos dos povos indígenas: casos Lakha Honhat e indígenas Yanomami. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4008 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Desastres naturales:

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Resposta estatal à desastres: as enchentes do Río Grande do Sul (Brasil) e de Vâlenica (Espanha) em perspectiva comparada. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4141 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Economía circular:

FRANCO ESCOBAR, Susana Eva. Contratación pública y economía circular: una visión comparada de la legislación autonómica. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4112 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz. Ciudades europeas en la economía circular: retos y experiencias de un nuevo modelo de transformación urbana. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4118 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Edificación:

RUHL, J. B.; SALZMAN, James. The greens's dilemma: building tomorrow's climate infrastructure today. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 63-69. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Educación ambiental;

ALLEN, Chloe C.; BREGGIN, Linda K.; SCHOONOVER, Sydney C.; VANDERBERGH, Michael P. Analysis of Environmental Law Scholarship 2023-2024. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 5-11. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Emisión de contaminantes a la atmósfera:

GIUSTINIANI, Agustín; DONADIO LINARES, Luciano M. My price is your cost: CBAMs and the new turn in the commodification of CO2 under CBDR-RC and the WTO's anti-dumping precedents. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 3, junio 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf015 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Energía:

ALMADA, Lais; SOARES, Laura. Challenges for exploration and exploitation of oil and gas on the outer continental shelf: UNCLOS Article 82 and the Brazilian case. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 3, junio 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf010 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

APFEL, Carrie. Offsetting some myths about carbon offsets' future benefits. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 32-34. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

LEE, Robert G.; POWELL, Rachel. Weaponisation of energy systems and policy in the age of climate change. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 3, septiembre 2025, pp. 203-223. Disponible en: https://doi.org/10.1177/14614529251369292 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MCGILL, Bonnie M. Re-framing the soil carbon conversation around adaptation and resilience. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 35-37. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

ROGGE, Ebbe. The Draghi Report and regulating energy derivatives trading. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 3, junio 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf017 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Energía eléctrica:

HUARTE ARREGUI, Miguel. Del caos eléctrico al caos ferroviario: la dependencia del transporte ferroviario español de la red eléctrica. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10814, 2025

PABLOS PANÉS, Belén. Derogado el Real Decreto-ley 7/2025 por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico, todavía sobreviven algunas de sus previsiones. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10778, 2025

Energía solar fotovoltaica:

OLEA GODOY, Wenceslao Francisco. El arrendamiento previo de las fincas objeto de expropiación para la construcción de una planta fotovoltaica no impide la declaración de utilidad pública de la instalación. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10781, 2025

Energías renovables:

MENKES, Marcin J. The collision of trade and climate: aligning the EU carbon border adjustment mechanism with the EU Renewable Energy Directive. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 3, junio 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf014 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Espacios naturales protegidos:

BAÑUELOS HINOJOS, Daniela Alejandra. Los cenotes como sujetos de derechos en México: antecedentes, situación actual y derechos aliados. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4057 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Especies amenazadas:

LÓPEZ BERRAL, Andrés Eugenio. El régimen jurídico del lobo en el Derecho internacional, europeo y español: el compromiso con la conservación de la especie en juego. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10807, 2025

Fiscalidad ambiental:

ROZAS, José-Andrés; SANTANDER DÍAZ, María Felisa. Claves y retos del impuesto sobre el depósito de residuos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4134 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Incendios forestales:

MAGRO SERVET, Vicente. La responsabilidad penal por incendios forestales ante el verano 2025: posibles soluciones prácticas al respecto. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10783, 2025

SERIOCHA FERNÁNDEZ-PÉREZ, Serafín. El tratamiento penitenciario de los incendiarios en España. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10783, 2025

Instrumentos de mercado:

GIUSTINIANI, Agustín; DONADIO LINARES, Luciano M. My price is your cost: CBAMs and the new turn in the commodification of CO2 under CBDR-RC and the WTO's anti-dumping precedents. *Journal of World Energy Law & Business*, vol. 18, n. 3, junio 2025. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jwelb/jwaf015 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Instrumentos y protocolos internacionales:

SAREN, Tuoya. Using AI in NEPA Review: Legal Challenges and Judicial Scrutiny. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 6, noviembre 2025.

