



Actualidad Jurídica Ambiental

Recopilación mensual
Núm. 162

Diciembre 2025

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 Alemany

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

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

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



SUMARIO

SUMARIO.....	2
ARTÍCULOS	4
RECURSO MINERO Y DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO: LA GEOTERMIA EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA DE MINAS Y DE AGUAS, Sofía Salgado Pontón	5
¿ES LA TASA DE RESIDUOS LA HERRAMIENTA TRIBUTARIA APROPIADA?: CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FIGURA EN EL MARCO DE LA LEY 7/2022, Arantxa Serrano Cañadas	65
LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: UN FRENO A LA COMPETENCIA, Álvaro Gómez Expósito	103
LA COORDINACIÓN FINANCIERA COMO PRERREQUISITO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EFICAZ EN UN MARCO DE ECONOMÍA CIRCULAR, María Amparo Grau Ruiz.....	160
RECENCIOS.....	183
RECENSIÓN AL LIBRO "EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DEL CLIMA" DE ANTONIO FORTES MARTÍN, ED. DYKINSON, 2025, Luis Felipe Guzmán Jiménez.....	184
LEGISLACIÓN AL DÍA	190
Nacional.....	191
Iberoamérica	194
<i>Portugal</i>	194
JURISPRUDENCIA AL DÍA	196
Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).....	197
Otros Tribunales Europeos	203
Tribunal Supremo (TS).....	208
Tribunal Superior de Justicia (TSJ)	216
<i>Andalucía</i>	216
<i>Aragón</i>	219
<i>Cantabria</i>	223
<i>Castilla-La Mancha</i>	225
<i>Cataluña</i>	230
<i>Galicia</i>	234
<i>Principado de Asturias</i>	240
Iberoamérica	249

<i>Portugal</i>	249
ACTUALIDAD	252
Noticias	253
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA	259
MONOGRAFIAS	260
PUBLICACIONES PERIÓDICAS	262
Números de publicaciones periódicas	262
Artículos de publicaciones periódicas	263
Legislación y jurisprudencia ambiental	273
Recensiones	276
NORMAS DE PUBLICACIÓN	278

ARTÍCULOS

**Álvaro Gómez Expósito
María Amparo Grau Ruiz
Sofía Salgado Pontón
Arantxa Serrano Cañadas**

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 01 de diciembre de 2025

RECURSO MINERO Y DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO: LA GEOTERMIA EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA DE MINAS Y DE AGUAS

MINERAL RESOURCES AND PUBLIC WATERS: GEOTHERMAL ENERGY IN STATE AND REGIONAL MINING AND WATER REGULATIONS

Autor: Sofía Salgado Pontón, doctoranda en Derecho (ayudas FPU 2024)¹, Universidad de Vigo. ORCID: [0009-0001-6967-9168](https://orcid.org/0009-0001-6967-9168)

Fecha de recepción: 30/09/2025

Fecha de modificación: 27/10/2025

Fecha de aceptación: 19/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00452>

Resumen:

El presente trabajo estudia la regulación de los aprovechamientos geotérmicos desde una doble perspectiva: su inclusión en los recursos mineros regulados por la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y su incidencia en el dominio público hidráulico. Con respecto al primero de estos aspectos, se aborda la problemática clasificación de los recursos geotérmicos de muy baja entalpía y las distintas soluciones interpretativas adoptadas por las Comunidades Autónomas. En relación con la incidencia de la geotermia en el dominio público hidráulico, este artículo estudia el tratamiento dado por los planes hidrológicos de cuenca a los

¹ Propuesta de Resolución provisional de la Secretaría General de Universidades, por la que se publica la selección provisional de las ayudas para la Formación del Profesorado Universitario, correspondiente a la convocatoria publicada por Orden de 30 de diciembre de 2024.

usos de agua vinculados a geotermia y la relación entre estas actividades y los vertidos a las aguas subterráneas.

Abstract:

This paper examines the regulation of geothermal exploitations from a dual perspective: their classification as mineral resources under the 1973 Mining Law and their impact on public waters. Regarding the first aspect, it addresses the problematic classification of very low enthalpy geothermal resources and the various interpretative solutions adopted by the Autonomous Communities. With respect to the impact of geothermal activities on public waters, this article analyzes the treatment given by river basin management plans to water uses associated with geothermal energy, along with the relationship between these activities and discharges into groundwater.

Palabras clave: Recursos geotérmicos. Técnica minera. Dominio público hidráulico.

Keywords: Geothermal resources. Mining techniques. Public waters.

Índice:

1. Consideraciones iniciales: el fomento de la geotermia como fuente de energía renovable en el Cuarto Paquete de la Energía y las carencias normativas internas
2. Los recursos geotérmicos en la normativa estatal y autonómica minera. Planteamiento del problema y posible solución interpretativa
 - 2.1. Los recursos geotérmicos en la redacción original de la Ley de Minas de 1973
 - 2.2. Los recursos geotérmicos en la normativa estatal minera tras las modificaciones introducidas en la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos
 - 2.3. Los recursos geotérmicos en la normativa autonómica minera: especial referencia a Galicia e Islas Baleares
 - 2.4. La difícil adecuación de un marco normativo preconstitucional al estado de la técnica actual: planteamiento del problema y posible solución interpretativa
 - 2.5. La necesaria reforma legislativa de la clasificación en secciones de los recursos mineros: propuestas anteriores y situación actual del proceso de elaboración de una nueva Ley de Minas

3. Actividades geotérmicas y protección y gestión del dominio público hidráulico: una manifestación del binomio agua-energía apenas positivizada
 - 3.1. Consideraciones preliminares: las actividades geotérmicas y la utilización del dominio público hidráulico. El binomio agua-energía apenas positivizado en la normativa estatal de aguas
 - 3.2. Título habilitante
 - 3.3. Subsunción de los aprovechamientos geotérmicos en el orden de preferencia de usos privativos de las aguas
 - 3.4. Vertidos a las aguas subterráneas en aprovechamientos geotérmicos abiertos
4. Consideraciones finales
5. Bibliografía citada
6. Normativa citada
 - 6.1. Normativa de la Unión Europea
 - 6.2. Normativa estatal
 - 6.3. Normativa autonómica
7. Documentación institucional citada
 - 7.1. Documentación institucional de la Unión Europea
 - 7.2. Documentación institucional de ámbito estatal o autonómico

Index:

1. Preliminary Considerations: The Promotion of Geothermal Energy as a Renewable Energy Source in the Fourth Energy Package and the Deficiencies in Domestic Regulation
2. Geothermal Resources in State and Regional Mining Regulations: Problem Statement and Possible Interpretative Solution
 - 2.1. Geothermal Resources in the Original Wording of the 1973 Mining Law
 - 2.2. Geothermal Resources in State Mining Regulation Following the Amendments Introduced by Law 54/1980 of November 5, Amending the Mining Law, with Special Attention to Energy Mineral Resources
 - 2.3. Geothermal Resources in Regional Mining Regulations: Special Reference to Galicia and Islas Baleares
 - 2.4. The Difficult Adaptation of a Pre-Constitutional Regulatory Framework to Current State of Art: Problem Statement and Possible Interpretative Solution
 - 2.5. The Necessary Legislative Reform of the Classification of Mineral Resources into Sections: Previous Proposals and the Current Status of the Drafting Process of a New Mining Law

3. Geothermal Activities and the Protection and Management of Public Waters: A Barely Recognized Manifestation of the Water-Energy Nexus
 - 3.1. Preliminary Considerations: Geothermal Activities and the Use of Public Waters. The Water-Energy Nexus Barely Recognized in State Water Regulations
 - 3.2. Permit
 - 3.3. Subsumption of Geothermal Uses into the Order of Preference of Privileged Water Uses
 - 3.4. Discharges to Groundwater in Open Geothermal Exploitations
4. Concluding Remarks
5. Bibliography
6. Legislation Cited
 - 6.1. European Union Legislation
 - 6.2. State Legislation
 - 6.3. Regional Legislation
7. Institutional Documents Cited
 - 7.1. European Union Institutional Documents
 - 7.2. Institutional Documents of State or Regional Scope

1. CONSIDERACIONES INICIALES: EL FOMENTO DE LA GEOTERMIA COMO FUENTE DE ENERGÍA RENOVABLE EN EL CUARTO PAQUETE DE LA ENERGÍA Y LAS CARENCIAS NORMATIVAS INTERNAS

En el año 2023, el sector residencial representó el 26,2% del consumo energético final en la Unión Europea, del cual un 62,5% se destinó a sistemas de climatización; en España, solo el 17,7% de la energía empleada en los hogares en ese periodo provenía de fuentes de energía renovables². Por ello, la transición energética en el sector de la calefacción y refrigeración representa un pilar fundamental de la estrategia europea de descarbonización³, y dentro de estas

² Datos extraídos de [Eurostat: “Energy consumption in households”](#) de junio de 2025 (fecha de consulta: 28 de septiembre de 2025).

³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones de 30 de noviembre de 2016 “Energía limpia para todos los europeos” (COM(2016) 860 final), §3; Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 16 de febrero de 2016 “Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración” (COM(2016) 51 final); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 18 de mayo de 2022 “Plan REPowerEU” (COM(2022) 230 final). Sobre la relevancia de los sistemas de calefacción y refrigeración en la política energética de la UE, véase Coccio (2024: pp. 494-495) y (2025: pp. 433-436).

nuevas fuentes de energía renovables⁴, la geotermia adquiere una especial preponderancia.

Se entiende por energía geotérmica, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, “*la energía almacenada en forma de calor bajo la superficie de la tierra sólida*”. Como fluido conductor de este calor terrestre se emplea agua, ya sea en estado líquido o gaseoso, o una mezcla de agua y anticongelante⁵. Pueden diferenciarse diferentes tipos de geotermia en función de la temperatura del recurso, aspecto que condiciona, a su vez, las posibilidades de utilización del mismo:

Tipo de recurso	Temperatura	Profundidad	Uso
Muy baja entalpía	<25°C	<200 m	Calefacción y refrigeración individual o de distrito (“ <i>district heating and cooling</i> ”)
Baja entalpía	25°C-90°C	En cuencas sedimentarias: 200-3.000 m	Calefacción y refrigeración de distrito
Mediana entalpía	90°C-150°C	En cuencas sedimentarias: 2.000-4.000 m En cuencas de alta temperatura: <1.000 m	Calefacción y refrigeración de distrito o generación de energía eléctrica con fluidos secundarios
Alta entalpía	>150°C	En cuencas de alta temperatura: 1.500-3.000 m	Generación de energía eléctrica
Roca Caliente Seca (“ <i>Hot Dry Rock</i> ”)	Vapor a alta temperatura	Hasta 5.000 m	Generación de energía eléctrica

Fuente: Comisión Europea (2022: pp. 168-169)

⁴ La geotermia se califica como fuente de energía renovable por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (art. 2.1), la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (art. 2.31) y la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (Anexo X.III.9.d).

⁵ Fernández Pérez y Novelle Varela (2019: p. 65).

Las ventajas de la geotermia frente a otras renovables (constancia y seguridad en el suministro, carácter local de la producción, bajas emisiones asociadas, etc.)⁶ han incrementado en los últimos años el interés de la Unión Europea en esta fuente de energía. Así, la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 2024 sobre la energía geotérmica (2023/2111(INI)) (C/2024/5738), §35

“destaca que unas normas de concesión de permisos para la energía geotérmica que permitan una mayor rapidez, dentro del respeto de la legislación medioambiental existente de la Unión, facilitarían el despliegue de los proyectos de energía geotérmica en toda la Unión Europea; observa que, en la actualidad, los proyectos de energía geotérmica profunda están sujetos a legislaciones concebidas para proyectos de minería a gran escala, que son difíciles de cumplir, en especial en proyectos geotérmicos a pequeña escala; pide, por tanto, a los Estados miembros que revisen la legislación minera vigente a fin de reflejar mejor el carácter específico de los proyectos geotérmicos y desarrollar normas específicas de concesión de permisos para la energía geotérmica, teniendo en cuenta al mismo tiempo que las distintas tecnologías geotérmicas tienen impactos y riesgos geológicos y medioambientales muy diferentes (...).”

A su vez, en esta Resolución, el Parlamento (§37)

“manifiesta su preocupación por la lentitud de los procesos de concesión de permisos para proyectos geotérmicos; insta a los Estados miembros a que establezcan procesos de concesión de permisos ágiles y digitales más eficientes para los nuevos proyectos geotérmicos y para la ampliación de las instalaciones existentes, entre otras cosas creando una ‘ventanilla única’ donde todavía no se haya creado, para todas las autoridades que intervienen en el proceso de concesión de permisos y a que proporcionen apoyo a las autoridades locales para garantizar que su personal está debidamente cualificado”.

A estos problemas que pone de manifiesto la Resolución del Parlamento europeo no es ajeno el ordenamiento interno español: más allá de la normativa sobre generación y autoconsumo de energías renovables⁷, el carácter de recurso minero de la geotermia y el empleo de aguas continentales como medio de transmisión del calor de la tierra determinan la aplicación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (en adelante, LM/1973) y del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de

⁶ Véase el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 26 de junio de 2024 “La localización de la producción energética: el papel de la energía geotérmica” (C/2024/3663) y la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 2024 sobre la energía geotérmica (2023/2111(INI)) (C/2024/5738).

⁷ Marco normativo contenido fundamentalmente en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos y el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

Aguas (en adelante, TRLA/2001), así como de la normativa reglamentaria de desarrollo de estos instrumentos y de la legislación autonómica dictada en el ejercicio de las competencias estatutarias en materia de aguas y minas. El carácter preconstitucional de la primera de estas leyes y la desatención de la segunda hacia las nuevas fuentes de energía renovable ha determinado que en estos sectores del ordenamiento la geotermia se caracterice, en el plano de la gestión y protección de recursos hídricos, por la atomización del régimen jurídico aplicable en las distintas demarcaciones hidrográficas, y, en el ámbito minero, por el alejamiento de la práctica administrativa del tenor literal de la norma. La inadecuación de los procedimientos de otorgamiento de derechos mineros a las posibilidades actuales de autoconsumo y la indeterminación del título habilitante requerido para el uso de las aguas lastran la implantación de los aprovechamientos geotérmicos y generan diferencias territoriales difícilmente justificables, y que contrastan con el impulso estatal a la geotermia mediante estrategias y líneas subvencionales⁸.

La incidencia de estos dos sectores —minas y aguas— en los aprovechamientos geotérmicos constituye el objeto de análisis de este trabajo. En el apartado 2 se abordará el problemático encaje de los recursos geotérmicos en la clasificación en secciones de la LM/1973, con especial atención a la geotermia de baja entalpía y a las diferentes soluciones adoptadas por las CC.AA. ante la ausencia de un marco normativo estatal actualizado. En el apartado 3, por su parte, se estudiarán las previsiones recogidas en la normativa estatal y autonómica de aguas y en los planes hidrológicos de cuenca en relación con el título habilitante necesario para la utilización de las aguas en sistemas geotérmicos abiertos o cerrados, así como la necesidad de contar con autorización de vertido para la reinyección en el acuífero de las aguas empleadas en sistemas abiertos de geotermia.

⁸ El [borrador del I Plan de Acción para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales 2025-2029](#) contempla como actuaciones transversales “Ayudas a estudios de viabilidad de proyectos, de carácter innovador, de energía geotérmica de media y alta temperatura” (A28.M31) e “Identificar zonas de interés de campos geotérmicos de media y alta entalpía, así como estructuras subterráneas de almacenamiento de productos energéticos renovables” (A29.M31). El [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030](#), por su parte, prevé la creación de una línea de ayudas para “*acelerar el despliegue y la integración a gran escala de las tecnologías renovables térmicas en todos los sectores de la economía (bombas de calor de energía ambiente y geotérmicas, energía solar térmica con y sin concentración, geotermia uso directo o biomasa)*”. Destaca, en esta línea, el [Programa Geotermia Profunda](#), financiado con fondos Next Generation EU, en el que se enmarca la Orden TED/467/2023, de 28 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a estudios de viabilidad de proyectos, de carácter innovador, para el aprovechamiento de energía geotérmica profunda.

2. LOS RECURSOS GEOTÉRMICOS EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA MINERA. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y POSIBLE SOLUCIÓN INTERPRETATIVA

2.1. Los recursos geotérmicos en la redacción original de la Ley de Minas de 1973

La redacción original de la LM/1973 clasificaba los recursos mineros en tres secciones (artículo 3.1):

- La sección A comprendía los recursos mineros “*de escaso valor económico y comercialización geográficamente restringida, así como aquellos cuyo aprovechamiento único sea el de obtener fragmentos de tamaño y forma apropiados para su utilización directa en obras de infraestructura, construcción y otros usos que no exigen más operaciones que las de arranque, quebrantado y calibrado*”;
- La sección B agrupaba las aguas minerales y termales, las estructuras subterráneas y los yacimientos;
- La sección C incluía los yacimientos minerales y recursos geológicos no comprendidos en las dos secciones anteriores.

Como puede apreciarse, las secciones A y C se diferenciaban en función de criterios económicos susceptibles de variación con el paso del tiempo y que debían ser precisados mediante Real Decreto⁹, mientras que la sección B estaba conformada por una lista cerrada de recursos enumerados en la propia ley; misma técnica que, como se verá en el siguiente apartado, empleará la Ley 54/1980 para la creación de una nueva sección D¹⁰.

La redacción original de la LM/1973 no se refería de forma expresa a los recursos geotérmicos, pero el artículo 5.1 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (en adelante, RGRM/1978) ordenaba su clasificación en las secciones B o C en función de su potencial calorífico:

⁹ Decreto 1747/1975, de 17 de julio, por el que se fijan criterios de valoración para configurar la Sección A) de la Ley de Minas, derogado y sustituido por el Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se fija criterios de valoración para configurar la sección A) de la Ley de Minas.

¹⁰ Sobre la clasificación de los recursos mineros efectuada por la LM/1973, véase Ávila Rodríguez (2021: 61-69), Colom Piazuelo (2015: pp. 1170-1172), de Arcenegui (2002: pp. 55-65), Fernández-Espinar López (2013: §V), Guaita Martorell (1982: pp. 324-325 y 332-357), Moreu Carbonell (2001: pp. 106-134) y Quintana López (2012).

“Pertenecen a la Sección C) cuantos yacimientos minerales y demás recursos geológicos no estén clasificados en las Secciones anteriores y sean objeto de explotación o aprovechamiento conforme a la Ley de Minas.

Son recursos geotérmicos, incluidos en esta Sección, aquellos entre los geológicos que por su temperatura puedan permitir, entre otras aplicaciones, la obtención de energía, en especial térmica, por intermedio de fluidos. Las aguas termales, tal como se definen en este mismo artículo, quedan fuera de la Sección C”.

Este mismo precepto del RGRM/1978 entendía por aguas aguas termales:

“[aquellas] cuya temperatura de surgencia sea superior, al menos, en cuatro grados centígrados a la media anual del lugar donde alumbran, siempre que, caso de destinarse a usos industriales, la producción calorífica máxima sea inferior a quinientas termias por hora”.

Por lo tanto, de acuerdo con el RGRM/1978, aquellas aguas empleadas para la producción de energía geotérmica cuya temperatura de surgencia fuera superior en al menos 4 °C a la temperatura media anual del lugar donde alumbraran, pero que no alcanzaran una producción calorífica de 500 termias/h, se consideraban aguas termales incluidas en la sección B. Aquellas aguas que superaran dicha producción calorífica, en cambio, se incluían entre los recursos de la sección C. Esta distinción reviste una importancia singular, pues el procedimiento de otorgamiento de derechos mineros variaba sustancialmente para las aguas termales (artículos 24 a 29 LM/1973) y para los recursos de la sección C (artículos 37 a 74 LM/1973)¹¹.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la definición de aguas termales recogida en el artículo 23.2 LM/1973, que no ha sido modificada desde la entrada en vigor de la ley, no hace referencia a la limitación de potencia calorífica cuando las aguas sean destinadas a usos industriales. Así, de acuerdo con la literalidad de la LM/1973, las aguas destinadas a la producción de energía geotérmica debían entenderse comprendidas en la sección B de la ley, no en la C. Esta es la razón por la que el Consejo de Estado sugirió la retirada del

¹¹ En los epígrafes 2.3 a 2.5 se abordará el régimen jurídico de las aguas que no alcanzan una temperatura suficiente para ser declaradas termales, pero pueden ser empleadas en aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía, y su clasificación en una u otra sección de la LM/1973, o, en su caso, su exclusión del ámbito aplicativo de la ley.

comentado inciso del proyecto del RGRM/1978¹², y por la que de Arcenegui (2002: p. 59)¹³ consideró ilegal este precepto reglamentario:

"El Reglamento, a través de sus artículos 5 y 38 (arts. 3 y 23 LM), ha introducido modificaciones en el texto legal que, si bien en algunos supuestos pudieran ser entendidas como meras precisiones técnicas o de concepto sobre los recursos clasificados por el legislador, en otros comportan una clasificación nueva sobre cuya legalidad ha de permitírsenos dudar (...). Cuando se refiere a las aguas termales limita su clasificación y calificación como tales y en la Sección B) a que, en caso de destinarse a usos industriales, la producción calorífica máxima sea inferior a quinientas termias por hora porque, en caso contrario, son clasificadas dentro de la Sección C) incluyéndolas en ella como recursos geotérmicos, nuevo tipo de recursos que aparece creado vía reglamentaria y que son definidos como 'aquellos entre los geológicos que por su temperatura puedan permitir, entre otras aplicaciones, la obtención de energía, en especial térmica, por medio de fluidos'".

Pero más allá de esta posible ilegalidad del reglamento, la configuración del aprovechamiento geotérmico como uso industrial de las aguas termales plantea algunos problemas procedimentales derivados de la redacción del propio RGRM/1978. Respecto de esta cuestión, es necesario aclarar que no todos los usos de aguas termales son objeto de regulación en los preceptos de la LM/1973: de acuerdo con el artículo 30, *"las aguas termales que sean destinadas a usos terapéuticos o industriales se considerarán como aguas minerales a todos los efectos de esta sección primera del capítulo segundo"*. En similares términos, el art. 45.1 RGRM/1978 indica que *"las aguas termales que sean destinadas a usos terapéuticos o industriales se considerarán como aguas minerales a todos los efectos de esta sección primera del capítulo segundo, tramitándose sus expedientes como los de aguas minero-medicinales o minero-industriales, según proceda"*. Esto es, a efectos procedimentales (no de inclusión en la sección B), solo las aguas termales destinadas a usos terapéuticos o industriales se sujetan a las normas procedimentales para la obtención de títulos de aprovechamiento del recurso, pero no así las aguas termales que puedan destinarse a otros usos (por ejemplo, usos lúdicos). En lo que aquí interesa, los artículos 23.1.b LM/1973 y 38.1.b RGRM/1978 precisan que son mineroindustriales las aguas *"que permiten el aprovechamiento racional de las sustancias que contengan"*.

¹² Dictamen 40.695, de 13 de julio de 1977, relativo al proyecto de Reglamento General para el Régimen de la Minería, pp. 21-22: *"en cuanto al número DOS (aguas termales) a la única característica señalada en el número también DOS del artículo 23 de la Ley se agrega otra: ... siempre que, caso de destinarse a usos industriales, la producción calorífica máxima sea inferior a quinientas termias por hora". No parece justificada esta limitación, puesto que no figura en la Ley. Debe, pues, eliminarse del proyecto, a no ser que por razones técnicas que este Consejo desconoce se considere necesario conservarla; pero en este caso, deberá figurar como norma inequívocamente reglamentaria"*.

¹³ En el mismo sentido se pronunció el autor en trabajos anteriores (de Arcenegui, 1979: p. 60).

Sin embargo, resulta incorrecto asimilar por completo los usos industriales de las aguas minerales y termales al aprovechamiento de sustancias que se deriva de la definición de “aguas mineroindustriales” recogida en los artículos 23 LM/1973 y 38 RGRM/1978. Aceptar esta postura supondría negar la existencia de un procedimiento aplicable al otorgamiento de títulos mineros para la producción de energía geotérmica a partir de aguas termales, puesto que los usos geotérmicos de las aguas no encajan en la definición recogida en los dos preceptos citados, por lo que esta interpretación ha de ser rechazada: si el artículo 5 RGRM/1978 reconoce la posibilidad de que aguas declaradas termales sean destinadas a la producción de energía, lo más coherente es considerar que cuando la LM/1973 y el RGRM/1978 se refieren a los usos industriales de las aguas termales a efectos de la aplicación a estas del procedimiento previsto para el aprovechamiento de las aguas minerales, estos usos industriales comprenden tanto el aprovechamiento de sustancias (destino que prevén la LM/1973 y el RGRM/1978 para las aguas mineroindustriales) como la producción de energía (destino no previsto de forma expresa para las aguas mineroindustriales en su definición jurídico-positiva, pero que derivaría del posible uso geotérmico de las aguas termales que recoge el artículo 5 RGRM/1978).

Al margen de estos (y otros¹⁴) problemas interpretativos que plantea la definición de aguas termales, las dudas sobre la legalidad del reglamento podrían

¹⁴ A las dudas generadas por el art. 5 RGRM/1978 se suman las definiciones de “aguas termales” contenida en la normativa autonómica reguladora de las aguas minerales y termales: así, mientras algunas leyes y reglamentos autonómicos no hacen referencia al límite de potencia calorífica introducido por el RGRM/1978, otras CC.AA. sí aluden al máximo de 500 termias/h. Como muestra de lo primero cabe citar el art. 2 de la Ley 2/1988, de 26 de octubre, de fomento de ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas mineromedicinales y/o termales de Cantabria y el Decreto cántabro 28/1990, de 30 de mayo, declarado nulo por STSJ de Cantabria de 26 de febrero de 1991, confirmada por STS de 26 de noviembre de 1998, ECLI:ES:TS:1998:7053; el art. 2 de la Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia y el Decreto 402/1996, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de aprovechamiento de aguas mineromedicinales, termales y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia; el art. 2 del Decreto murciano 55/1997, de 11 de julio, sobre condiciones sanitarias de Balnearios, Baños Termales y Establecimientos de Talasoterapia y de aplicación de Peloides; el art. 1 del derogado Decreto catalán 307/1994, de 16 de noviembre, sobre competencias y procedimiento a seguir para la declaración y autorización del aprovechamiento de aguas minero-medicinales, minerales naturales, de manantial y termales, a los efectos de su comercialización como agua de bebida envasada. Castilla-La Mancha, en cambio, sí refleja la limitación de potencia calorífica tanto en la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales de Castilla-La Mancha como en el Decreto 4/1995, de 31 de enero, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, reguladora del aprovechamiento, ordenación y fomento de las aguas minerales y termales de

salvarse si se entiende que lo que hace el artículo 5 RGRM/1978 es únicamente precisar o delimitar la definición legal de aguas termales; delimitación que tiene el efecto de trasladar de una sección a otra algunos recursos geotérmicos, pero que parece haber sido prevista por el propio legislador, que en el Preámbulo de la LM/1973 se refiere a la posterior concreción de los recursos incluidos en cada sección por la norma reglamentaria¹⁵:

“Sin perjuicio de llegar en el Reglamento a una enumeración lo más completa posible de los recursos y sus distintas variedades, se ha optado por establecer en la Ley una clasificación más radical y simplista de los mismos (...)”.

La clasificación de los recursos geotérmicos planteaba, pues, numerosas cuestiones interpretativas y de legalidad. En 1980 se modifica la clasificación legal de los recursos mineros para la inclusión de la geotermia en una nueva sección, aunque, como se verá, esta reforma no soluciona los problemas planteados por la redacción del artículo 5 RGRM/1978.

2.2. Los recursos geotérmicos en la normativa estatal minera tras las modificaciones introducidas en la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos

La Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos (en adelante, Ley 54/1980), introduce una serie de reformas en la LM/1973. Los diarios de sesiones reflejan una voluntad de implementar en la norma “una nueva filosofía de prioridad para aquellos recursos de carácter estratégico y de carácter fundamentalmente energético”¹⁶ y “facilitar el acceso al dominio de los títulos mineros”¹⁷.

Castilla-La Mancha. Por último, la Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de Balnearios y de Aguas Minero-Medicinales y/o Termales de Extremadura incorpora contenidos adicionales a la definición de “aguas termales” no recogidos ni en la LM/1973 ni en el RGRM/1978. Estas diferencias resultan especialmente problemáticas, teniendo en cuenta el posible carácter básico de las definiciones contenidas en la legislación preconstitucional minera, y que, a la espera de un pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional que aclare la cuestión, ha sido reconocido incidentalmente el Tribunal Supremo (STS de 19 de junio de 2012, ECLI:ES:TS:2012:4277, FJ 4). Sobre el concepto de “aguas termales” en la legislación autonómica, véase Salgado Pontón y Bustillo Bolado (2025).

¹⁵ Recuérdese que, pese a carecer de valor normativo, los Preámbulos tienen una condición “cualificada” como criterio hermenéutico o interpretativo de las leyes (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, ECLI:ES:TC:1981:36, FJ 7 y 31/2010, de 28 de junio, ECLI:ES:TC:2010:31, FJ 7).

¹⁶ Intervención del diputado Ramón Tamames Gómez en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 13 de mayo de 1980 ([Diario de Sesiones n.º 89, 1980](#), p. 5853).

¹⁷ Intervención del diputado Jesús Hervella García en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 13 de mayo de 1980 ([Diario de Sesiones n.º 89, 1980](#), p. 5855).

El artículo 1.1 de esta ley crea una nueva sección D, en la que se incluyen aquellos yacimientos y recursos susceptibles de aprovechamiento para la producción de energía:

"Quedan excluidos de la sección C) del artículo tercero de la Ley de Minas de veintiuno de julio de mil novecientos setenta y tres, y pasan a constituir una nueva sección, denominada D), los carbones, los minerales radiactivos, los recursos geotérmicos, las rocas bituminosas y cualesquiera otros yacimientos minerales o recursos geológicos de interés energético que el Gobierno acuerde incluir en esta sección, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, previo informe del Instituto Geológico y Minero de España".

Por tanto, este artículo 1.1 traslada parte de los recursos que antes integraban la sección C a una nueva sección D, y entre los recursos mineros que pasan a conformar la sección D incluye los recursos geotérmicos. Pero aquí se plantea un problema, y es que, atendiendo solo a la literalidad de la LM/1973 antes de su reforma, la sección C no incluía los recursos geotérmicos; estos estaban en la B como aguas destinadas a usos industriales. Es el RM/1978 el que, como se ha explicado en el epígrafe anterior, incluyó (en una operación de dudosa conformidad a la ley) parte de estos recursos geotérmicos en la sección C; en concreto, aquellos cuya potencia calorífica supere las 500 termias/h. Parece, por tanto, que la Ley 54/1980 considera que, al menos, parte de los recursos geotérmicos se encontraban incluidos en la sección C, y no en la B.

Partiendo de este punto, pueden realizarse dos interpretaciones en torno a la clasificación actual de los recursos geotérmicos: la primera es considerar que todos los recursos geotérmicos, sin distinción de potencia calorífica o temperatura, quedan integrados en la sección D (recuérdese que el artículo 1.1 de la Ley 54/1980 no matiza la extensión del término "recursos geotérmicos"). La segunda posible interpretación parte de la consideración de que lo que hace el artículo 1.1 de la Ley 54/1980 es desgajar la sección C en dos secciones, creando una nueva sección D y trasladando a esta parte de los recursos *que antes se integraban en la sección C*. Como se ha indicado, el artículo 5 RGRM/1978 clasifica solo una parte de los recursos geotérmicos en la sección C; las aguas destinadas a geotermia cuya potencia calorífica sea inferior a las 500 termias/h forman parte de la sección B. Puesto que no tiene sentido trasladar de la sección C a la D un recurso que forma parte de la sección B, hay que considerar que el legislador de 1980 tiene en mente esta discutible clasificación de los recursos geotérmicos que realiza el reglamento, y que solo los recursos geotérmicos que según el RGRM/1978 se encontraban en la sección C pueden trasladarse a la nueva sección D. Por tanto, las aguas destinadas a producción calorífica cuya potencia sea inferior a 500 termias/h, clasificadas por el RGRM/1978 en la sección B, seguirían en esta sección, y nunca se habrían trasladado a la nueva sección D. En el siguiente apartado se verá que la normativa autonómica balear

opta por la primera interpretación, mientras que las instrucciones internas de la comunidad autónoma gallega han dejado a salvo lo indicado en el RGRM/1978 en relación a las aguas termales.

La jurisprudencia no ha llevado a cabo la necesaria tarea de interpretación y depuración de estas normas debido, sobre todo, a la escasa litigiosidad que, como se explicará más adelante, presenta el otorgamiento de títulos habilitantes para actividades geotérmicas: el criterio de las 500 termias se ha mencionado únicamente con carácter testimonial en pleitos donde la concurrencia de esta concreta característica no se puso en cuestión por ninguna de las partes, y, por ello, la dicción literal del artículo 5 RGRM/1978 fue asumida por el tribunal de forma acrítica¹⁸.

Pero más allá de las dudas que puede suscitar el RGRM/1978, la inclusión en la sección D que recoge en la actualidad la LM/1973 plantea un problema singular en relación con los aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía: en la actualidad, el desarrollo de la tecnología geotérmica posibilita la climatización de viviendas y locales a partir de aguas cuya temperatura no supera los 15-20°C (y que, por tanto, ni siquiera reúne los requisitos para ser considerada termal) mediante el empleo de bombas de calor geotérmico. Este método de producción de energía renovable ha empezado a desarrollarse en España en los últimos años, y los trámites a seguir para la obtención del aprovechamiento de un recurso de la sección D semejan del todo inadecuados para pequeñas instalaciones de particulares destinadas a autoconsumo. Con todo, la LM/1973 no ha sido modificada para incluir una regulación de los aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía acorde a su reducido impacto ambiental y a la abundancia del recurso, y ello, como se verá en el siguiente apartado, genera importantes disfunciones en la tramitación de los títulos habilitantes para estas actividades por parte de las administraciones autonómicas.

2.3. Los recursos geotérmicos en la normativa autonómica minera: especial referencia a Galicia e Islas Baleares

La inadaptación de la normativa preconstitucional minera al marco de distribución competencial previsto en la Constitución y en los Estatutos de

¹⁸ Así, por ejemplo, la STSJ de Murcia de 11 de diciembre de 2009 (ECLI:ES:TSJMU:2009:2665), FJ 4, indica que “*hay que tener en cuenta que lo que determina la pertenencia de unas aguas a la Sección B o D, es el uso que se pretenda dar, que en el caso, como se pretende se encuadra en la Sección D, es un uso industrial, y con una producción calorífica superior a 500 termias por hora. Así las cosas, asiste razón a la Administración cuando sostiene que esa es la circunstancia que se debe justificar en la documentación que se acompaña a la solicitud del permiso, esto es, el destino industrial de la energía contenida en las aguas, y una producción calorífica superior a las 500 termias por hora*”.

Autonomía ha lastrado la actividad normativa de las CC.AA. en esta materia¹⁹. Estas solo han aprobado leyes reguladoras de la minería a partir del año 2008, y de forma más bien testimonial: así, únicamente Galicia y Baleares cuentan con una ley de minas autonómica²⁰. Ambas normas abordan la problemática planteada por los aprovechamientos geotérmicos de baja entalpía, si bien con diferentes planteamientos.

La redacción inicial de la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia (en adelante, LOMG/2008) no preveía ninguna especialidad relativa a los aprovechamientos geotérmicos, pese a que, como señala Zamora Roselló (2024: 104-105), esta comunidad autónoma tiene un destacado potencial geotérmico a nivel nacional. Así, fueron dos instrucciones²¹ de la Dirección General de Industria, Energía y Minas las que abordaron en un primer momento el régimen jurídico aplicable a los recursos geotérmicos de baja entalpía.

La Instrucción informativa 5/2010, de 20 de julio, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, relativa a los aprovechamientos de recursos geotérmicos en la Comunidad Autónoma de Galicia (en lo sucesivo, Instrucción informativa 5/2010)²², que “*tiene naturaleza de instrucción u orden de servicio dictada al amparo de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 30/1992²³ (...), de obligado cumplimiento para los órganos y unidades administrativas de la Consellería de Economía e Industria con competencias en materia de minas*” dispone lo siguiente en relación con los aprovechamientos geotérmicos de baja entalpía:

“2. Objeto de la instrucción.

Esta instrucción tiene por objeto atender la previsible creciente demanda de solicitudes de aprovechamientos de recursos geotérmicos en la Comunidad Autónoma de Galicia, en particular los de escaso valor económico y comercialización geográfica restringida, a los que se les da utilidad en calefacción y climatización doméstica o industrial y/o ACS, así como servir de guía para simplificar y aligerar la tramitación administrativa de los expedientes que se generen. Esta instrucción facilitará a la Administración autonómica minera los criterios para el ejercicio de sus competencias sobre el régimen de autorizaciones, permisos y

¹⁹ Véase la reciente reflexión de Sánchez Blanco (2024: pp. 13-14) en torno a la inactividad del legislador estatal.

²⁰ La Comunidad Valenciana hizo público en el año 2021 un [borrador de Anteproyecto de Ley de minería sostenible \(versión de 18 de abril de 2021\)](#). En septiembre de 2023 la Generalitat [anunció que se retomaría el Anteproyecto](#), aunque, transcurridos dos años desde esa comunicación, la Comunidad Valenciana sigue sin contar con una disposición legal que regule las actividades mineras.

²¹ Sobre la naturaleza de las instrucciones, véase Moreno Rebato (1998).

²² Versión publicada en el Diario Oficial de Galicia accesible [aquí](#). Versión en español de la Cámara Oficial Mineira de Galicia accesible [aquí](#).