Lobo:

LÓPEZ BERRAL, Andrés Eugenio. El régimen jurídico del lobo en el Derecho internacional, europeo y español: el compromiso con la conservación de la especie en juego. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10807, 2025

Medio marino:

GONZÁLEZ ANGELOTTI, Francia. Régimen legal de la instalación de estructuras artificiales en el espacio marítimo y su compatibilidad con la protección de cables submarinos. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10808, 2025

Ordenación de los recursos naturales:

PALOMAR OLMEDA, Alberto. El marco competencial de la ordenación de los recursos naturales: a propósito de la STS de 25 de mayo de 2025 (1). *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10795, 2025

Ordenación del territorio:

FRIEYRO ELÍCEGUI, Sofía. Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10769, 2025

Parques naturales:

MONTESINOS SANÍA, Andrea. a insuficiente protección jurídica del Parque Natural de l'Albufera (1). *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10811, 2025

Participación:

CANALDA CRIADO, Sergio. Las políticas de gestión medioambiental, de sostenibilidad y de diligencia debida como escenarios de participación de los trabajadores. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4126 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Pesca:

CUNNIFE, Emily. 'There just can't be green without blue': sustainability and fishers in the EU's blue economy. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4124 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Propiedad privada:

FOX, Sarah J. Soil governance and private property. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 56-62. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Reciclaje:

IZIDORO, Leila Giovana. Catadores de recicláveis e subjetividade jurídica na América Latina: do "quarto de despejo" à "sala de visitas" da sociabilidade capitalista. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4125 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Régimen local:

BERNDT, Carolyn. Navigating infrastructure, affordability, and climate change at the local level. *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, pp. 49-51. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Residuos:

ROZAS, José-Andrés; SANTANDER DÍAZ, María Felisa. Claves y retos del impuesto sobre el depósito de residuos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4134 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Responsabilidad penal:

MAGRO SERVET, Vicente. La responsabilidad penal por incendios forestales ante el verano 2025: posibles soluciones prácticas al respecto. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10783, 2025

SERIOCHA FERNÁNDEZ-PÉREZ, Serafín. El tratamiento penitenciario de los incendiarios en España. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10783, 2025

Responsabilidad Social Empresarial (RSE):

BÉDAT, Maxine. Legal Accountability for Corporate Targets on Environmental and Social Impacts. *Environmental Law Reporter*, vol. 55, n. 6, noviembre 2025.

Seguridad alimentaria:

PALMA FERNÁNDEZ, José Luis. Controles oficiales en la cadena alimentaria: la nueva regulación. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10810, 2025

Transportes:

HUARTE ARREGUI, Miguel. Del caos eléctrico al caos ferroviario: la dependencia del transporte ferroviario español de la red eléctrica. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10814, 2025

THAKUR, Garima. Bhanupali-Bilaspur-Beri Railway project, Himachal Pradesh: Assault on the Mountains. *Law, Environment and Development Journal*, vol. 21, n. 2, 2025, pp. 635-651. Disponible en: https://doi.org/10.25501/SOAS.00596804 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Urbanismo:

FRIEYRO ELÍCEGUI, Sofía. Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. *Diario La Ley (Estudios doctrinales)*, n. 10769, 2025

PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz. Ciudades europeas en la economía circular: retos y experiencias de un nuevo modelo de transformación urbana. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4118 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Vehículos:

YANG, Jie. A Review of End-of-Life Vehicle Legal Framework in China. *Law, Environment and Development Journal*, vol. 21, n. 2, 2025, pp. 616-634. Disponible en: https://doi.org/10.25501/SOAS.00596779 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 21 de noviembre de 2025

Construcción:

HAWINS, Joanne. Nationally significant infrastructure projects and the planning and infrastructure bill: a move in the wrong direction. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 3, septiembre 2025, pp. 224-230. Disponible en: https://doi.org/10.1177/14614529251366831 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Derecho ambiental:

ADAMS, Verity L.J.; LANGLEY, Thomas. Quarterly Comment by Trinity Chambers. *Environmental Law Review*, vol. 27, n. 3, septiembre 2025, pp. 231-256. Disponible en: https://doi.org/10.1177/14614529251367198 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

ÁLVAREZ CARREÑO, Santiago M. Derecho y políticas ambientales en la Región de Murcia (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4195 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

ARIAS CASTAÑO, Abel. Derecho y políticas ambientales en Asturias (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4237 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

ARIAS CASTAÑO, Abel. Jurisprudencia ambiental Asturias (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4238 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

ARMENTERSA CABOT, Marcos de. Perspectiva del Derecho del Medio Ambiente y de las Políticas Ambientales de la Unión Europea (Primer Semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4170 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

BRUFAO CURIEL, Pedro. Derecho y políticas ambientales en Extremadura (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4223 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

BRUFAO CURIEL, Pedro. Jurisprudencia ambiental en Extremadura (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4224 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

ENTRENA RUIZ, Daniel Bruno. Derecho y políticas ambientales en la Comunidad de Madrid (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4199 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

EXPÓSITO-LÓPEZ, Oscar. Legislación básica de protección del medio ambiente (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4165 (Fecha de último acceso 05-11-2025).
FERNÁNDEZ EGEA, Rosa M. Jurisprudencia ambiental internacional (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4203 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GARCÍA GARCÍA, Sara. Derecho y políticas ambientales en Castilla y León (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4218 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GARCÍA GARCÍA, Sara. Jurisprudencia ambiental Castilla y León (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4219 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GARRIDO CUENCA, Nuria. Derecho y políticas ambientales en Castilla-La Mancha (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4213 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GARRIDO CUENCA, Nuria. Jurisprudencia ambiental Castilla-La Mancha (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4225 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GIL CASIÓN, María Inés. Derecho y políticas ambientales en Cataluña (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4216 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GILES CARNERO, Rosa. Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4208 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Josep Manuel. Derecho y políticas ambientales en Illes Balears (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4211 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

GÓMEZ GONZÁLEZ, Josep Manuel. Jurisprudencia ambiental en Illes Balears (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4214 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

HERRAIZ SERRANO, Olga. Derecho y políticas ambientales en Aragón (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4220 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

LAZKANO BROTÓNS, Iñigo. Derecho y políticas ambientales en el País Vasco (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4209 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

LAZKANO BROTÓNS, Iñigo. Jurisprudencia ambiental en el País Vasco (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4210 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MARTÍN MORÁN, Álvaro. Jurisprudencia ambiental Tribunal Supremo (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4241 (Fecha de último acceso 05-11-2025).
MELLADO RUIZ, Lorenzo. Jurisprudencia ambiental Andalucía (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4175 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MORA RUIZ, Manuela. Derecho y políticas ambientales en Andalucía (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4205 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

MUÑOZ BENITO, Lucía. Derecho y políticas ambientales en La Rioja (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4217 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

PRESICCE, Laura. Jurisprudència ambiental Catalunya (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4202 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, María del Carmen. Jurisprudencia ambiental en Galicia (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4233 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

SERENO, Amparo. Derecho y políticas ambientales en Portugal (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4215 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

SISTERO RÓDENAS, Sara. Derecho y políticas ambientales en la Comunidad Valenciana (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4234 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

SISTERO RÓDENAS, Sara. Jurisprudencia ambiental en la Comunitat Valenciana (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4236 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Derecho constitucional:

ESTEVE-JORDÀ, Clara. Jurisprudencia constitucional ambiental (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4204 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Derecho penal ambiental:

MARQUÈS I BANQUÉ, María; RÍOS VERA, Lidia. Jurisprudencia penal ambiental (primer semestre 2025). *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4242 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 14 de noviembre de 2025

Aguas:

DÍEZ SIMÓN, Miguel. Recensión: "Beatriz Setuain Mendia (Dir.); Sergio Salinas Alcega, (Codir.). Perspectivas jurídicas sobre clima, agua y energía: estudios en reconocimiento al magisterio del profesor Antonio Embid Irujo, Aranzadi – Thomson Reuters, 2024". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda3959 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Cambio climático:

DÍEZ SIMÓN, Miguel. Recensión: "Beatriz Setuain Mendia (Dir.); Sergio Salinas Alcega, (Codir.). Perspectivas jurídicas sobre clima, agua y energía: estudios en reconocimiento al magisterio del profesor Antonio Embid Irujo, Aranzadi – Thomson Reuters, 2024". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda3959 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

FERNÁNDEZ-EGEA, Rosa M. Recensión: "Justo Corti Varela; Álvaro Jarillo Aldeanueva, Derecho climático europeo: políticas de la Unión y acción exterior, Tirant lo Blanch, 2024, 290 PP. ISBN: 9788411972802". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4231 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

LAWRENZ; Irina. Recensión: "Feminist Frontiers in Climate Justice – Gender Equality, Climate Change and Rights by Cathi Albertyn, Meghan Campbell, Helena Alviar García, Sandra Fredman and Marta Rodriguez de Assis Machado (eds)". *Law, Environment and Development Journal*, vol. 21, n. 1, 2025, pp. 909-912. Disponible en: https://lead-journal.org/content/b2102.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Recensión: "Alexandre Peñalver Cabré (Dir.), Litigación climática: el papel de la ciudadanía y los jueces, Edicions de la Universitat de Barcelona, 2024, 421 PP. ISBN: 9788410500464". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4147 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Derecho ambiental:

FERRANDO HERNÁNDEZ, Joan-Marc. Recensión: "María Isabel Torres Cazorla, Elena Del Mar García Rico, (Dirs.); Andrés Bautista Hernánez, María Alicia Pastor García, (Coords.); Medio ambiente, seguridad y salud: grades retos del derecho en el siglo XXI, Tirant lo Blanch, 2024, PP: 332. ISBN: 9788410713055". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4222 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Recensión: "Adapting to high-level warming: Law, Governance and Equity. Katrina F. Kuh & Shannon M. Roesler". *Environmental Law and Policy Annual Review*, ed. especial, 2025, p. 73. Disponible en: https://www.eli.org/sites/default/files/files-pdf/ELPAR%202025_copyright%20%282%29.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Energía:

DÍEZ SIMÓN, Miguel. Recensión: "Beatriz Setuain Mendia (Dir.); Sergio Salinas Alcega, (Codir.). Perspectivas jurídicas sobre clima, agua y energía: estudios en reconocimiento al magisterio del profesor Antonio Embid Irujo, Aranzadi – Thomson Reuters, 2024". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda3959 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

EXPÓSITO-LÓPEZ, Oscar. Recensión: "Lucea Franco, Pilar. La planificación energético-climática en Francia y España: evolución, principios y discrecionalidad, Atelier Jurídico, 2025, 278 PP., ISBN: 9791387543594". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4228 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Espacios naturales protegidos:

LESNIEWSKA, Feja. Recensión: "Research Handbook on Polar Law, by Karen N. Scottand David L. Van der Zwaag (eds.)" y "Climate Change and the Polar Aesthetics by Lisa E. Bloom". *Law, Environment and Development Journal*, vol. 21, n. 1, 2025, pp. 915-919. Disponible en: https://lead-journal.org/content/b2103.pdf (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Participación:

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier. Recensión: "Alexandre Peñalver Cabré (Dir.), Litigación climática: el papel de la ciudadanía y los jueces, Edicions de la Universitat de Barcelona, 2024, 421 PP. ISBN: 9788410500464". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4147 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

Salud:

FERRANDO HERNÁNDEZ, Joan-Marc. Recensión: "María Isabel Torres Cazorla, Elena Del Mar García Rico, (Dirs.); Andrés Bautista Hernánez, María Alicia Pastor García, (Coords.); Medio ambiente, seguridad y salud: grades retos del derecho en el siglo XXI, Tirant lo Blanch, 2024, PP: 332. ISBN: 9788410713055". *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 16, n. 1, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.17345/rcda4222 (Fecha de último acceso 05-11-2025).