²³ Actual art. 6 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

concesiones en relación a los recursos geotérmicos. Quedan excluidos del objeto de esta instrucción las aguas que surjan a una temperatura superior, al menos, en cuatro grados centígrados a la media anual del lugar donde alumbrén, siempre que, en caso de destinarse a usos industriales, la producción calorífica máxima sea inferior a quinientas termias por hora. Dichas aguas termales se tramitarán como recursos de la sección B) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas.

3. Aprovechamiento de recursos geotérmicos.

Los recursos geotérmicos de alto interés energético y elevado valor económico serán objeto de permisos de exploración y de investigación y concesión administrativa de explotación, cuya tramitación se regirá por lo establecido para la clase de recursos de la sección D) en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia, en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas y en la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, que la modifica. Cualquier aprovechamiento de recursos geotérmicos de escaso valor económico y comercialización geográfica restringida, en particular a los que les es de utilidad en calefacción y climatización doméstica o industrial y/o ACS serán objeto de autorización administrativa cuya tramitación se regirá por lo establecido para la clase de recursos de la sección A) en la Ley 3/2008, de 23 de mayo, de ordenación de la minería de Galicia y en la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas. (...).

A fin de agilizar el procedimiento, la resolución de autorización de cualquier aprovechamiento de recursos geotérmicos, de escaso valor económico y comercialización geográfica restringida, a los que se les dé utilidad en calefacción y climatización doméstica o industrial y/o ACS será expresamente delegada en las jefaturas territoriales, que llevarán, además, el correspondiente registro en el que se dejará constancia administrativa de la situación legal del aprovechamiento.

Los criterios de valoración para configurar los conceptos de ‘escaso valor económico’ y ‘comercialización geográfica restringida’ del recurso serán los contenidos al efecto en el Real decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se fijan criterios de valoración para configurar la sección A) de la Ley de minas”.

Por tanto, la Instrucción informativa 5/2010 dispone la tramitación como recursos de la sección A de los aprovechamientos de muy baja entalpía que vayan a destinarse a autoconsumo, dejando a salvo la clasificación como recursos de la sección B de aquellos recursos geotérmicos que reúnan las características de temperatura de las aguas termales y cuya producción calorífica sea inferior a las 500 termias/h; solución que, como luego se indicará, resulta discutible desde un punto de vista jurídico. La Instrucción 6/2010, de 20 de septiembre, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, para que las instalaciones que emplean bombas de calor geotérmicas para la producción de calefacción, agua caliente sanitaria y/o refrigeración puedan ser consideradas como instalaciones que emplean fuentes de energía renovables²⁴, complementa la Instrucción informativa 5/2010 y recoge los criterios técnicos que deben

²⁴ Versión publicada en el Diario Oficial de Galicia accesible [aquí](#). Versión en español de la Cámara Oficial Mineira de Galicia accesible [aquí](#).

reunir las bombas de calor geotérmicas para ser consideradas fuentes de energía renovables.

Cuatro años después, la modificación de la LOMG/2008 por la Ley gallega 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, introduce una reforma en el ámbito de aplicación de la ley: el artículo 78 de la Ley 12/2014 añade al artículo 2.2 un nuevo apartado d), que indica lo siguiente:

"2. Están excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley las siguientes materias: (...).

d) Cualquier aprovechamiento de recursos geotérmicos de escasa importancia económica, en particular los que sean útiles en calefacción, climatización doméstica o industrial y/o agua caliente sanitaria, basados en sistemas geotérmicos de muy baja entalpía, con intercambiadores en circuito cerrado, hasta 200 metros de profundidad, siempre que sea llevado a cabo por el propietario del terreno para su uso exclusivo y que su aprovechamiento no exija la aplicación de ninguna técnica minera.

Todo ello sin perjuicio de que los trabajos subterráneos necesarios estarán sometidos a la autorización previa de las jefaturas territoriales de la consejería competente en materia de energía y minas, tal y como ya recoge el artículo 18.2 del Decreto 402/1996, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de aprovechamiento de las aguas mineromedicinales, termales y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia".

La exclusión de la geotermia de baja entalpía del ámbito de aplicación de la normativa minera prevista en el primer párrafo de esta letra "d" se abordará en el apartado siguiente. Por lo que se refiere al sometimiento a autorización previa de los trabajos subterráneos necesarios con fundamento en el artículo 18.2 del Decreto 402/1996, no se comprende bien la razón que lleva al legislador a incluir una referencia a esta norma, que desarrolla reglamentariamente la Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia. El referido artículo 18.2, tras su reforma por el Decreto 116/2001, de 10 de mayo, por el que se modifica el Decreto 402/1996, del 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de aprovechamiento de aguas mineromedicinales, termales y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia, indica lo siguiente:

"Cualquier trabajo subterráneo que se realice dentro del perímetro de protección deberá contar previamente con la autorización de la delegación provincial de la consejería competente en materia de industria, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos".

Como puede apreciarse, este precepto únicamente dispone la necesidad de obtener una autorización previa para el desarrollo de los trabajos subterráneos que se realicen dentro de los perímetros de protección de aguas minerales y

termales, en línea con lo recogido en los artículos 28.1 LM/1973 y 43.1 RGRM/1978. En cambio, lo que sugiere el artículo 2.2.d, párr. 2.^º LOMG/2008 es el sometimiento a previa autorización del órgano minero de una actividad que ha sido expresamente excluida de la LOMG/2008 y que, al no conllevar técnica minera, tampoco está sujeta al Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera (en adelante, RNBSM/1985). Esto, cuando no se fundamenta en la salvaguarda de otras competencias de la consejería de minas, semeja, como poco, discutible: si resulta conforme a derecho la intervención de la administración minera cuando el aprovechamiento geotérmico de baja entalpía pretenda desarrollarse en el interior de un perímetro de protección de aguas declaradas minerales o termales de la sección B, que es el supuesto al que se refiere el artículo 18.2 del Decreto 402/1996, por tratarse de una actividad subterránea. Sin embargo, cuando esto no ocurra, la exigencia de autorización previa que recoge este precepto no se corresponde con el ejercicio de ninguna competencia atribuida a la consejería de minas, pues no corresponde a esta fiscalizar cualesquiera obras o actividades que tengan carácter subterráneo, sino solo las que exijan la aplicación de técnica minera. Más adelante se profundizará en estas cuestiones y en la interpretación que cabe dar al concepto “técnica minera”.

Por su parte, la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears, define “recurso geotérmico de baja entalpía” (artículo 4.15) como

“La fracción de la energía geotérmica que podrá ser aprovechada de forma técnica y económicamente viable, con valores de temperatura inferior a 100 grados Celsius”.

Obsérvese que esta definición tan amplia abarca también aguas que el RGRM/1978 incluye en la sección B como aguas termales para usos industriales-geotérmicos.

El artículo 24 de la ley regula las condiciones especiales de la solicitud de aprovechamiento de recursos geotérmicos²⁵, pero, a diferencia de la ley gallega,

²⁵ *“1. Para una solicitud de recursos de aprovechamiento geotérmico se ha de presentar ante la autoridad minera, además del proyecto, según el artículo 15 de esta ley, la correspondiente autorización de obra subterránea y la concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas y de vertido, esta última si procede, emitidas por el órgano competente en materia de recursos hídricos o, en su caso, acreditación de haberlas solicitado.*

Para otorgar el derecho minero de aprovechamiento de recursos geotérmicos será imprescindible acreditar la obtención de la autorización y la concesión antes mencionadas.

2. Siempre que se trate de yacimientos de baja entalpía, y con el informe técnico favorable de la dirección general competente en materia de minas, podrán realizarse labores mineras de explotación de recursos geotérmicos a distancias inferiores a cuarenta metros de edificios y conducciones de agua; inferiores a cien metros

no dispone la exclusión del ámbito de la norma de los recursos geotérmicos de baja entalpía, ni incluye a estas en ninguna sección que no sea la D. La ley balear opta, en cambio, por introducir a lo largo de su articulado algunas previsiones específicas que buscan simplificar el procedimiento de concesión. Así, no se aplica un mínimo a la garantía financiera de restauración que debe constituir el titular del derecho minero, sino que es el órgano minero competente el que debe fijarlo en cada caso atendiendo a la envergadura del proyecto (artículo 40.4.c), y tampoco deben presentar el plan de labores que exige el artículo 44.c a los titulares de explotaciones. Como puede apreciarse, se trata de medidas de simplificación del todo insuficientes para posibilitar la tramitación ágil de pequeños aprovechamientos de muy baja entalpía destinados a autoconsumo de viviendas o locales.

2.4. La difícil adecuación de un marco normativo preconstitucional al estado de la técnica actual: planteamiento del problema y posible solución interpretativa

Podemos resumir la situación expuesta en los apartados anteriores en las siguientes líneas: en la actualidad, tanto la legislación estatal minera como la normativa autonómica clasifican los recursos geotérmicos cuya potencia calorífica sea superior a 500 termias/h en la sección D de la LM/1973, mientras que aquellas aguas susceptibles de aprovechamiento geotérmico cuya potencia calorífica no supere las 500 termias/h, pero alcancen la temperatura necesaria para ser consideradas termales, se incluyen por el RGRM/1978 en la sección B. Con todo, el artículo 5.1 RGRM/1978 plantea abundantes dudas sobre su legalidad, y por ello las leyes autonómicas balear y gallega evitan aludir a esta cuestión, aunque la Instrucción informativa 5/2010 de Galicia sigue haciendo referencia a esta definición limitativa de aguas termales. Finalmente, por lo que se refiere a los aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía destinados al autoconsumo, para los que la normativa estatal minera no recoge ninguna especificidad, las leyes autonómicas adoptan soluciones diversas: mientras la ley balear las incluye en la sección D, previendo únicamente algunas medidas facilitadoras para la obtención del título habilitante para el aprovechamiento, la ley gallega contradice el criterio que previamente había recogido la Instrucción informativa 5/2010 (tramitación como recursos de la sección A) y opta por excluirlas del ámbito de aplicación de la LOMG/2008.

de surtidores, canales, acequias y abrevaderos o fuentes públicas, y dentro de los perímetros de protección de baños o aguas minero-medicinales o minero-industriales o termales.

En este caso, con la solicitud y la documentación general prevista en el artículo 15, el promotor ha de presentar una memoria completa, con la descripción y la justificación de las vertientes ambientales, técnicas y de seguridad correspondientes".

En cuanto a la problemática inclusión en la sección B de algunos recursos geotérmicos, me remito a lo ya indicado anteriormente. Por lo que se refiere a las aguas empleadas en aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía, y que en muchas ocasiones ni siquiera reúnen las condiciones de temperatura para ser declaradas termales, la normativa analizada contempla tres posibilidades: i) inclusión en la sección D; ii) tramitación como recurso de la sección A; iii) exclusión del ámbito aplicativo de la legislación minera. En los párrafos siguientes expondré los problemas jurídicos que plantea cada una de estas opciones, teniendo en cuenta que existen razones de peso para considerar que la clasificación en secciones que realiza la LM/1973 tiene carácter básico, y, consiguientemente, no puede ser alterada por el legislador autonómico en el ejercicio de sus competencias²⁶. La última posibilidad (exclusión del ámbito de aplicación de la LM/1973) podría asumirse con fundamento en una interpretación de la Ley 54/1980 teniendo en cuenta el momento histórico en que esta norma fue aprobada y la evolución que ha sufrido desde esa fecha el término “geotermia”, aunque, como se verá, el empleo de técnica minera determinará que, en la práctica, la mayoría de los aprovechamientos geotérmicos deban tramitarse de acuerdo con las disposiciones aplicables a la sección D.

La interpretación literal de la norma conduce a la primera de estas tres opciones —esto es, incluir los aprovechamientos geotérmicos de baja entalpía en la sección D—, que es la postura que recoge la ley balear. Sin embargo, esta inclusión en la sección D conlleva la introducción de una elevada complejidad en la tramitación de permisos para generación energética de autoconsumo; complejidad que no está justificada por cuestiones ambientales o de escasez del recurso y que resulta contraria al impulso de la geotermia como energía renovable para autoabastecimiento examinado en el apartado 1. En este contexto, una interpretación de la LM/1973 y de la Ley 54/1980 de acuerdo con el momento en que fueron aprobadas y con los avances tecnológicos de las últimas décadas resulta más acorde tanto con los objetivos de transición

²⁶ Téngase en cuenta que, si bien la Ley 54/1980 nada indica en cuanto a la naturaleza básica o supletoria de la clasificación de los recursos en la nueva sección D, ello se debe a la falta de claridad en relación el concepto de “bases de régimen minero y energético” y “legislación básica”, ya que la doctrina del Tribunal Constitucional sobre legislación básica y supletoria no comienza a perfilarse hasta el año siguiente, con la STC 32/1981, de 28 de julio (ECLI:ES:TC:1981:32), como explican García de Enterría y Fernández (2022: pp. 347-348). Lo que sin duda se extrae de la reiterada apelación a las “bases del régimen minero y energético” durante el debate de aprobación de la ley en el Congreso es la voluntad del legislador de otorgar carácter básico a la esta norma. También la jurisprudencia del TS ha considerado, con carácter incidental, que la clasificación de los recursos mineros es materialmente básica (STS de 19 de junio de 2012, ECLI:ES:TS:2012:4277, FJ 4), y todas las propuestas legislativas de reforma de la LM/1973 que se analizarán más adelante califican como básica la clasificación en secciones de los recursos mineros.

ecológica como con la finalidad última de la Ley 54/1980. Por ello, debe analizarse si la opción de la LOMG/2008 ofrece una respuesta aceptable en términos jurídicos a la problemática que plantea la geotermia de baja entalpía.

Hay que tener en cuenta que en 1980 el concepto de “geotermia” que manejaba el legislador español no era tan amplio como en la actualidad: los aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía mediante bombas de calor geotérmico no empezaron a desarrollarse en España hasta principios del siglo XXI, y, por ello, no pudieron ser tenidos en cuenta en el momento en que se articuló la clasificación en secciones de los recursos mineros²⁷. Ahora bien, aun aceptando que el legislador de los años 80 no tenía en mente todas aquellas tecnologías de aprovechamiento del calor terrestre que conocemos en la actualidad, el concepto de “geotermia”, a efectos de su consideración como recurso minero, se refería, y se sigue refiriendo, a la energía almacenada en forma de calor bajo la superficie terrestre, y, por tanto, de acuerdo con una interpretación literal del artículo 3.1 LM/1973, todos los recursos geotérmicos, con independencia de su potencia calorífica, deben considerarse incluidos en la sección D.

No obstante, los artículos 3.2 LM/1973 y 1.4 RGRM/1978 han sido objeto de una interpretación flexible por parte de algunas CC.AA. para facilitar la instalación de geotermia de muy baja entalpía. Así, estas CC.AA. han entendido que cuando el legislador preconstitucional se refiere a “técnica minera” en relación con los recursos geotérmicos a efectos de la exclusión o inclusión en la LM/1973 de determinados aprovechamientos, lo que tiene en mente son las técnicas y procedimientos empleados en aquel momento; técnicas y procedimientos que han variado desde entonces, y que, por ello, conviene analizar antes de incluir de forma automática la geotermia en el ámbito de aplicación de la LM/1973. El razonamiento es el que sigue.

El artículo 3.2 LM/1973 dispone que:

“Queda fuera del ámbito de la presente Ley la extracción ocasional y de escasa importancia de recursos minerales, cualquiera que sea su clasificación, siempre que se lleve a cabo por el propietario de un terreno para su uso exclusivo y no exija la aplicación de técnica minera alguna”.

Y el artículo 1.4 RGRM/1978 precisa qué se entiende por “técnica minera”:

²⁷ Cid Fernández, Araújo Nespereira y Juncosa Rivera (2017: p. 25), IDAE (2008: p. 8) y Ricoy Alonso y López Portela (2019: pp. 407-408).

“A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende necesaria la aplicación de técnica minera en los trabajos que a continuación se enumeran, cuando éstos tengan por finalidad la investigación y aprovechamiento de recursos minerales. (...).

5.º Todos los que se realicen en las salinas marítimas y lacustres, y en relación con aguas minerales, termales y recursos geotérmicos”.

Como se ha indicado, los procedimientos para la explotación de los recursos geotérmicos que el RGRM/1978 consideró hace décadas “técnica minera” no se corresponden con los sistemas de muy baja entalpía existentes en la actualidad. Partiendo de esta realidad, varias CC.AA. han interpretado que, a efectos de la exclusión del ámbito aplicativo de la LM/1973 de los recursos geotérmicos destinados a autoconsumo y de la apreciación del empleo de técnica minera, no debe considerarse automáticamente que se emplea técnica minera por tratarse de un recurso geotérmico, como indica la literalidad del artículo 1.4.5.º RGRM/1978, porque este precepto no ha podido tener en cuenta las nuevas metodologías de aprovechamiento de geotermia de muy baja entalpía (recurso cuya explotación resultaba inviable en 1978). Así, será necesario determinar el empleo efectivo de técnica minera en cada caso concreto atendiendo a los restantes parámetros ofrecidos por el artículo 1.4 RGRM/1978. Este criterio, que podría fundamentarse en una interpretación de la LM/1973 y su reglamento de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas estas normas (artículo 3.1 CC), es el adoptado en el artículo 2.2.d LOMG/2008, y que también se está aplicando, aunque sin respaldo legal, en otras CC.AA.

De ello se informa, por ejemplo, en la [página web institucional de la Junta de Castilla y León](#) (fecha de consulta: 28 de septiembre de 2025):

“Ahora bien, tal y como está establecida la sección D, este régimen de autorizaciones es aplicable tanto a una instalación de geotermia profunda como a una de geotermia somera. Atendiendo a esto, es evidente que este régimen de autorización puede ser considerado adecuado para un determinado tipo de recursos geotérmicos, pero inviable para otros como la geotermia somera, en los que sería necesario un procedimiento más ágil y sencillo que el descrito.

No obstante hay que indicar que en virtud el artículo 3.2 de la Ley de Minas, este tipo de aprovechamientos podría estar exento de este régimen de autorizaciones, ya que en el mismo se indica que la extracción ocasional y de escasa importancia de recursos minerales, cualquiera que sea su clasificación, siempre que se lleve a cabo por el propietario de un terreno para su uso exclusivo y no exija la aplicación de técnicas mineras, queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley.

Esto hace que en la práctica, las instalaciones geotérmicas de baja temperatura para calefacción, refrigeración y ACS, realizadas mediante captadores horizontales enterrados o sondeos verticales se estén tramitando fuera de esta Ley, con la simple presentación a la

autoridad minera de un proyecto de perforación ajustado a las normas básicas de seguridad minera”.

Y en similares términos se pronuncia también el [Anexo 2 \(Análisis del marco jurídico de referencia en materia de energía geotérmica en España y Portugal\) de la Memoria de las posibilidades de explotación y aprovechamiento de los recursos geotérmicos de Extremadura \(España\), Alentejo y Región Centro \(Portugal\) en el marco del proyecto PROMOEENER-A:](#)

“Atendiendo a los diferentes tipos de recursos geotérmicos susceptibles de aprovechamiento, resulta, pues, evidente que este régimen de autorizaciones puede ser adecuado en algunos casos, pero también puede llegar a resultar inviable en otros, particularmente en lo que se refiere a la explotación de los recursos de muy baja temperatura, para los que sería necesario otro específico, más sencillo y ágil que el arriba descrito. No obstante, es importante destacar que, en determinadas circunstancias, concretamente las recogidas en el artículo 3.2 de la Ley de Minas, este último tipo de aprovechamientos podría quedar exento de la citada tramitación: (...).

En la práctica, este artículo ha dejado abierta la vía para que explotaciones de baja entalpía para calefacción, refrigeración y ACS promovidas por sus propietarios, realizadas mediante captadores horizontales, pilotes activos o, incluso, sondeos verticales, se estén tramitando fuera del ámbito de La Ley de Minas. *Este tipo de explotaciones requiere de la presentación a la autoridad minera de un proyecto de perforación ajustado a las normas básicas de seguridad minera, mientras que el proyecto de la instalación deberá ser registrado en el organismo competente de Industria. Estos aprovechamientos estarían exentos del trámite de evaluación ambiental*²⁸.

El principal problema que presentan estos modos de actuación es la dudosa exclusión del ámbito de la LM/1973 de los aprovechamientos geotérmicos afectados, aun atendiendo a los restantes parámetros del RGRM/1978 que determinan la aplicación de técnica minera.

Se entiende que se emplea “técnica minera” —término esencial que, como indica Moreu Carbonell (2009: p. 524), no ha sido suficientemente destacado—, de acuerdo con el artículo 1.4 RGRM/1978, en:

“(...) los trabajos que a continuación se enumeran, cuando éstos tengan por finalidad la investigación y aprovechamiento de recursos minerales.

²⁸ También la Resolución de 1 de abril de 2019, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por la que se publican los modelos de impresos relativos al trámite de aprobación del proyecto para la explotación de recursos geotérmicos de muy baja entalpía de la Comunidad de Madrid reconoce el empleo de técnica minera en este tipo de establecimientos.

1.º *Todos los que se ejecuten mediante labores subterráneas, cualquiera que sea su importancia.*

2.º *Los que requieran el uso de explosivos, aunque sean labores superficiales.*

3.º *Los que realizándose a roza abierta y sin empleo de explosivos requieran formación de cortas, tajos o bancos de más de tres metros de altura.*

4.º *Los que, hallándose o no comprendidos en los casos anteriores, requieran el empleo de cualquier clase de maquinaria para investigación, extracción, preparación para concentración, depuración o clasificación.*

5.º *Todos los que se realicen en las salinas marítimas y lacustres, y en relación con aguas minerales, termales y recursos geotérmicos”.*

La amplitud del término “técnica minera”²⁹, como puede apreciarse, dificulta la exclusión de los aprovechamientos geotérmicos de baja entalpía del ámbito de aplicación de la LM/1973, aunque se considere que los recursos geotérmicos a los que se refiere el apartado 5.º no se corresponden con la diversidad actual de instalaciones de geotermia. Téngase en cuenta que el 95% de los aprovechamientos instalados en España emplean sistemas de captación vertical que requieren la ejecución de sondeos para colocar el tubo intercambiador, y la práctica de sondeos puede considerarse incluida en el concepto de “técnica minera” que maneja la normativa de minas³⁰ y³¹.

²⁹ El [Dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 1997 \(expediente 3837/1996\)](#) indica, a este respecto, que “no hay en nuestro derecho concepto jurídico de técnica minera. Sólo el artículo 1.4 del Reglamento General para la Minería da una idea de los trabajos efectuados sobre rocas que precisan la aplicación de técnica minera. (...). Por esta razón, para la fijación del concepto de técnica minera, ha de acudirse a otros criterios. En el ámbito propio, por técnica minera debe entenderse ejecución conforme a determinados y específicos procedimientos. En concreto, y en relación a los túneles, la doctrina ha puesto de manifiesto que la realización de una oquedad en el subsuelo plantea los problemas de su apertura, su aseguramiento, la retirada del escombro y, sobre todo, su ventilación. Se construyen con arreglo a la técnica minera los túneles en los que los citados problemas se resuelven conforme a determinados procedimientos técnicos, que son variados, pero que todos tienen como características comunes su ejecución y avance en ciclos diferenciados entre sí, como son la perforación, la carga y explosión de barrenos, el reconocimiento y saneamiento del frente, la carga del material arrancado y la entibación para el sostenimiento, adoptando en todo caso soluciones tendentes a asegurar la ventilación de la galería”.

³⁰ Así, el art. 3 RGRM/1978 indica que “no podrán abrirse calizatas, efectuar sondeos ni hacerse labores mineras a distancia menor de cuarenta metros de edificios (...)", y el Capítulo VI del RNBSM/1985 regula los “trabajos especiales, prospecciones y sondeos”.

³¹ A su vez, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, considera que se aplica técnica minera “en los casos en que se deban utilizar explosivos, formar cortas, tajos o bancos de 3 metros o más altura, o el empleo de cualquier clase de maquinaria”. No obstante, la definición recogida en la legislación de evaluación ambiental no refleja necesariamente el concepto de técnica minera aplicable a efectos del art. 3.2 LM/1973, y es que, como indica Moreu Carbonell (2001: p. 86), a pesar de que pueda establecerse un concepto global aproximado, es posible

Nótese, en este sentido, que en ambos extractos de la información institucional antes reproducida se incurre en contradicción al hacer referencia al RNBSM/1985, cuyo artículo 1 indica que esta norma únicamente es de aplicación cuando las labores llevadas a cabo (geotermia incluida) requieran la aplicación de técnica minera³². Por tanto, la mención a las normas básicas de seguridad minera implica reconocer que el empleo de técnica minera sí es necesario para llevar a cabo el aprovechamiento geotérmico. Teniendo en cuenta que la diferencia entre los conceptos de técnica minera del RGRM/1978 y del RNBSM/1985, que reside en la explotación de recursos mineros, aquí no plantea problemas³³, estos trabajos no podrían estar amparados en la excepción del artículo 3.2 LM/1973 y 1.4 RGRM/1978. De esta forma, cuando la LOMG/2008 adopta la precaución de restringir la exclusión de los recursos geotérmicos del ámbito de la ley a los supuestos en que la explotación “no exija la aplicación de ninguna técnica minera” ofrece una solución inaplicable al grueso de aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía.

Sentado lo anterior, persiste la duda acerca de qué sucede con estos aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía que sí requieren la aplicación de técnica minera, que son la gran mayoría de los instalados en España en la actualidad. Es indudable que el legislador de 1980 no tenía en

que cada ley tenga un ámbito de aplicación propio en función de lo que se considere técnica minera.

³² Art. 1: “el presente Reglamento Básico establece las reglas generales mínimas de seguridad a que se sujetarán las explotaciones de minas, canteras, salinas marítimas, aguas subterráneas, recursos geotérmicos, depósitos subterráneos naturales o artificiales, sondeos, excavaciones a cielo abierto o subterráneas, siempre que en cualquiera de los trabajos citados se requiera la aplicación de técnica minera o el uso de explosivos, y los establecimientos de beneficio de recursos geológicos en general, en los que se apliquen técnicas mineras”.

³³ Como señala el Dictamen del Consejo de Estado citado en la nota 29, el concepto de “técnica minera” que manejan el RGRM/1978 y el RNBSM/1985 no es exactamente el mismo: este último viene referido al ámbito de aplicación del art. 7.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y, de acuerdo con el Consejo de Estado, “hace referencia a los trabajos en canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera y a los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos. Y lo hace fuera de toda referencia a un ámbito de aplicación legal concreto; en particular, a las explotaciones y actividades mineras, como ocurre con la Ley 22/1973, de 21 de julio. En ésta, las menciones a túneles y obras subterráneas cabe incardinárlas en el ámbito específico de esta Ley, esto es, la explotación minera. En la Ley 31/1995, la referencia a la técnica minera predicada de los túneles ya no está en dicho ámbito minero, sino en el más general de la realización de cualquier trabajo conforme a una técnica específica. Lo mismo ocurre respecto a los trabajos que implican fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos”. Con todo, esta diferencia no afecta al razonamiento jurídico acerca de la exclusión de la geotermia de baja entalpía de la LM/1973 que se desarrolla en este trabajo, pues la geotermia, definida como el calor acumulado en el interior de la tierra, es un recurso minero con independencia de la intensidad (alta, media o baja entalpía) con que se manifieste.

mente este tipo de recursos cuando reformó la clasificación de la LM/1973, pero ello no puede ser una excusa para actuaciones *contra legem* por parte de la administración.

Las dos soluciones que se plantean para estos aprovechamientos son, por un lado, la clasificación en la sección D, siguiendo el tenor literal de la LM/1978 —opción adoptada por la Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears— o, por otro lado, la tramitación como recursos de la sección A que adopta la Instrucción informativa 5/2010.

Respecto de la tramitación como recursos de la sección A, la Instrucción informativa 5/2010 resalta el “escaso valor económico y comercialización geográfica restringida” de estos recursos geotérmicos; criterios que el artículo 3.1 LM/1973 emplea para referirse a los yacimientos minerales y recursos geológicos incluidos en la sección A. Con todo, la tramitación como recursos de la sección A plantea serias dudas en cuanto al respeto de la configuración en secciones de la LM/1973. Mediante esta interpretación se está alterando la clasificación del artículo 3.1 de la ley, pues este precepto descarta que un recurso incluido en las secciones B o D pueda trasladarse a la sección A debido a su escasa importancia económica. Como ha indicado la doctrina, el criterio clasificatorio de las secciones A y C es el económico, mientras que el criterio para incluir determinados recursos en las secciones B o D es la naturaleza del aprovechamiento³⁴. Así, la relevancia económica de la explotación no tiene ninguna trascendencia para los recursos incluidos en las secciones B o D, y el estado de la ciencia en el momento de aprobación de la Ley 54/1980 no parece fundamento suficiente para contradecir un criterio clasificatorio que la LM/1973 recoge con claridad.

Por tanto, para aquellos recursos geotérmicos que no requieran la aplicación de técnica minera según la definición de este concepto recogida en los apartados 1.^º a 4.^º del artículo 1.4 RGRM/1978, la exclusión del ámbito aplicativo de la LM/1973 podría fundamentarse una interpretación del artículo 1.4.5.^º RGRM/1978 acorde con el contexto social y tecnológico en que ha de aplicarse la norma. Sin embargo, aun aceptando la posibilidad de que algunos recursos geotérmicos no estén comprendidos en el concepto de “técnica minera”, la incorporación de aquellos otros aprovechamientos que sí requieran el empleo de estas técnicas a la sección A supone introducir un criterio económico de clasificación expresamente rechazado por el legislador para las secciones B y D. La consecuencia lógica de lo anterior es que los aprovechamientos geotérmicos que requieran el empleo de técnica minera de acuerdo con los apartados 1.^º a

³⁴ Fernández Espinar López (1997: p. 576), Moreu Carbonell (2001: p. 114) y (2009: p. 525) y Quintana López (2009: p. 19).

4.º del artículo 1.4 RGRM/1978 deberán considerarse en todo caso incluidos en la sección D y tramitarse de conformidad con el procedimiento establecido para dicha sección.

2.5. La necesaria reforma legislativa de la clasificación en secciones de los recursos mineros: propuestas anteriores y situación actual del proceso de elaboración de una nueva Ley de Minas

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 puso sobre la mesa la necesidad de adecuar la normativa estatal minera al marco competencial vigente, especialmente tras el traspaso de competencias a estas operado a partir de 1981³⁵.

El Anteproyecto de Ley de Bases del Régimen Minero de 1986 —el más cercano a 1980, y que, por ello, tampoco tiene en cuenta la particular naturaleza de los recursos geotérmicos de baja entalpía— suprimía la sección D³⁶, con lo que, de haber prosperado, se habría vuelto a la situación creada por la redacción inicial de la LM/1973.

Los cambios significativos en relación a la geotermia comienzan a aparecer en el siglo XXI: el borrador de Anteproyecto de Ley de minas de 2003, que clasificaba los recursos mineros en dos secciones, incluía en la sección A, junto con las aguas minerales y termales, “*los recursos geotérmicos de baja entalpía susceptibles de proporcionar potencias caloríficas inferiores a 100 termias/hora*” y en la sección B “*los yacimientos geotérmicos de alta entalpía susceptibles de proporcionar potencias caloríficas superiores a 100 termias/hora*” (artículo 5.2 y 3). El posible conflicto que pudiera suscitar el destino de las aguas (aguas termales o recursos geotérmicos) debía resolverse por la autoridad minera, quien dispondría, en su caso “*su mejor utilización como tales*” (artículo 20.3).

El borrador de Anteproyecto de Ley de bases de las aguas minerales y termales de 2007 retomó el criterio de 1986: preveía como posibles usos de las aguas termales la balneoterapia o la obtención de energía calorífica para usos industriales (artículo 3.2), y otorgaba rango legal al criterio de 500 termias/h recogido en el RGRM/1978 (artículo 2.2).

³⁵ El listado de Reales Decretos de traspasos clasificado por Comunidades Autónomas puede consultarse [aquí](#) (fecha de consulta: 28 de septiembre de 2025).

³⁶ Fernández-Espinar López (1986: p. 419). Sobre las iniciativas examinadas en este apartado, véase López Fraile (2024b: §II y III).

El borrador de Anteproyecto de Ley de minas de 2014³⁷ asumía, a grandes rasgos, la clasificación de los recursos geotérmicos que configuraba el borrador de 2003: incluía en el concepto de técnica minera los trabajos realizados en relación con recursos geotérmicos (artículo 2.13), y clasificaba en la sección A “los recursos geotérmicos en los que el nivel térmico del fluido sea inferior a 25 °C y no conlleven trabajos cuya profundidad sobrepase los 50 metros” y en la sección B los restantes (artículo 5.2 y 3). Al igual que el borrador de 2003, preveía la intervención de la autoridad minera para solventar los conflictos relativos al destino de las aguas.

En abril de 2022 se presentó por el grupo parlamentario de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común una Proposición de Ley de modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas que no afectaba a la clasificación de los recursos geotérmicos, pues estos seguían incluyéndose, sin mayores matizaciones, en la sección D³⁸. A los pocos meses, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico abrió el periodo de consulta pública previa³⁹ para la elaboración de una nueva Ley de Minas, incluyendo entre los objetivos de la reforma “la agilidad en aquellos procedimientos directamente relacionados con la transición hacia una economía neutra climáticamente”. La transición hacia las fuentes de energía renovables era uno de los ejes principales de la consulta, que incluía entre las preguntas-guía para las aportaciones la siguiente: “¿Qué instrumentos administrativos debe incluir la ley para aquellos procedimientos directamente relacionados con la transición hacia una economía neutra climáticamente?”. La clasificación de los recursos minerales en secciones era otra de las cuestiones a abordar: “¿Considera necesario sustituir los actuales criterios clasificación de los recursos mineros y acudir a otro tipo de categorización?”.

Transcurridos más de dos años desde el cierre de la consulta pública, todavía no se ha hecho público ningún borrador de anteproyecto para una nueva Ley de Minas, pese a que a lo largo de estos meses se ha indicado que se continuaba con la tramitación⁴⁰ y que la modificación de la LM/1973 se contempla entre las medidas del borrador del I Plan de acción para la gestión sostenible de las materias primas minerales 2025-2029 y del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

La escasa litigiosidad que ha suscitado la tramitación de permisos para aprovechamientos geotérmicos de baja entalpía no constituye un aliciente para

³⁷ Accesible [aquí](#).

³⁸ [BOCG de 29 de abril de 2022, Congreso de los Diputados, Serie B, 238.1](#).

³⁹ Texto de la consulta pública previa accesible [aquí](#).

⁴⁰ Así se indicó en la respuesta del Gobierno de 12 de febrero de 2024 a la pregunta escrita de 13 de diciembre de 2023 en el Congreso (184/001906, 6247, [BOCG D-93 de 26 de febrero de 2024](#)) y en la respuesta del Gobierno de 5 de marzo de 2024 a la pregunta de 24 de enero de 2024 en el Senado ([684/002397](#)).

la reforma de la LM/1973: la exclusión del ámbito aplicativo de la LM/1973 que han adoptado en la práctica varias CC.AA., aunque de difícil encaje legal, evita los conflictos que podrían surgir entre la administración y el peticionario a raíz de la compleja tramitación de acuerdo con los cauces procedimentales establecidos para la sección D. Si a esto se le suma el hecho de que estos aprovechamientos de muy baja entalpía se sitúan habitualmente en terrenos propiedad del solicitante y al escaso impacto ambiental de estas actividades⁴¹, no resulta extraño que la gran mayoría de asuntos relativos a actividades geotérmicas de baja entalpía versen sobre cuestiones tangenciales como su sujeción al canon de saneamiento⁴² o la concesión de subvenciones para su implantación⁴³.

Sin duda, un estricto cumplimiento de la legalidad por parte de las administraciones mineras habría derivado en un bloqueo del otorgamiento de títulos habilitantes, forzando, quizás, una reforma parcial de la LM/1973 para simplificar la tramitación de los permisos para aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía. La actual actuación administrativa al margen de la normativa minera, sin embargo, está permitiendo procrastinar *sine die* una modificación necesaria para dotar a esta energía renovable del marco jurídico estable y predecible, demandado por administraciones y operadores del sector⁴⁴, que requiere su implantación.

⁴¹ Los Anexos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental permiten hacerse una idea de qué tipo de aprovechamientos geotérmicos pueden tener un mayor impacto sobre los ecosistemas: se incluyen en el Anexo I (proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria), grupo 2, letra d, “*los proyectos consistentes en la realización de perforaciones para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos, almacenamiento de CO₂, almacenamiento de gas y geotermia de media y alta entalpía, que requieran la utilización de técnicas de fracturación hidráulica*

. Se incluyen en el Anexo II (proyectos sometidos a evaluación ambiental simplificada), grupo 3, letra a, 1.^º, “*perforaciones geotérmicas excepto las de muy baja entalpía cuando no afecten a masas de agua*”. No se incluye en ninguno de los dos Anexos, por tanto, la geotermia de muy baja entalpía.

⁴² P.e., SSTSJ de la Comunidad Valenciana de 14 de junio de 2022 (ECLI:ES:TSJCV:2022:4116), 24 de enero de 2023 (ECLI:ES:TSJCV:2023:78), 10 de septiembre de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:4310) y 18 de junio de 2024 (ECLI:ES:TSJCV:2024:3334)

⁴³ P.e., STSJ de Madrid de 1 de octubre de 1998 (ECLI:ES:TSJM:1998:11034).