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambienta (AJA) se publica los días hábiles (de lunes a viernes). La periodicidad de los recopilatorios es mensual. Actualmente, la publicación de Artículos doctrinales y/o Comentarios es como mínimo de 30 al año. Adicionalmente, y desde 2011, se publica un Anuario cada año.

Las condiciones de colaboración en la revista son las siguientes:

1. Originalidad:

Los Artículos doctrinales deben ser originales y tratarán sobre temas de Derecho ambiental. Recogerán análisis doctrinales sobre legislación y jurisprudencia ambiental de cualquier naturaleza, con una finalidad esencialmente investigadora.

Los Comentarios deben ser originales y estar dirigidos analizar y a reflexionar sobre temas de Derecho ambiental que sean de actualidad. También podrán versar sobre normas recientemente publicadas o a sentencias novedosas que merezcan un comentario de este tipo. Su finalidad será esencialmente divulgativa.

En todo caso, a cada autor se le requerirá firmar una declaración que afirma que su texto es original e inédito, y no ha sido enviado ni está pendiente de admisión de otra revista o publicación, ni sobre el mismo existen derechos de publicación por parte de entidad alguna.

2. Envío:

Las colaboraciones se dirigirán por correo electrónico a las direcciones: aja@actualidadjuridicaambiental.com ; biblioteca@cieda.es

3. Evaluación:

Los Artículos doctrinales serán aceptados previo informe favorable de dos evaluadores, según el sistema de evaluación por pares anónima (proceso de doble-ciego, "double blind peer review"): en primer lugar, un evaluador interno que será miembro del Consejo de Redacción y, en una segunda fase, un evaluador externo, especialista de reconocido prestigio en materia de Derecho ambiental ajeno a la organización de la revista. Los evaluadores valorarán la adecuación del artículo propuesto a las normas de publicación, la calidad de su contenido y el interés del tema.

La existencia de un informe de evaluación negativo es causa suficiente para la denegación de la publicación del artículo propuesto.

Los evaluadores recibirán los artículos del coordinador de AJA por correo electrónico y se someterán a las instrucciones y cuestionario de evaluación. Los artículos no llevarán indicación alguna que permita conocer la identidad del autor.

El resultado de la evaluación será comunicado al autor a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos meses.

Por otro lado, los Comentarios serán sometidos a una evaluación interna en proceso de doble-ciego.

4. Formato:

Los textos deberán presentarse **en formato Word**.

Los Comentarios tendrán una extensión de 5 páginas en adelante (Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría).

Los Artículos doctrinales mantendrán un tipo de fuente Garamond 14, interlineado sencillo, alineación justificada, márgenes normales, sin sangría. Se recomienda una extensión a partir de 20 páginas.

Los trabajos recibidos responderán a la siguiente estructura:

– **Título** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
– **Autor**, indicando su nombre y apellidos, así como el cargo o profesión que ostenta, institución y país, y el código ORCID, en su caso. En caso de autoría múltiple, se debe indicar en primer lugar la autoría principal.
– **Resumen** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
– **Palabras clave** en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**. Deberán ir separadas por punto, con punto al final.
– **Índice o sumario**, en la lengua original del trabajo, en **castellano** y en **inglés**.
– **Contenido** del artículo.
– **Referencias bibliográficas.**

Cuando proceda, se indicará la fuente de financiación, indicando la entidad financiadora, el nombre y/o código del proyecto, así como cualquier otro dato relevante para la identificación de la misma.

La numeración de los apartados se hará con caracteres arábigos:

1. Introducción
2.
  2.1.
    2.1.1.
3.
  3.1.
  etc.
4. Conclusión
5. Bibliografía

Las **notas a pie** irán en Garamond 12, con las mismas características de párrafo.