⁴⁴ En el [pleno ordinario de 26 de julio de 2024](#) el Cabildo Insular de Tenerife aprobó una moción relativa al impulso de la regulación del almacenamiento e hibridación y de la geotermia en que insta al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a “establecer la normativa que permita la regulación y régimen retributivo de la energía geotérmica”. También en el ámbito privado han surgido iniciativas ([Geoenergía](#), [Acluxega](#)...) que instan a la mejora regulatoria a nivel estatal y europeo, todo ello en un contexto general político, doctrinal y social favorable al desarrollo de la actividad minera (véase López Fraile, 2024a: §III; Zamora Roselló, 2024: pp. 24-27).

3. ACTIVIDADES GEOTÉRMICAS Y PROTECCIÓN Y GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO: UNA MANIFESTACIÓN DEL BINOMIO AGUA-ENERGÍA APENAS POSITIVIZADA

3.1. Consideraciones preliminares: las actividades geotérmicas y la utilización del dominio público hidráulico. El binomio agua-energía apenas positivizado en la normativa estatal de aguas

La mayoría de aprovechamientos geotérmicos se llevan a cabo mediante la utilización de agua como elemento conductor del calor de la tierra. Por ello, frente a la regulación en el TRLA/2001 y en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante, RDPH/1986) de otras formas de energía renovable vinculadas al dominio público hidráulico, como la hidroeléctrica o, de forma más reciente, la fotovoltaica flotante, llama la atención la escasa atención del legislador a la geotermia. La positivación en la normativa de aguas del “binomio agua-energía” al que se refieren, entre otros muchos, Mellado Ruiz (2024b) o Navarro Ortega y Arana García (2022) se limita, por el momento, a sus manifestaciones más tradicionales, al igual que —salvo algunas excepciones relacionadas, principalmente, con el hidrógeno renovable⁴⁵— el tratamiento doctrinal de este nexo entre agua y nuevas fuentes de energía limpia.

El TRLA/2001 no recoge previsión alguna relativa a la geotermia. Sí lo hace el RDPH/1986, que se refiere en cuatro preceptos a los aprovechamientos geotérmicos: en primer lugar, el artículo 49 bis, que regula el orden de preferencia de los usos privativos del dominio público hidráulico, indica que “los aprovechamientos que usen la climatización geotérmica podrán estar asociados a cualquiera de los usos previstos en este artículo”; el artículo 193.3, relativo a la inscripción en el Registro de Aguas, señala que “cuando se trate de uso para climatización geotérmica, se especificará si se realiza en circuito abierto o cerrado. Si va asociado a un uso industrial se hará constar además el sistema de climatización empleado”. Por último, los artículos 257.5 y el Anexo IV.D contemplan el vertido directo de aguas procedentes del uso geotérmico. Como puede apreciarse, se trata de una regulación del todo insuficiente que no ha sido modificada en las últimas reformas del RDPH/1986, pese a que así se solicitó por la Agencia Catalana del Agua⁴⁶.

⁴⁵ Entre otros, Forns Gómez (2025), Leiva López (2022) y Mellado Ruiz (2024a).

⁴⁶ En las alegaciones presentadas en el trámite de información pública al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Reglamento de la Administración Pública del

Es a través de la parte normativa de los planes hidrológicos como se ha dado respuesta a los interrogantes que plantean los aprovechamientos geotérmicos en relación con la normativa de aguas. En los epígrafes siguientes se expondrá el contenido de los vigentes planes hidrológicos del tercer ciclo de la planificación relativos a los usos geotérmicos y se abordarán, desde la perspectiva de la redacción actual del TRLA/2001 y del RDPh/1986, las tres principales cuestiones que suscita el uso privativo de aguas para geotermia: i) el título habilitante requerido, ii) el tipo de uso o usos privativos recogidos en el artículo 60.2 TRLA/2001 en que tienen encaje los aprovechamientos geotérmicos, y iii) la incidencia de la normativa reguladora de vertidos sobre los aprovechamientos geotérmicos abiertos.

3.2. Título habilitante

El aprovechamiento de los recursos geotérmicos se canaliza casi siempre (salvo en sistemas de extracción de “*Hot Dry Rock*”) a través del empleo de aguas subterráneas. Por tanto, aunque jurídicamente la geotermia se integre en el demanio minero, está vinculada de forma inescindible al dominio público hidráulico.

Agua aprobado por Real Decreto 927/1998, de 29 de julio (Real Decreto 665/2023, de 18 de julio), la Agencia Catalana del Agua sugirió la incorporación al RDPh/1986 de un nuevo precepto que regulara específicamente el régimen jurídico de los aprovechamientos geotérmicos. La redacción del artículo propuesta era muy similar a la regulación de la geotermia en el vigente plan hidrológico de las cuencas internas de Cataluña, y que se analizará más adelante. La respuesta del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico a esta alegación se recoge en el [Anexo II a la memoria del Proyecto de Real Decreto](#) (p. 339) e indica lo siguiente:

‘No es objeto de la modificación de este RDPh. Las actividades geotérmicas se encuentran contempladas en los arts. 49 bis.2 («Clasificación del uso del agua») y 193.3 («Características del aprovechamiento y detalles de la inscripción») del RDPh consolidado. El marco regulatorio de la geotérmica se puede encontrar en:

Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (art. 5.1.C).

Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que fija las bases para la regulación del régimen económico de las renovables.

Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica”.

El nexo entre recursos mineros y aguas continentales no es exclusivo de los recursos geotérmicos: la LM/1973 y el propio TRLA/2001 prevén un régimen específico de aprovechamiento de aguas en actividades mineras que la doctrina ha calificado como “concesión especial”⁴⁷. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con otros recursos mineros donde las aguas se captan con motivo de la extracción de estos y se destinan a actividades relacionadas con la explotación, en geotermia, al igual que sucede con las aguas minerales y termales, el agua es el mismo objeto del aprovechamiento: esta no es separable de las propiedades (térmicas, en el caso de la geotermia y de las aguas termales, y fisicoquímicas, en el caso de las aguas minerales) que motivan la actividad extractiva minera. Este problema de interrelación entre dos ordenamientos no se plantea con las aguas minerales y termales, que están expresamente excluidas (artículo 1.5 TRLA/2001) de la regulación de los usos del dominio público hidráulico, pero no ha sido debidamente resuelto en relación con las actividades geotérmicas. Así, semeja inadecuado aplicar a todas las actividades geotérmicas, con independencia de sus características técnicas individualmente consideradas, el régimen de concesión previsto en el artículo 57 TRLA/2001⁴⁸, en especial a aquellos aprovechamientos de muy baja entalpía mediante bomba de calor: en primer lugar, porque, como se verá seguidamente, muchos aprovechamientos geotérmicos no constituyen un uso privativo de las aguas, sino que pueden considerarse usos comunes especiales no sujetos, por tanto, a concesión administrativa; en segundo lugar, porque los términos en que se regulan estas concesiones especiales en los artículos 57 TRLA/2001 y 174 y 175 RDPH/1986 (aguas que los titulares de derechos mineros “*captan con motivo de las explotaciones*”, la posible existencia de “*aguas sobrantes*”...) se refieren, más que a la reinyección en el acuífero de las aguas (uso no consuntivo, por tanto, que es el que se lleva a cabo en sistemas geotérmicos abiertos) a usos consuntivos de las aguas empleadas en la explotación minera⁴⁹. Esta singularidad justifica las especialidades normativas que recogen el RDPH/1986 y los vigentes planes

⁴⁷ Fernández Scagliusi (2021b: 239), López Menudo (2007b: p. 391).

⁴⁸ Art. 57 TRLA/2001. “1. Los titulares de los aprovechamientos mineros previstos en la legislación de minas podrán utilizar las aguas que captén con motivo de las explotaciones, dedicándolas a finalidades exclusivamente mineras. A estos efectos, deberán solicitar la correspondiente concesión, tramitada conforme a lo previsto en esta Ley.

2. Si existieran aguas sobrantes, el titular del aprovechamiento minero las pondrá a disposición del organismo de cuenca, que determinará el destino de las mismas o las condiciones en que deba realizarse el desagüe, atendiendo especialmente a su calidad.

3. Cuando las aguas captadas en labores mineras afecten a otras concesiones, se estará a lo dispuesto al efecto en esta Ley”.

También los arts. 74 LM/1973 y 97 RGRM/1978 recogen previsiones relativas al aprovechamiento de las aguas alumbradas por el concesionario minero. Sobre esta regulación, véase López Fraile (2024a: §I.3), González Pérez (1987a).

⁴⁹ Un ejemplo de lo que comúnmente se entiende por “aguas de mina” puede verse en Fernández Scagliusi (2021a: 26-31).

hidrológicos de cuenca respecto al título habilitante necesario para el aprovechamiento de recursos geotérmicos; previsiones que, no obstante, deberán respetar la configuración de los usos privativos y especiales de las aguas continentales previstas en la ley. Es en torno a esta cuestión donde la parte normativa de algunos planes hidrológicos puede suscitar dudas.

Antes de examinar la regulación de los títulos habilitantes para el aprovechamiento de las aguas en actividades geotérmicas recogida en los instrumentos de planificación, conviene detenerse en la clasificación de los usos del agua (comunes generales, comunes especiales y privativos) que efectúa el TRLA/2001, y de los títulos de intervención administrativa a ellos asociados.

Son usos comunes generales, que no requieren título habilitante alguno, “*usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abrevar el ganado*” (artículo 50.1 TRLA/2001). El artículo 51.1 califica como usos comunes especiales, sujetos a comunicación responsable, la navegación y flotación, el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos, y “*cualquier otro uso, no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros*”. *Sensu contrario*, son usos privativos aquellos, consuntivos o no, que sí excluyan la utilización del recurso por terceros⁵⁰. El uso privativo de las aguas se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa (artículo 52.1 TRLA/2001). La distinción entre títulos habilitantes que contempla el TRLA/2001 se fundamenta, por tanto, en la intensidad del uso del recurso⁵¹.

El artículo 49 bis RDPh/1986 detalla el orden de preferencia de los usos privativos, y en su párrafo 2 señala que

“los aprovechamientos que usen la climatización geotérmica podrán estar asociados a cualquiera de los usos previstos en este artículo”.

Sin que sea necesario examinar ahora la concreta subsunción de los aprovechamientos geotérmicos en una u otra clase de uso privativo de las aguas, aspecto que se abordará en el apartado siguiente, adviértase que este precepto del RDPh/1986 aparta algunos aprovechamientos geotérmicos (en concreto, los destinados a climatización) del régimen especial de otorgamiento de

⁵⁰ ‘*La Ley de Aguas no define el uso privativo, ni relaciona los supuestos que deban considerarse comprendidos dentro de dicho concepto. Por tanto, definido por la Ley el uso especial como el que no excluye el uso del bien por un tercero, el criterio para delimitar los usos o aprovechamientos privativos no puede ser otro que el de su exclusión o incompatibilidad con el uso de terceros*’ (López Menudo, 2007b: p. 390).

⁵¹ Gallego Anabitarte, Menéndez Rexach y Díaz Lema (1986: p. 530). Véase, sobre esta clasificación, Embid Irujo (2006), Martín-Retortillo (1997: pp. 238-258), Parada Vázquez y Lora-Tamayo (2019: pp. 106-114).

concesiones a titulares de derechos mineros previsto en el artículo 57 TRLA/2001, al incluirlos en el orden de preferencia de los usos privativos regulados en el artículo 60 TRLA/2001⁵². Por lo demás, nótese que este artículo 49 bis.2 RDPH/1986 no implica necesariamente que todos los aprovechamientos geotérmicos deban ser considerados usos privativos; ello dependerá de que la concreta técnica de geotermia empleada excluya o no la utilización del recurso por terceros, y ello claramente no sucede en muchos supuestos⁵³.

A efectos de simplificar el análisis de la parte normativa de los 25 planes hidrológicos en vigor, las diferentes opciones normativas recogidos en estos pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- a) Planes hidrológicos que sujetan los aprovechamientos geotérmicos a comunicación previa cuando se efectúan mediante sistemas cerrados y a concesión cuando se efectúan mediante sistemas abiertos: planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Cantábrico Occidental y Miño-Sil (aprobados por 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).
- b) Planes hidrológicos que sujetan a autorización previa los aprovechamientos geotérmicos mediante sistemas cerrados que requieran una perforación vertical mayor de 20 metros o que intercepten el nivel freático o mediante sistemas abiertos: plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir (aprobado por 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,

⁵² La inclusión o exclusión del régimen especial del artículo 57 TRLA/2001 no es baladí, pues parte de la doctrina (González Pérez, 1987a: p. 334; López Fraile, 2024a: §I.4) considera que las concesiones a titulares de derecho mineros no tienen, a diferencia las restantes concesiones para el uso privativo de las aguas del artículo 59.4 TRLA/2001, carácter discrecional. Junceda Moreno (2001: p. 222) matiza sensiblemente esta postura al considerar que el orden de prelación de usos fijado en los planes hidrológicos puede plantear serios problemas de cara al otorgamiento de estas concesiones.

⁵³ Sigue algo similar con otros usos privativos previstos en la Ley de Aguas de 1985 y en el TRLA/2001: así, Martín-Retortillo (1997: p. 295) indicó que “la acuicultura, los usos recreativos, la navegación y el transporte que señala la Ley, son supuestos que también se recogen entre los usos comunes. Habrá que entenderlos como privativos cuando juegue el ius excludendi alios”.

Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro), plan hidrológico de Galicia-Costa (aprobado por el Real Decreto 48/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa), plan hidrológico de las cuencas mediterráneas andaluzas, plan hidrológico del Tinto, Odiel y Piedras y plan hidrológico del Guadalete-Barbate (aprobados por Real Decreto 689/2023, de 18 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras).

- c) Planes hidrológicos que sujetan a autorización previa los aprovechamientos geotérmicos que empleen sistemas cerrados y a concesión los aprovechamientos mediante sistemas abiertos: plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Duero (aprobado por 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) y plan hidrológico de las cuencas internas de Cataluña (aprobado por Real Decreto 690/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña).
- d) Planes hidrológicos que no hacen referencia alguna al título habilitante requerido para llevar a cabo un aprovechamiento geotérmico. Es el caso de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Tajo, Ebro, Guadiana, Ceuta, Melilla y Segura (aprobados por 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), el plan hidrológico insular de La Gomera (aprobado por Decreto 102/2023, de 15 de junio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de La Gomera, tercer ciclo), plan hidrológico insular de Lanzarote (aprobado por Decreto 110/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, tercer ciclo) y el plan hidrológico insular de Fuerteventura (aprobado por Decreto 139/2024, de 16 de septiembre, por el que se aprueba

definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, tercer ciclo).

Analizaré ahora de forma más detallada los tres primeros supuestos de esta enumeración.

La mayoría de planes hidrológicos que regulan los aprovechamientos geotérmicos diferencian entre sistemas abiertos y cerrados; esto es, entre aquellos que funcionan “*con extracción de agua subterránea y su posterior reinyección tras su circulación por un dispositivo de intercambio de calor*” y aquellos “*que no impliquen extracción ni inyección de agua*”⁵⁴.

Algunos planes requieren la presentación de una comunicación previa para los aprovechamientos geotérmicos con sistema cerrado, mientras que para los sistemas abiertos debe solicitarse una concesión para el uso privativo de las aguas. Es el caso del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental, que en su artículo 35 indica lo siguiente:

“*1. La realización de sondeos para aprovechamientos de instalaciones geotérmicas de climatización en circuito cerrado requiere de su previa comunicación a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico dándole traslado de, al menos, la siguiente información: emplazamiento, fecha prevista de inicio de los trabajos, profundidad y número de sondeos, tipo de sellado previsto, promotor, razón social completa de la empresa de perforación y del instalador a cargo de los trabajos, así como una copia de la póliza del seguro de responsabilidad civil. A la vista de la citada comunicación la Confederación podrá requerir la tramitación de la preceptiva autorización de obras en el dominio público hidráulico, siendo el procedimiento el previsto en el artículo 53 del RDPh.*

2. En el caso de aprovechamientos de instalaciones geotérmicas de climatización en sistema abierto se tramitará en un único expediente la concesión o inscripción y la autorización de vertido (en principio, el retorno al mismo acuífero). En este tipo de aprovechamientos geotérmicos se tendrán en cuenta las siguientes recomendaciones (...”).

En términos similares se pronuncian el artículo 35 del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental y el artículo 33 del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Miño-Sil.

Más allá de la difusa distinción entre comunicación previa (que es el término empleado en los preceptos señalados) y declaración responsable (que es el

⁵⁴ Art. 30.2 del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Tajo y art. 48.2 del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Júcar; art. 117.4 del plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Islas Baleares, aprobado por Real Decreto 49/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears. Sobre la diferencia entre sistemas abiertos y cerrados, véase de Isabel García (2015: pp. 148-151) y Fernández Pérez y Novelle Varela (2019: pp. 30-33).

concepto recogido tanto en el TRLA/2001 como en el RDPH/1986)⁵⁵, puede apreciarse cómo la exigencia de comunicación previa responde a la consideración de las actividades geotérmicas en sistemas cerrados como un uso común especial de las aguas. Además de esto, como indica el artículo 53 RDPH/1986 —al que se remiten los fragmentos de los planes hidrológicos reproducidos—, algunos usos comunes especiales pueden requerir previa autorización:

“1. Los usos comunes especiales y otras actividades no recogidas en los artículos 51 y 52, que por su especial intensidad puedan afectar a la utilización del recurso por terceros, requerirán autorización previa del organismo de cuenca. Los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones respetarán los principios de publicidad, transparencia y objetividad. Se aplicará además el principio de concurrencia competitiva, en los términos previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de una actividad de servicios cuya contratación se promueva por el organismo de cuenca conforme a los usos previstos atendiendo a las características y circunstancias de cada cuenca hidrográfica.*
- b) Cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros⁵⁶.*

2. Los criterios para el otorgamiento de autorizaciones estarán directamente vinculados a la protección del medio ambiente”.

Los aprovechamientos geotérmicos mediante sistema abierto, en cambio, se consideran en estos planes hidrológicos usos privativos sujetos a concesión administrativa.

Otros planes hidrológicos someten a previa autorización los aprovechamientos geotérmicos mediante sistemas cerrados que requieran una perforación vertical mayor de 20 metros o mediante sistemas abiertos con doble perforación. Es el caso de los planes de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Galicia-Costa, cuencas mediterráneas andaluzas, Tinto, Odiel y Piedras y Guadalete-Barbate (artículos 48.1 de los respectivos planes). Existe, no obstante, una diferencia en el contenido de los preceptos citados: mientras que el plan hidrológico de Galicia-Costa exige autorización del organismo de cuenca Aguas de Galicia, los planes hidrológicos del Guadalquivir, cuencas mediterráneas andaluzas, Tinto, Odiel y Piedras y Guadalete-Barbate aluden a “la autoridad

⁵⁵ Véase, entre otros, Míguez Macho (2021: pp. 69-74), Mora Ruiz (2017: pp. 1134-1144) y Parejo Alfonso (2013: pp. 32-35).

⁵⁶ Llama la atención el supuesto b de este precepto, “cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros”: como ya se ha indicado, es precisamente esta exclusión de la utilización por terceros lo que diferencia los usos comunes especiales de los usos privativos de las aguas.

competente”. Debe entenderse que se trata también de la administración hidráulica, porque si bien el plan hidrológico puede disponer la participación de esta con fundamento en la incidencia de las actividades geotérmicas en el dominio público hidráulico, excede del ámbito de la planificación el disponer el concreto título habilitante que debe requerirse por parte de la administración minera.

En otras demarcaciones, en cambio, se requiere autorización previa para aprovechamientos mediante sistemas cerrados, y concesión para sistemas abiertos de geotermia. Así se prevé en el plan hidrológico de las cuencas internas de Cataluña (artículo 49):

- “1. La construcción de sondeos y el aprovechamiento de los sondeos ya existentes para llevar a cabo aprovechamientos geotérmicos en circuito cerrado (sin captación de agua) que intercepten el nivel freático requiere autorización previa de la Agencia Catalana del Agua sin perjuicio de las competencias que en esta materia puedan corresponder a la Administración minera.*
- 2. La mencionada autorización se tramita de conformidad con lo previsto en el artículo 53 del Reglamento del dominio público hidráulico. En todo caso, las perforaciones deben llevarse a cabo de forma que no pueda existir circulación vertical de agua con el objeto de evitar contaminaciones cruzadas, separando los niveles permeables con materiales adecuados.*
- 3. En el caso de solicitudes de aprovechamientos geotérmicos en sistema abierto, se tramitan en un único expediente la concesión o la inscripción en el registro de aguas, según proceda, del aprovechamiento y autorización de vertido para el retorno del agua al medio. En este tipo de aprovechamientos geotérmicos se establecen los siguientes criterios generales: (...).”*

En similares términos se pronuncia el artículo 32.6 del plan hidrológico del Duero.

Los restantes planes hidrológicos recogen variantes de las opciones normativas ya explicadas: así, el plan hidrológico insular de Tenerife (aprobado por Decreto 372/2023, de 18 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Tenerife, tercer ciclo) exige autorización previa para la captación y vertido de agua de mar mediante pozos costeros profundos para usos geotérmicos de muy baja entalpía (artículo 235.2); el plan hidrológico del Júcar (aprobado por 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) se refiere únicamente a los aprovechamientos mediante sistemas abiertos, para los que exige concesión administrativa (artículo 48.1); el plan hidrológico insular de El

Hierro, aprobado por Decreto 86/2023, de 25 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de El Hierro, tercer ciclo (artículo 72.1) exige que el aprovechamiento geotérmico se inicie con un proceso de investigación previo a través de solicitud y mediante correspondiente autorización del permiso de investigación. Los planes hidrológicos insulares de Gran Canaria y La Palma (aprobados por Decreto 370/2023, de 18 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Gran Canaria, tercer ciclo y Decreto 6/2025, de 17 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de La Palma, tercer ciclo), tras definir lo que se entiende por geotermia de alta, baja y mediana entalpía (artículo 106 del plan de Gran Canaria y 265 del plan de La Palma), indican que

“Con carácter general, solo se autorizarán sistemas de baja entalpía que verifiquen el uso no consuntivo y vinculados a captaciones asimilables a tomas de agua de mar, conforme a lo dispuesto en la presente Normativa”.

Los preceptos siguientes detallan el título habilitante requerido para el aprovechamiento geotérmico (artículo 107 del plan de Gran Canaria y 266 del plan de La Palma):

“2. Si bien cada una de las actuaciones precisa de comunicación previa a este Organismo, con carácter general únicamente la ejecución de sondeos geotérmicos de captación de aguas quedará sujeta a la obtención de la autorización pertinente, a otorgar por el CLAGC, que se tramitará conforme a lo dispuesto en esta Normativa para los permisos de investigación.

3. Para los sistemas abiertos, con carácter general, se exigirá que por cada sondeo de captación se dispongan dos (2) sondeos de inyección”.

La autorización de sistemas de mediana y baja entalpía no se regulan en estos planes hidrológicos, que se refieren a la escasa implementación de estas tecnologías en las islas para seguidamente sujetar estos aprovechamientos a informe previo del Consejo Insular de Aguas (artículos 108 del plan de Gran Canaria y 267 de plan de La Palma).

Por último, el plan hidrológico de la demarcación hidrográfica de las Islas Baleares renuncia a clasificar dentro de los usos privativos o especiales estos aprovechamientos, y se refiere de forma genérica a ambos títulos:

“1. Los sondeos para aprovechamiento geotérmico de baja entalpía que impliquen extracción o inyección de agua precisarán de autorización o concesión de la AH, sin perjuicio de las autorizaciones necesarias según la normativa sectorial en materia de minas.

4. Los sondeos que no impliquen extracción ni inyección de agua (sistemas cerrados) sólo requieren autorización de perforación de la AH, sin perjuicio del resto de autorizaciones que sea necesario obtener”.

Como puede apreciarse, existe una importante disparidad en cuanto al título habilitante exigido en cada demarcación hidrográfica. Si a ello se le suman los diversos parámetros o recomendaciones recogidas en los planes que más adelante se mencionarán, el resultado es el de una atomización absoluta del régimen jurídico de los aprovechamientos geotérmicos que no encuentra justificación en las particularidades de cada demarcación, sino que viene dada por la falta de regulación en el TRLA/2001 y en el RDPH/1986 y por la confusión que estas normas generan respecto al régimen general de usos comunes especiales y privativos⁵⁷.

3.3. Subsunción de los aprovechamientos geotérmicos en el orden de preferencia de usos privativos de las aguas

El artículo 60.2 TRLA/2001 configura un orden subsidiario de preferencia de usos privativos en defecto de previsión específica en el plan hidrológico: 1.º abastecimiento de población; 2.º regadíos y usos agrarios; 3.º almacenamiento hidráulico de energía; 4.º usos industriales para producción de energía eléctrica; 5.º otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores; 6.º acuicultura; 7.º usos recreativos; 8.º navegación y transporte acuático; 9.º otros aprovechamientos. El artículo 49.bis RDPH/1986 detalla las actividades comprendidas en cada uno de estos usos e indica que en su apartado 2 que “*los aprovechamientos que usen la climatización geotérmica podrán estar asociados a cualquiera de los usos previstos en este artículo*”, lo que resulta lógico teniendo en cuenta la multiplicidad de actividades (sistemas domésticos de calefacción y refrigeración, producción de energía, acuicultura, etc.)⁵⁸ a que pueden destinarse los recursos geotérmicos.

La normativa autonómica de aguas incluye, a su vez, una serie de precisiones que concretan la definición de las actividades comprendidas en cada uno de estos usos. Así, en lo que respecta a la geotermia, la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia (artículo 2.42) y el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (artículo 2.16) incluyen entre los usos domésticos del agua los usos particulares para acondicionamientos domiciliarios, donde cabe entender comprendidos los sistemas de calefacción y refrigeración mediante geotermia.

⁵⁷ Véase Caro-Patón (2025: pp. 3-5) y López Menudo (2007a: pp. 285-286).

⁵⁸ Véase IDAE (2008: pp. 61-79) y Ordóñez Delgado (2020: §VII).

Para Agudo González (2011: 594-596), las definiciones de “usos domésticos” recogidas en la normativa autonómica merecen una valoración negativa en el plano competencial, pues eliminan de este uso algunas actividades industriales y económicas que la normativa básica⁵⁹ sí incluye en el abastecimiento de población⁶⁰. Aunque la inclusión expresa de los acondicionamientos domésticos mencionados en el párrafo anterior dentro de los usos de abastecimiento no plantea, desde mi punto de vista, ningún problema, la problemática que expone Agudo González sí afecta a los aprovechamientos geotérmicos empleados para el acondicionamiento o climatización de pequeñas industrias o negocios.

Como ya se ha indicado, el orden de prioridad recogido en el artículo 60.2 TRLA/2001 se aplica en defecto de lo que sobre este particular establezca el plan hidrológico correspondiente. Aquí es donde puede suscitar dudas el tratamiento que realiza el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña de las actividades geotérmicas. El artículo 24.1 del plan indica lo siguiente:

“En el otorgamiento de concesiones, a efectos de expropiación forzosa y en el caso de competencia de proyectos se establece para todos los ámbitos de gestión de este Plan el siguiente orden de preferencia:

- a) *Uso destinado al abastecimiento: (...).*
- b) *Usos agropecuarios.*
- c) *Usos industriales (...).*
- d) *Usos ambientales.*
- e) *Usos industriales para la producción de energía eléctrica: (...).*
- f) *Climatización geotérmica.*
- g) *Acuicultura.*
- h) *Usos recreativos.*
- i) *Navegación.*
- j) *Otros usos: (...)”.*

⁵⁹ El orden de preferencia de usos del antiguo art. 58 de la Ley de Aguas de 1985 tenía carácter básico al amparo del art. 149.1.18.^a CE, como señaló el FJ 23.i de la STC 227/1988, de 29 de noviembre (ECLI:ES:TC:1988:227). También el art. 49 bis RDPh/1986 fue calificado como básico por la DF 1.^a, letra b del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico.

⁶⁰ Art. 2.16 Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña; art. 2.42 Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia; art. 4.20 Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía; art. 4.ee Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

El plan entiende por climatización geotérmica (artículo 23.f):

“tanto las perforaciones verticales en ciclo cerrado (sin captación de agua) como los pozos de extracción de agua (con captación de agua) que alimentan sistemas de climatización o de producción de energía térmica basados en la energía geotérmica del subsuelo y de las aguas que circulan por ella”.

Por tanto, los aprovechamientos geotérmicos no se asocian a cualquiera de los usos previstos en el artículo 60.2 TRLA/2001, como prevé el artículo 49 bis RDPH/1986, sino que se constituyen como uso independiente de todos los demás. Ello obliga a plantear hasta qué punto la remisión del artículo 60.1 TRLA/2001 al plan hidrológico permite a estos instrumentos configurar nuevas categorías de uso y no únicamente ordenar por orden de prelación las ya existentes. Martín-Retortillo (1997: p. 299) negó de forma categórica esta posibilidad⁶¹; sin embargo, Ortiz de Tena (1994: p. 225) considera que el plan hidrológico puede recoger otros usos diferentes de los previstos en la ley, siempre y cuando respete lo dispuesto en la norma reglamentaria de planificación⁶²:

“el Plan Hidrológico puede no sólo barajar los usos que menciona expresamente la Ley en su artículo 58, sino introducir otros distintos; el mismo supuesto 8.º del citado artículo habla de ‘otros aprovechamientos’; no es por lo tanto una lista cerrada”.

Al margen de la conformidad a Derecho de esta previsión, desde un punto de vista extrajurídico, el otorgamiento de un carácter preferente a otros usos consuntivos de agua para producción de energía no renovable (p.e., carbón) que recoge el artículo 24 del plan entra en abierta contradicción con el fomento de

⁶¹ “El artículo 58.3 LAg., como se ha dicho, establece la prelación de distintos tipo de aprovechamientos con carácter subsidiario; su prelación definitiva, será, en su caso, la que dispongan los correspondientes Plan hidrológicos de Cuenca. Debe entenderse que éstos han de referirse a la tipificación que de esos aprovechamientos señala la Ley. No hay otros”. González Pérez (1987b: p. 363) parece sostener una postura cercana a la de Martín-Retortillo al señalar que “el art. 58.3, LA, se refiere genéricamente a otros aprovechamientos. Por tanto, entre los aprovechamientos que no sean de los enumerados en los apartados anteriores se aplicarán los criterios generales del apartado 4 de este artículo. No existirá rango en razón al objeto o destino del aprovechamiento, no se distinguirá entre las distintas clases. Todos ellos, a estos efectos, serán considerados iguales y se atenderá a la ‘utilidad pública o general’ y a las mejoras técnicas que introduzcan ‘que redunden en un menor consumo de agua’”.

⁶² El art. 12 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (antiguo art. 74.1 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica) indica lo siguiente: “el plan hidrológico incluirá una tabla que clasifique los usos contemplados en el mismo, distinguiéndose, al menos, los de abastecimiento de poblaciones, regadíos y usos agrarios, usos industriales para producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático”.

las fuentes de energía limpias por parte de las instituciones europeas, estatales y autonómicas⁶³.

3.4. Vertidos a las aguas subterráneas en aprovechamientos geotérmicos abiertos

Se entiende por vertido, de acuerdo con el artículo 100.1 TRLA/2001, “los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada”. Este precepto añade que “*queda prohibido, con carácter general, el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa*”. Por tanto, el supuesto de hecho de la autorización de vertido se configura con gran amplitud e indeterminación, no solo por la propia generalidad del concepto legal de “vertido” (que comprende tanto las emisiones de aguas como de productos residuales realizada directa o indirectamente en aguas superficiales o subterráneas), sino por los términos que determinan la exigencia de autorización⁶⁴.

En esta definición legal tienen cabida las actividades geotérmicas mediante sistemas abiertos, que, como ya se ha indicado, son aquellos que extraen el agua subterránea y, tras su empleo por el dispositivo de intercambio de calor, la reinyectan en el acuífero. Así lo prevé el propio RDPH/1986, que en su artículo 257.5 excepciona la inyección de aguas que hayan tenido un uso geotérmico de

⁶³ Mellado Ruiz (2025: pp. 52-53) indica que “*incluso en los supuestos en los que el agua se consume para producir energía (...), se altera como ‘factor de producción’ (...) o se utiliza como soporte (...), las estrategias de asignación tampoco pueden ser las mismas que en el caso de los sectores tradicionales, porque, si sólo se utiliza agua, se tratará de energías limpias o renovables, en donde el juego de intereses y valores a la hora de tomar decisiones sobre las preferencias de asignación debe estar condicionado por las políticas generales, hoy prevalentes, de descarbonización, reducción de emisiones de GEI y penetración de energías renovables (...).* Desde estas premisas, es evidente que el (subyacente) juego de valores en el orden normativo —básico o específico— de prelación o en la toma de decisiones de asignación de caudales se encuentra claramente condicionado por la consecución de los actuales objetivos climáticos asociados a la transición energética, donde el agua ha de jugar un papel relevante, aún sometida a su propia transición sostenible y circular”.

⁶⁴ Casado Casado (2006: pp. 1365-1366) y (2009: p. 183).

la prohibición general⁶⁵ de realizar vertidos directos en aguas subterráneas⁶⁶ y⁶⁷. Y así lo reflejan también buena parte de los planes hidrológicos del tercer ciclo, que califican la citada reinyección como vertido directo⁶⁸ y disponen la tramitación conjunta de la concesión para el uso privativo de las aguas y la autorización de vertido⁶⁹.

Recuérdese que la autorización se otorgará teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles⁷⁰ y de acuerdo con las normas de calidad ambiental y los límites de emisión fijados (artículo 100.2 TRLA/2001), y que estas normas y objetivos podrán ser concretados para cada cuenca por el respectivo plan hidrológico (artículo 245.3 RDPH/1986). A este respecto, adquieren singular importancia las recomendaciones o condicionamientos contenidos en algunos planes hidrológicos respecto del otorgamiento de la autorización de vertido para

⁶⁵ Fanlo Loras (2000: 3527).

⁶⁶ La propia Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas) incluye en el concepto de “vertido directo” los aprovechamientos geotérmicos mediante sistema abierto, previendo, a la vez, su posible autorización frente a la prohibición general de vertidos directos en aguas subterráneas. Así, el art. 11.3.j incluye entre las medidas básicas “*la prohibición de vertidos directos de contaminantes en las aguas subterráneas, sin perjuicio de las disposiciones siguientes: Los Estados miembros podrán autorizar la reinyección en el mismo acuífero de aguas utilizadas con fines geotérmicos*”.

⁶⁷ La Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias introduce una especialidad respecto de los aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía en su artículo 62.1, que indica lo siguiente: “*toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, el vertido de líquidos y de productos susceptibles de contaminar las aguas superficiales y subterráneas, requiere autorización administrativa. No obstante, las explotaciones de energía geotérmica de muy baja entalpía estarán sujetas a comunicación previa*”. Este párrafo fue introducido por el Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias, con el objetivo, como indica la Exposición de Motivos, “*de que las explotaciones de energía geotérmica de muy baja entalpía estén sujetas a comunicación previa y no a autorización administrativa*”. Sin embargo, aún no se ha producido su entrada en vigor, que tendrá lugar cuando entre en vigor el reglamento de intervención administrativa sobre las explotaciones de energía geotérmica en Canarias (DF 18.^a Decreto-ley 15/2020). Esta norma reglamentaria aún no se ha aprobado, ni se han dado detalles al respecto ante una pregunta parlamentaria formulada por el Grupo Parlamentario Nacionalista Canario ([10L/PE-4963](#)).

⁶⁸ Art. 245.1 RDPH/1986. “*Son vertidos directos (...) la descarga de contaminantes en el agua subterránea mediante inyección sin pervolación a través del suelo o del subsuelo*”.

⁶⁹ Arts. 65.a y 49.3 del plan hidrológico de cuencas internas de Cataluña, 53.4 del plan hidrológico del Cantábrico oriental, 25.4 del plan hidrológico del Cantábrico occidental, 33.2 del plan hidrológico del Miño-Sil, 32.6.b del plan hidrológico del Duero, 41.2 del plan hidrológico del Ebro, etc.

⁷⁰ Véase, sobre el empleo de las mejores técnicas disponibles (MTD) y la autorización de vertidos, Fortes Martín (2013). Sobre la evolución del concepto de MTD, véase Fortes Martín (2018) y Revuelta Pérez (2019).

aprovechamientos geotérmicos abiertos. Así, por ejemplo, el artículo 41 del plan hidrológico del Ebro indica lo siguiente:

"2. Podrá autorizarse la inyección de contaminantes en el caso de reinyección en el mismo acuífero de aguas utilizadas con fines geotérmicos o en los supuestos contemplados en el artículo 11.3 j) de la Directiva 2000/60/CE siempre y cuando:

a) El vertido no ponga en peligro el logro de los objetivos medioambientales establecidos para la masa de agua subterránea en la que se realice o en otras con las que esté relacionada.

b) Se apliquen las mejores técnicas disponibles para aminorar la masa de vertido de contaminante introducido en el acuífero.

c) Se establezcan mecanismos de seguimiento específicos del estado de las masas de agua afectadas y se realicen evaluaciones periódicas del efecto de los vertidos realizados.

3. Las autorizaciones de vertidos asociados a instalaciones geotérmicas de climatización en sistema abierto tendrán en cuenta lo siguiente:

a) La inyección del agua utilizada deberá realizarse en el mismo acuífero del que se haya extraído.

b) La inyección del agua se realizará de forma que cumpla con un salto térmico máximo de 10 °C y medio mensual de 8 °C, con respecto al agua extraída. Asimismo, la temperatura máxima del vertido no superará los 30 °C.

c) Tendrán preferencia los sistemas de climatización que operen todo el año (calefacción y refrigeración)".