Los extractos o **citas literales** irán en línea aparte, Garamond 12, en cursiva y con sangrado de 1 cm. a cada lado.

La **numeración** de cada epígrafe se hará con caracteres arábigos (no romanos) y hasta un máximo de tres niveles (1, 1.1., 1.1.1.). Los títulos de cada epígrafe o subepígrafe irán en negrita y mayúsculas. Si se desea enumerar a un nivel más detallado, se utilizará la secuencia: a), b), c)…, o se emplearán guiones.

Se procurará limitar el uso de imágenes y tablas y, en su caso, se deberá indicar pie de imagen o título de tabla, así como la fuente de procedencia.

5. Idiomas:

Los idiomas de publicación son el castellano, catalán, euskera, gallego, alemán, inglés, francés, italiano y portugués.

6. Accesibilidad para personas con discapacidad:

Es obligatorio que el documento cumpla con el RD1112/2018 de accesibilidad a la discapacidad. Esto significa que los enlaces del texto y de las notas al pie deben ser integrados dentro de su texto enunciativo.

Por ejemplo, en texto o nota a pie, debe decir:

> Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60

En lugar de:

> Sobre la evolución y proyección normativa de esta temática en nuestro país, véase el estudio previo, por MORA RUIZ, M., La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis?. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 32, febrero 2014, pp. 38-60, disponible en http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/02/2014_02_17_Manuela_Mora_Energias-renovables.pdf

Únicamente en el listado de la bibliografía se podrán expresar páginas web explícitas, indicando entre paréntesis la fecha de último acceso.

7. Bibliografía:

La **bibliografía** se realizará con el formato dictado por la norma **UNE-ISO 690:2013.** Deberá figurar al final del documento, haciendo referencia al autor, título, lugar, editorial y fecha. El listado de referencias bibliográficas final se ordenará de manera alfabética. El modelo básico corresponde a:

- **Monografías:** APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año.
- **Capítulos de monografías**: APELLIDOS, Nombre. Título. En: APELLIDOS, Nombre. *Título*. Lugar: Editorial, año, pp. x-x.
- **Artículos de publicaciones periódicas:** APELLIDOS, Nombre. Título. *Nombre de revista*, volumen, año, pp. x-x.

Aquellos documentos en formato digital deberán añadir al final de la referencia:

Disponible en : www.URL.com (Fecha de último acceso XX-XX-20XX).

En caso de autoría múltiple hasta tres autores, se separarán con punto y coma. Si hay más de tres, se indicará el primero y se añadirá ", et al.".

Para la inserción de las citas en texto se recomienda la utilización del sistema autor-fecha:

- "El problema que se plantea en los tributos medioambientales es el riesgo del que nos hablan Carbajo Vasco y Herrera Molina (2004: p. 89) en…"
- "Algunos autores (García, 2018: p. 94) sugieren la incorporación…"

También es posible la utilización del sistema numérico continuo, con la adición de notas a pie de página en la que se indique la fuente, incluyendo además el listado final de referencias ordenado alfabéticamente.

Recomendamos la lectura de las siguientes guías de elaboración de referencias bibliográficas con UNE-ISO 690:2013 para ampliar la información correspondiente:

- Citas y elaboración de bibliografía: el plagio y el uso ético de la información: Estilo UNE-ISO 690. Universidad Autónoma de Madrid.
- Norma ISO 690:2013. Universidad de Zaragoza.

8. Estadísticas de recepción y aceptación de Artículos y Comentarios originales:

Consultar en sitio web: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/publicar/

9. Política editorial:

Puede consultar la política editorial completa de nuestra revista en el apartado "Publicar" de nuestra página web.

10. **Valoración** de la revista:

Con el fin de ofrecer un servicio que pretende satisfacer al máximo necesidades del usuario, la revista invita al lector a participar en cualquier momento en el cuestionario de valoración.

Dirección Académica de Actualidad Jurídica Ambiental

Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual Núm. 161
Noviembre 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