En términos similares se pronuncian los planes hidrológicos del Cantábrico oriental (artículo 35.2 y 53.4) y Cantábrico occidental (artículos 25.4 y 35.2). Otros planes, aunque no vinculan específicamente estas recomendaciones a la obtención de la autorización de vertido, también recogen este tipo de previsiones⁷¹. La disparidad en el contenido de estas recomendaciones —que contemplan, por ejemplo, límites diferentes en cuanto al salto térmico máximo—, que se fijan con distinto nivel de detalle, se suma a la casuística del título habilitante requerido en los diferentes instrumentos de planificación e incrementa las disparidades entre demarcaciones en lo que respecta al aprovechamiento de recursos geotérmicos.

⁷¹ Planes hidrológicos del Miño-Sil (art. 33.3), Duero (art. 32.6.b), Tajo (art. 30), Guadalquivir (art. 48.2), Júcar (art. 48.2), Galicia-Costa (art. 48.2), Cuencas mediterráneas andaluzas (art. 48.2), Guadalete y Barbate (art. 48.2), Tinto, Odiel y Piedras (art. 48.2), Gran Canaria (art. 107), El Hierro (art. 72), La Palma (art. 266).

4. CONSIDERACIONES FINALES

La doble dimensión de recurso minero y uso del dominio público hidráulico de la geotermia determina que a esta fuente de energía renovable le sean de aplicación una serie de disposiciones normativas —LM/1973 y legislación autonómica minera, TRLA/2001, disposiciones reglamentarias de desarrollo y planes hidrológicos de cuenca— cuya relación con la transición energética no ha sido hasta el momento objeto de estudio doctrinal.

Causa y, a su vez, resultado de esta desatención de la doctrina y del propio legislador es la falta de previsiones específicas referentes a las formas actuales de aprovechamiento de recursos geotérmicos en estas normas: la LM/1973 y el RGRM/1978 no otorgan un tratamiento diferenciado a los aprovechamientos geotérmicos de muy baja entalpía, empleados habitualmente con fines de autoconsumo doméstico, y para los que la estricta aplicación de las disposiciones previstas para los recursos de la sección D supone un obstáculo casi insalvable a su implementación. Por ello, y ante la inactividad del legislador estatal, las CC.AA. han optado por considerar excluidos del ámbito de la LM/1973 estos aprovechamientos geotérmicos. Sin embargo, el fundamento jurídico de esta exclusión resulta discutible a la luz de la amplitud del concepto de “técnica minera” que maneja la normativa aplicable, y hace imprescindible la reforma de esta para adecuarla a las técnicas y procedimientos mineros actuales. Pese a ello, las tentativas fracasadas de elaboración de una nueva Ley de Minas a lo largo de las últimas décadas y la paralización en que se meja encontrarse el proceso iniciado con la consulta pública del año 2022 no auguran una pronta respuesta del legislador a la actual insuficiencia regulatoria.

En el bloque normativo del derecho de aguas, si bien la ausencia de un desarrollo expreso del binomio agua-energía geotérmica no obstaculiza directamente la implantación de estas instalaciones, genera importantes diferencias entre demarcaciones hidrográficas en cuanto al título habilitante requerido para el ejercicio de la actividad. La tenue frontera entre usos comunes especiales y usos privativos aconseja la inclusión de previsiones específicas que tengan en cuenta el bajo impacto ambiental de la geotermia y su potencial transformador del modelo de producción y consumo de energía.

5. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. La regulación de los usos del agua en el Derecho español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 151, 2011, pp. 579-625.
- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. *Las minas y los yacimientos de hidrocarburos. Los títulos demaniales de aprovechamiento y su tutela ambiental*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 2021, 362 p.
- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. Usos y títulos habilitantes del dominio público hidráulico. En *Libro de Actas del XIX Congreso de la AEPDA ‘El Derecho de aguas en España: Cuarenta años después’ (Lleida, 31 de enero y 1 de febrero de 2025)*, Madrid: INAP (en prensa).
- CASADO CASADO, Lucía. El régimen jurídico de los vertidos en aguas continentales. Nuevas perspectivas. En: MONTORO CHINER, M.^a Jesús (coord.). *El agua: estudios interdisciplinares*. Madrid: Iustel, 2009, pp. 175-198.
- CASADO CASADO, Lucía. Vertidos. En: ALONSO GARCÍA, Enrique y LOZANO CUTANDA, Blanca (dirs.). *Diccionario de Derecho ambiental*. Madrid: Iustel, 2006, pp. 1362-1377.
- CID FERNÁNDEZ, José Ángel; ARAÚJO NESPEREIRA, Pedro Antonio y JUNCOSA RIVERA, Ricardo Antonio. Aguas termales o recursos geotérmicos: contradicciones de la legislación vigente respecto a aprovechamientos geotérmicos. En: FAÍLDE GARRIDO, José María; RODRÍGUEZ RAJO, Javier; FRAIZ BREA, José Antonio; GÓMEZ GESTEIRA, Moncho; PÉREZ LOSADA, Fermín y RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Virxilio (eds.). *Libro de actas del II Symposium Internacional de “Termalismo y calidad de vida”* (Ourense, 20-21 de septiembre de 2017). Ourense: Campus da Auga, 2017, pp. 23-28.
- COCCIOLO, Endrius. Comunidades energéticas y servicios locales de calefacción y refrigeración. En: COCCIOLO, Endrius y GALERA RODRIGO, Susana (dirs.). *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025, pp. 421-458.

COCCIOLO, Endrius. The role of energy communities for thermal networks: An EU legal perspective. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, v. 33, n. 3, 2024, pp. 494-506.

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE ENERGÍA. District Heating and Cooling in the European Union. Overview of Markets and Regulatory Frameworks under the Revised Renewable Energy Directive. Bruselas: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, 293 p.

COLOM PIAZUELO, Eloy. Dominio minero. En: GONZÁLEZ GARCÍA, Julio (dir.). *Derecho de los bienes públicos*, 3.^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 1165-1205.

DE ARCENEGUI, Isidro. *Derecho minero*. Madrid: Civitas, 2002, 389 p.

DE ARCENEGUI, Isidro. *El demanio minero. Régimen jurídico-administrativo de las minas, los hidrocarburos y los minerales radiactivos*. Madrid: Civitas, 1979, 464 p.

DE ISABEL GARCÍA, Juan Antonio. La geotermia de baja entalpía para climatización. En: MORATILLA SORIA, Beatriz Yolanda (coord.). *Usos del agua en las nuevas tecnologías energéticas: hidrocarburos no convencionales y geotermia*. Madrid: Asociación Nacional de Ingenieros del ICAI y Universidad Pontificia de Comillas, 2015, pp. 143-162.

EMBID IRUJO, Antonio. Usos comunes del agua. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.). *Diccionario de Derecho de aguas*. Madrid: Iustel, 2007, pp. 949-952.

FANLO LORAS, Antonio. La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos. En: SOSA WAGNER, Francisco (coord.). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor dr. D. Ramón Martín Mateo. Tomo III*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, pp. 3517-3541.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos. Bases del régimen minero. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 51, 1986, pp. 397-424.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos. *Derecho de minas en España (1825-1996)*. Granada: Comares, 1997, 664 p.

FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, Luis Carlos. El dominio público minero. En: PAREJO ALFONSO, Luciano y PALOMAR OLMEDA, Alberto (dirs.). *Derecho de los bienes públicos. Volumen II*, 2.^a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, pp. 423-550.

FERNÁNDEZ PÉREZ, Alfredo y NOVELLE VARELA, Lucía. Captación geotérmica. En: *Manual de climatización geotérmica*, 2.^a ed. Pontevedra: Acluxega, 2019, pp. 25-74.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María de los Ángeles. *Las aguas de mina: hacia una gestión eficiente y sostenible*. Cizur Menor, Aranzadi, 2021, 268 p.

FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, María de los Ángeles. Los usos y aprovechamientos del dominio público hidráulico: especial referencia a la minería. En: MONTOYA MARTÍN, Encarnación (dir.). *Minería y medio ambiente en el siglo XXI: una visión global y de derecho comparado*. Cizur Menor: Aranzadi, 2021, pp. 227-274.

FORNS I GÓMEZ, Alba. ¿Hacia una gobernanza justa e inclusiva del hidrógeno? Herramientas colectivas: participación pública y comunidades energéticas en la UE y España. En: COCCIOLO, Endrius y GALERA RODRIGO, Susana (dirs.). *El nuevo modelo energético descentralizado y de proximidad. Las comunidades energéticas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025, pp. 653-679.

FORTES MARTÍN, Antonio. La autorización de vertidos y el empleo de las mejores técnicas disponibles: retos e incertidumbres. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.). *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, pp. 343-374.

FORTES MARTÍN, Antonio. [La revisión del tratamiento jurídico de las mejores técnicas disponibles \(MTD\)](#). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 80, 2018, pp. 1-31.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo; MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El Derecho de aguas en España. Volumen I*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, 750 p.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, 20.^a ed. Madrid: Civitas, 2022, 876 p.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Artículo 55. En: GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, TOLEDO JÁUDENES, Julio y ARRIETA ÁLVAREZ, Carlos. *Comentarios a la Ley de Aguas*. Madrid: Civitas, 1987, pp. 333-336.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Artículo 58. En: GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, TOLEDO JÁUDENES, Julio y ARRIETA ÁLVAREZ, Carlos. *Comentarios a la Ley de Aguas*. Madrid: Civitas, 1987, pp. 358-368.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. *Derecho administrativo: aguas, montes, minas*. Madrid: Civitas, 1982, 390 p.

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA (IDAE). [Manual de geotermia](#). Madrid: IDAE, 2008, 187 p.

JUNCEDA MORENO, Javier. *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*. Madrid: Civitas, 2001, 380 p.

LEIVA LÓPEZ, Alejandro. La regulación del hidrógeno renovable en la transición energética. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 61, 2022, pp. 1-27.

LÓPEZ FRAILE, Luis. Aspectos jurídicos de la gestión de aguas en la minería metálica. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 58, 2024.

LÓPEZ FRAILE, Luis. La legislación minera española en la transición hacia un nuevo modelo de economía sostenible. Reflexiones en el 50 aniversario de la Ley de Minas de 1973. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 57, 2024.

LÓPEZ MENDOZA, Francisco. Autorizaciones. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.). *Diccionario de Derecho de aguas*. Madrid: Iustel, 2007, pp. 282-293.

LÓPEZ MENDOZA, Francisco. Concesiones. En: EMBID IRUJO, Antonio (dir.). *Diccionario de Derecho de aguas*. Madrid: Iustel, 2007, pp. 386-425.

MELLADO RUIZ, Lorenzo. [Hidrógeno \(renovable\): la energía del agua](#). *Cuadernos de Derecho Regulatorio*, n. 2, 2024, pp. 77–92.

MELLADO RUIZ, Lorenzo. [Retos jurídicos actuales del binomio agua-energía](#). *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 68, 2024, pp. 96-114.

MELLADO RUIZ, Lorenzo. [Las tensiones entre los diferentes aprovechamientos del agua: agricultura, turismo y energía](#). en *Libro de*

Actas del XIX Congreso de la AEPDA “El Derecho de aguas en España: Cuarenta años después” (Lleida, 31 de enero y 1 de febrero de 2025), Madrid: INAP (en prensa).

MÍGUEZ MACHO, Luis. *La modernización del procedimiento administrativo*. Cizur Menor: Aranzadi, 2021, 103 p.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Derecho de aguas*. Madrid: Civitas, 1997, 734 p.

MORA RUIZ, Manuela. Principios de intervención de las administraciones públicas y títulos habilitantes para el desarrollo de una actividad. En: GAMERO CASADO, Eduardo (dir.). *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Tomo I*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 1091-1152.

MORENO REBATO, Mar. [Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico](#). *Revista de Administración Pública*, n. 147, 1998, pp. 159-200.

MOREU CARBONELL, Elisa. Capítulo IV. El dominio público minero. En: BERMEJO VERA, José, *Derecho administrativo. Parte especial*, 7.^a ed. Madrid: Civitas, 2009, pp. 517-543.

MOREU CARBONELL, Elisa. *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, 453 p.

NAVARRO ORTEGA, Asensio y ARANA GARCÍA, Estanislao. [El binomio agua y energía: claves jurídicas para la transición a un sistema energético autosuficiente y sostenible](#). En: MELGAREJO MORENO, Joaquín; LÓPEZ ORTIZ, M.^a Inmaculada y FERNÁNDEZ ARACIL, Patricia. *Agua, energía y medioambiente*. Alicante: Universidad de Alicante, 2022, pp. 675-690.

ORDÓÑEZ DELGADO, Salvador. Revisión de la energía geotérmica. En: VALENCIA MARTÍN, Germán y ROSA MORENO, Juan (dirs.). *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor: Aranzadi, 2020, pp. 213-234.

ORTIZ DE TENA, María del Carmen. *Planificación hidrológica*. Madrid: Marcial Pons, 1994, 378 p.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón y LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta. *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, 16.^a ed. Madrid: Dykinson, 2019, 532 p.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Las transformaciones en curso en la intervención administrativa de actividades: evolución, déficit y demandas regulatorias. En: PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.). *Autorizaciones y licencias, hoy: un análisis sectorial tras la Directiva de servicios*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, pp. 21-39.

PROMOEENER-A. Anexo 2 (Análisis del marco jurídico de referencia en materia de energía geotérmica en España y Portugal) de la Memoria de las posibilidades de explotación y aprovechamiento de los recursos geotérmicos de Extremadura (España), Alentejo y Región Centro (Portugal) en el marco del proyecto PROMOEENER-A, 2012.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Sobre la confusa línea divisoria entre las secciones A) y C) de los recursos minerales y otras cuestiones relacionadas (jurisprudencia no solo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. En: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y ALONSO GARCÍA, Ricardo (coords.). *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial (Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández)*. Volumen I. España, Madrid: Civitas, 2012, pp. 1999-2018.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Viejos y nuevos problemas de la concesión minera. Revista Jurídica de Castilla y León, n. 18, 2009, pp. 13-74.

REVUELTA PÉREZ, Inmaculada. "Mejores técnicas disponibles": Un singular sistema de regulación ambiental. Revista Catalana de Dret Ambiental, v. 10, n. 1, 2019, pp. 1-34.

RICOY ALONSO, Juan y LÓPEZ PORTELA, Manuel. Legislación, normativa y subvenciones. En: *Manual de climatización geotérmica*, 2.^a ed. Pontevedra: Acluxega, 2019, pp. 391-409.

SALGADO PONTÓN, Sofía y BUSTILLO BOLADO, Roberto O. Concepto legal de "balneario" y aguas susceptibles de aprovechamiento terapéutico. en Libro de Actas del XIX Congreso de la AEPDA 'El Derecho de aguas en España: Cuarenta años después' (Lleida, 31 de enero y 1 de febrero de 2025), Madrid: INAP (en prensa).

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. Prólogo. En: ZAMORA ROSELLÓ, M.^a Remedios. *Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía*.

Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía. Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, pp. 11-16.

ZAMORA ROSELLÓ, M.^a Remedios. *Minería y comunidades autónomas: territorio, sostenibilidad y energía. Especial referencia a Galicia, Baleares y Andalucía.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2024, 273 p.

6. NORMATIVA CITADA

6.1. Normativa de la Unión Europea

- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOUE L 327, de 22/12/2000)
- Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DOUE L 328, de 21/12/2018)
- Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DOUE L 158, de 14/6/2019)
- Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955 (DOUE L 231 de 20/9/2023)

6.2. Normativa estatal

- Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (BOE n.^o 176, de 24/07/1973)
- Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la Ley de Minas, con especial atención a los recursos minerales energéticos (BOE n.^o 280, de 21/11/1980)
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE n.^o. 269, de 10/11/1995)
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (BOE n.^o 296, de 11/12/2013)

- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE n.º 310, de 27/12/2013)
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE n.º 236, de 02/10/2015)
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE n.º 176, de 24/07/2001)
- Decreto 1747/1975, de 17 de julio, por el que se fijan criterios de valoración para configurar la Sección A) de la Ley de Minas (BOE n.º 172, de 19/07/1975)
- Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería (BOE n.º 295, de 11/12/1978)
- Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera (BOE n.º 140, de 12/06/1985)
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (BOE n.º 103, de 30/04/1986)
- Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (BOE n.º 209, de 31/08/1988)
- Real Decreto 107/1995, de 27 de enero, por el que se fija criterios de valoración para configurar la sección A) de la Ley de Minas (BOE n.º 41, de 17/02/1995)
- Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (BOE n.º 162, de 07/07/2007)
- Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de registro de aguas y criterios de valoración de daños al dominio público hidráulico (BOE n.º 227, de 21/09/2013)

- Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (BOE n.º 140, de 10/06/2014)
- Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica (BOE nº. 83, de 6/04/2019)
- Real Decreto 35/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba la revisión de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE n.º 35, de 10/02/2023)
- Real Decreto 48/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa (BOE n.º 35, de 10/02/2023)
- Real Decreto 49/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears (BOE n.º 35, de 10/02/2023)
- Real Decreto 689/2023, de 18 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate y del Tinto, Odiel y Piedras (BOE n.º 173, de 21/07/2023)
- Real Decreto 690/2023, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña (BOE n.º 173, de 21/07/2023)
- Orden TED/467/2023, de 28 de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a estudios de viabilidad de proyectos, de carácter innovador, para el aprovechamiento de energía geotérmica profunda (BOE n.º 110, de 09/05/2023)

6.3. Normativa autonómica

- Ley 2/1988, de 26 de octubre, de fomento de ordenación y aprovechamiento de los balnearios y de las aguas mineromedicinales y/o

termales de Cantabria (Boletín Oficial de Cantabria n.º 27, de 21/11/1988)

- Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas (Boletín Oficial de Canarias n.º 94, de 27/07/1990)
- Ley 8/1990, de 28 de diciembre, de Aguas Minerales y Termales de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 1, de 02/01/1991)
- Ley 6/1994, de 24 de noviembre, de Balnearios y de Aguas Minero-Medicinales y/o Termales de Extremadura (Diario Oficial de Extremadura n.º 144, de 22/12/1994)
- Ley 5/1995, de 7 de junio, de regulación de las aguas minerales, termales, de manantial y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia (Diario Oficial de Galicia n.º 118, de 21/06/1995)
- Ley 3/2008, de 23 de mayo, de Ordenación de la Minería de Galicia (Diario Oficial de Galicia n.º 109, de 06/06/2008)
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía n.º 155, de 09/08/2010)
- Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia (Diario Oficial de Galicia n.º 222, de 18/11/2010)
- Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (Boletín Oficial de Aragón n.º 241, de 10/12/2014)
- Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (Diario Oficial de Galicia n.º 249, de 30/12/2014)
- Ley 10/2014, de 1 de octubre, de ordenación minera de las Illes Balears (Boletín Oficial de las Illes Balears n.º 138, de 09/10/2014)
- Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya n.º 4015, de 21 de noviembre de 2003)

- Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (Boletín Oficial de Canarias n.º 187, de 11/09/2020)
- Decreto 28/1990, de 30 Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento, Ordenación y Aprovechamiento de Aguas Minero-Medicinales de Cantabria (Boletín Oficial de Cantabria n.º 118, de 13/06/1990)
- Decreto 307/1994, de 16 de noviembre, sobre competencias y procedimiento a seguir para la declaración y autorización del aprovechamiento de aguas minero-medicinales, minerales naturales, de manantial y termales, a los efectos de su comercialización como agua de bebida envasada ((Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya n.º 1978, de 28/11/1994)
- Decreto 4/1995, de 31 de enero, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 8/1990, de 28 de diciembre, reguladora del aprovechamiento, ordenación y fomento de las aguas minerales y termales de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 6, de 10/02/1995)
- Decreto 402/1996, del 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de aprovechamiento de aguas mineromedicinales, termales y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia (Diario Oficial de Galicia n.º 226, de 19/11/1996)
- Decreto 55/1997, de 11 de julio, sobre condiciones sanitarias de Balnearios, Baños Termales y Establecimientos de Talasoterapia y de aplicación de Peloides (Boletín Oficial de la Región de Murcia n.º 172, de 28/07/1997)
- Decreto 116/2001, de 10 de mayo, por el que se modifica el Decreto 402/1996, del 31 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de aprovechamiento de aguas minero-medicinales, termales y de los establecimientos balnearios de la Comunidad Autónoma de Galicia (Diario Oficial de Galicia n.º 102, de 28/05/2001)
- Decreto 86/2023, de 25 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de El Hierro, tercer ciclo (Boletín Oficial de Canarias n.º 112, de 12/06/2023)

- Decreto 102/2023, de 15 de junio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de La Gomera, tercer ciclo (Boletín Oficial de Canarias n.º 122, de 23/06/2023)
- Decreto 372/2023, de 18 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Tenerife, tercer ciclo (Boletín Oficial de Canarias n.º 191, de 27/09/2023)
- Decreto 370/2023, de 18 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Gran Canaria, tercer ciclo (Boletín Oficial de Canarias n.º 191, de 27/09/2023)
- Decreto 110/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Lanzarote, tercer ciclo (Boletín Oficial de Canarias n.º 155, de 07/08/2024)
- Decreto 139/2024, de 16 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de Fuerteventura, tercer ciclo (Boletín Oficial de Canarias n.º 190, de 25/09/2024)
- Decreto 6/2025, de 17 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Hidrológico Insular de la Demarcación Hidrográfica de La Palma, tercer ciclo (Boletín Oficial de Canarias n.º 38, de 24/02/2025)
- Instrucción informativa 5/2010, de 20 de julio, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, relativa a los aprovechamientos de recursos geotérmicos en la Comunidad Autónoma de Galicia (Diario Oficial de Galicia n.º 156, de 16/08/2010)
- Instrucción 6/2010, de 20 de septiembre, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, para que las instalaciones que emplean bombas de calor geotérmicas para la producción de calefacción, agua caliente sanitaria y/o refrigeración puedan ser consideradas como instalaciones que emplean fuentes de energía renovables (Diario Oficial de Galicia n.º 204, de 22/10/2010)
- Resolución de 1 de abril de 2019, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, por la que se publican los modelos de impresos relativos

al trámite de aprobación del proyecto para la explotación de recursos geotérmicos de muy baja entalpía de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid n.º 91, de 17/04/2019)

7. DOCUMENTACIÓN INSTITUCIONAL CITADA

7.1. Documentación institucional de la Unión Europea

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 16 de febrero de 2016 “Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración” (COM(2016) 51 final)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones de 30 de noviembre de 2016 “Energía limpia para todos los europeos” (COM(2016) 860 final)
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 18 de mayo de 2022 “Plan REPowerEU” (COM(2022) 230 final)
- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones de 26 de junio de 2024 “La localización de la producción energética: el papel de la energía geotérmica” (C/2024/3663)
- Resolución del Parlamento Europeo de 18 de enero de 2024 sobre la energía geotérmica (2023/2111(INI)) (C/2024/5738)

7.2. Documentación institucional de ámbito estatal y autonómico

- [I Plan de acción para la gestión sostenible de las materias primas minerales 2025-2029](#)
-
- [Anexo II a la memoria del Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Reglamento de la Administración Pública del Agua aprobado por Real Decreto 927/1998, de 29 de julio](#)
- Anteproyecto de Ley de Bases del Régimen Minero de 1986

- Borrador de Anteproyecto de Ley de minas de 2003
- Borrador de Anteproyecto de Ley de bases de las aguas minerales y termales de 2007
- Borrador de Anteproyecto de Ley de minas de 2014
- Dictamen del Consejo de Estado n.º 40.695, de 13 de julio de 1977, relativo al proyecto de Reglamento General para el Régimen de la Minería
- Dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 1997 (expediente 3837/1996)
- [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima \(PNIEC\) 2021-2030](#)
- Pregunta parlamentaria formulada por el Grupo Parlamentario Nacionalista Canario sobre Previsión de desarrollo reglamentario de la actividad de intervención administrativa sobre las explotaciones de energía geotérmica que ordena la disposición final decimotercera del Decreto Ley 15/2020 de 10 de septiembre (10L/PE-4963)
- Proposición de Ley de modificación de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (BOCG de 29 de abril de 2022, Congreso de los Diputados, Serie B, 238.1)
- Respuesta del Gobierno de 12 de febrero de 2024 a la pregunta escrita de 13 de diciembre de 2023 en el Congreso (184/001906, 6247, BOCG D-93 de 26 de febrero de 2024)
- Respuesta del Gobierno de 5 de marzo de 2024 a la pregunta de 24 de enero de 2024 en el Senado (684/002397)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de diciembre de 2025

¿ES LA TASA DE RESIDUOS LA HERRAMIENTA TRIBUTARIA APROPIADA?: CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FIGURA EN EL MARCO DE LA LEY 7/2022 *

**IS THE WASTE FEE THE APPROPRIATE TAX INSTRUMENT?
CONTEXT AND ANALYSIS OF THE LEGAL NATURE OF THE
LEVY UNDER LAW 7/2022**

Autora: Arantxa Serrano Cañadas, Investigadora predoctoral, Universidad de Castilla – La Mancha y Centro Internacional de Estudios Fiscales UCLM (España). ORCID 0009-0000-4205-6510

Fecha de recepción: 08/10/2025

Fecha de aceptación: 17/11/2025

Fecha de modificación: 20/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00453>

Resumen:

El estudio examina la tasa de residuos como instrumento tributario en el marco de la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que transpone al ordenamiento español las Directivas (UE) 2018/851 y 2019/904. La norma refuerza el principio de jerarquía de residuos y establece, por primera vez, la obligación de que las entidades locales adopten una tasa o prestación patrimonial pública no tributaria específica, diferenciada y no

* Este trabajo constituye un resultado de la actividad desarrollada en el marco del proyecto de investigación “Reforma fiscal y economía circular: factores claves para la transición ecológica para el cumplimiento de los objetivos ambientales” (CIRCULECON III), Ref. PID2022-138149NB-100, financiado por MCIN/FEDER/AEI.

deficitaria, orientada a reflejar el coste real de la gestión e incorporar sistemas de pago por generación.

Entre sus rasgos principales destacan: la aplicación universal a todos los municipios; la exigencia de que la tasa cubra íntegramente los costes de recogida, transporte y tratamiento de los residuos; la previsión de reducciones o bonificaciones ligadas a prácticas ambientales responsables (como el compostaje o la recogida selectiva) y a situaciones de vulnerabilidad social; así como la posibilidad de introducir incentivos fiscales que favorezcan la economía circular.

El debate doctrinal refleja posiciones divergentes. Una parte de la doctrina sostiene que la tasa de residuos constituye el mecanismo más adecuado, al vincular directamente el pago con el servicio prestado y materializar el principio de “quien contamina, paga”. Otros autores, en cambio, critican su complejidad técnica y la inseguridad jurídica que genera, proponiendo alternativas como el impuesto local o los Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (SDDR).

En conclusión, la investigación considera que, pese a las dificultades de su aplicación práctica, la tasa de residuos se configura como el instrumento más idóneo para garantizar la sostenibilidad financiera municipal, promover la corresponsabilidad ciudadana y empresarial en la gestión de los desechos, e impulsar de forma efectiva la transición hacia un modelo de economía circular.

Abstract:

The study examines the waste tax as a fiscal instrument within the framework of Law 7/2022 on waste and contaminated soils for a circular economy, which transposes into Spanish law Directives (EU) 2018/851 and 2019/904. The Act reinforces the principle of the waste hierarchy and establishes, for the first time, the obligation for local authorities to implement a specific, differentiated, and non-deficit tax or public non-tax levy. This instrument must reflect the real costs of waste management and incorporate pay-as-you-throw systems, thereby applying the “polluter pays” principle.

Its main features include: universal applicability to all municipalities; the requirement that the tax fully cover the costs of collection, transport, and treatment of waste; the possibility of reductions or exemptions linked to environmentally responsible practices (such as composting or separate collection) and to situations of social vulnerability; as well as the introduction of fiscal incentives to promote the circular economy.

The doctrinal debate reveals divergent positions. While some scholars argue that the waste tax is the most suitable instrument -given its direct link between payment and service, and its alignment with the “polluter pays” principle-others highlight its technical complexity and the legal uncertainty it generates, suggesting alternatives such as a local tax or deposit-refund systems (DRS).

In conclusion, despite the challenges of its practical implementation, the study affirms that the waste tax emerges as the most appropriate instrument to ensure municipal financial sustainability, foster citizen and business responsibility in waste management, and effectively advance the transition towards a circular economy.

Palabras clave: Economía circular. Fiscalidad ambiental. Tasa de residuos. Gestión local. Pago por generación.

Keywords: Circular economy. Environmental taxation. Waste tax. Local management. Pay-as-you-throw.

Índice:

1. Introducción
2. Origen y justificación de la obligación de establecer una tasa local/PPCPNT de residuos con criterios de economía circular
3. Contextualización de la tasa de residuos dentro de los objetivos y principios de la ley 7/2022. Antecedentes: Directivas, principio de jerarquía de residuos y Ley 7/2022
4. Caracteres fundamentales de la tasa de residuos
 - 4.1. Ámbito subjetivo de aplicación
 - 4.2. Implementación progresiva de los sistemas de pago por generación
 - 4.3. Tasa no deficitaria, cuota y beneficios fiscales
5. ¿Es la tasa de residuos la figura tributaria idónea?, debate doctrinal y evaluación frente al impuesto local y los SDDR
6. Reflexiones finales
7. Bibliografía

Index:

1. Introduction
2. Origin and Justification of the Obligation to Establish a Local Waste/PPCPNT Fee Based on Circular Economy Principles

3. Contextualization of the Waste Fee within the Objectives and Principles of Law 7/2022. Background: Directives, Waste Hierarchy Principle, and Law 7/2022
4. Fundamental Features of the Waste Fee
 - 4.1. Subjective Scope of Application
 - 4.2. Mandatory Nature of Pay-as-You-Throw Systems
 - 4.3. Non-Deficit Fee, Rate, and Tax Benefits
5. Is the waste tax the appropriate tax instrument?, doctrinal Debate and Assessment in Comparison with the Local Tax and Deposit-Refund Systems (DRS)
6. Final Reflections
7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

La gestión de los residuos se ha convertido en uno de los principales desafíos medioambientales y económicos de las sociedades modernas. En este contexto, la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (en adelante, Ley 7/2022), supone un hito normativo al establecer un marco regulador integral orientado a la sostenibilidad, la eficiencia en el uso de los recursos y la corresponsabilidad ciudadana. Dicha norma transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas (UE) 2018/851 y 2019/904, reforzando el principio de jerarquía de residuos y consolidando el principio de “quien contamina, paga” como eje vertebrador de la política de gestión de residuos.

Una de las principales novedades de la Ley 7/2022 radica en la obligación de las entidades locales de implantar una tasa o prestación patrimonial pública no tributaria (en adelante, PPPNT) específica, diferenciada y no deficitaria que refleje el coste real del servicio e incorpore sistemas de pago por generación. Este mandato normativo no solo busca asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sino también promover conductas más responsables en la generación y separación de residuos, impulsando así la transición hacia una economía circular.

El presente trabajo analiza en profundidad la configuración jurídica, económica y ambiental de la tasa de residuos prevista en la Ley 7/2022, valorando su adecuación como instrumento tributario frente a otras figuras como el impuesto local o los sistemas de Depósito, Devolución y Retorno (en adelante, SDDR). Asimismo, examina sus implicaciones prácticas, los retos derivados de su aplicación en el ámbito local y las controversias doctrinales que suscita en torno a su eficacia, equidad y seguridad jurídica.

En definitiva, este estudio pretende aportar una visión crítica y fundamentada sobre la capacidad de la tasa de residuos para compatibilizar los objetivos de sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y justicia fiscal, constituyéndose como un mecanismo clave para la gestión responsable de los desechos y el cumplimiento de los compromisos europeos en materia de economía circular.

2. ORIGEN Y JUSTIFICACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE ESTABLECER UNA TASA LOCAL/PPCPNT DE RESIDUOS CON CRITERIOS DE ECONOMÍA CIRCULAR

La Ley 7/2022 supone la transposición de la Directiva (UE) 2018/851 que revisa la Directiva marco de residuos y la Directiva (UE) 2019/904 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el Medio ambiente (Directiva sobre plásticos de un solo uso). La nueva Ley configura por primera vez un marco regulatorio de los residuos desde un punto de vista integral, incluyendo los aspectos de carácter económico-tributario. En el mismo sentido, se refuerza la aplicación del principio de jerarquía mediante la obligatoriedad del uso de instrumentos económicos y se regula el régimen jurídico de la prevención, producción y gestión de los residuos y el régimen jurídico aplicable a los suelos contaminados. Más en concreto, la Ley consta de 118 artículos distribuidos en 9 Títulos, 22 disposiciones adicionales, 10 disposiciones transitorias, 2 disposiciones derogatorias, 13 disposiciones finales y 16 anexos. Por lo que se refiere al marco general de los residuos, se establecen medidas y objetivos que buscan el impulso de la economía circular¹.

Por otro lado, resulta interesante poner de manifiesto que la primera diferencia que se aprecia entre la anterior Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2011 y esta nueva Ley 7/2022 es precisamente su título. A través de la preposición “para” -en el sentido de fin- se nos advierte de su puesta a disposición de una economía circular, si bien este desiderátum no encuentra su reflejo en el grueso del objetivo y la finalidad de la norma establecidos en su artículo 1.

Esto quizá sea debido a que la nueva ley es una más de las diversas piezas que sirven a la economía circular o que están en consonancia con sus principios. De

¹ Basados en: Prevención de residuos, con objetivos de reducción de la generación de residuos a medio y largo plazo. Preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales. Nuevas recogidas separadas con el objetivo de que en 2035 el 50% de los residuos generados sean recogidos de forma separada. Limitación del uso de plásticos de un solo uso: mediante la prohibición de comercialización de determinados productos y fomentando el uso de alternativas reutilizables, de manera más exigente que la Directiva que incorpora.

hecho, en el Preámbulo se dice que su objeto es sentar los principios de la economía circular y revisar ciertos aspectos de la anterior ley que garanticen el avance de aquellos.

A su vez, uno de los objetivos de la recogida separada de residuos de competencia local es acelerar la transición hacia una economía circular. El título VII de la ley lleva por rúbrica “*medidas fiscales para incentivar la economía circular*”, donde se contemplan dos impuestos clave que garantizan su avance. En la gestión de residuos, al margen de efectuarla con miras a proteger el medio ambiente y la salud humana, se suma también la preservación de los principios de economía circular. En definitiva, sí que afloran los principios de la economía circular a lo largo del articulado de la Ley 7/2022.

Asimismo, el término “economía circular” se define expresamente en el apartado k) del art. 2 como un sistema económico, definición que coincide con la que nos brinda el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles. A raíz de varios estudios llevados a cabo por la Comisión Europea, se puso de relieve la necesidad de lograr una mayor armonización entre los Estados miembros para la aplicación de la normativa de residuos, que culminó con la aprobación del Plan de Acción en materia de economía circular, preludio de un paquete normativo del que formó parte la ya mencionada Directiva (UE) 2018/851².

El objetivo de esta nueva Directiva fue lograr un avance hacia la economía circular, armonizar, mejorar la información y trazabilidad de los residuos y reforzar la gobernanza en este ámbito.

Paralelamente, en aquel Plan de Acción, los plásticos se consideraron como una de las áreas prioritarias de intervención y aunque si bien es cierto que existen argumentos en favor del plástico, su consumo ha crecido de forma desmesurada desde que comenzara su fabricación en serie; por lo que su impacto sobre el medio ambiente se acrecienta cada día, ocasionando problemas económicos, sociales, sanitarios y biológicos, especialmente en el medio marino.³ Precisamente, en el marco de la “Estrategia Europea para el Plástico en una Economía Circular”, se aprobó la ya citada Directiva (UE) 2019/904, relativa a

² Por la que se modificó la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

³ De hecho, la Comisión Europea alerta sobre la previsión de que el consumo de plástico se duplique en los veinte próximos años. En 2050, los plásticos podrían representar el 20 % del consumo de petróleo y el 15 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, y podría haber más plásticos que peces en los océanos.

la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente; que también se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico a través de la aludida Ley 7/2022.

En definitiva, nos encontramos ante una doble transposición, a la que se suma la clarificación y revisión de algunos aspectos de la Ley de 2011, entre los que se encuentran la responsabilidad del productor del residuo, los conceptos de subproducto y fin de la condición de residuo, la actualización del régimen sancionador y el refuerzo de la recogida separada⁴.

Ahora bien, y por lo que interesa en este artículo en concreto, en relación con la tasa de residuos a nivel local el propio apartado V del Preámbulo de la Ley pone de manifiesto lo que sigue:

*“El capítulo II del título preliminar está dedicado a los principios de la política de residuos y a las competencias administrativas. Se refuerza la aplicación del principio de jerarquía de residuos, mediante la obligatoriedad por parte de las administraciones competentes de usar instrumentos económicos para su efectiva consecución. Teniendo en cuenta esto, se incluye expresamente por primera vez, la obligación de que las entidades locales dispongan de una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, diferenciada y específica para los servicios que deben prestar en relación con los residuos de su competencia, tasas que deberían tender hacia el pago por generación”*⁵.

Así, la propia Ley dispone en su artículo 11.3:

“En el caso de los costes de gestión de los residuos de competencia local, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, las entidades locales establecerán, en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta ley⁶, una tasa o, en su caso, una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación y que refleje el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de los residuos, incluidos la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos, las campañas de concienciación y comunicación, así como los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor, de la venta de materiales y de energía”⁷.

⁴ BLASCO HEDO, E.: “Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general”, Actualidad Jurídica Ambiental, n. 123. Sección “Comentarios de legislación”. ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3, mayo, 2022, pp.1-3.

⁵ Vid. apartado V Preámbulo de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

⁶ Dicho de otro modo, el plazo máximo que tenían los EE.LL para la implementación de la mencionada tasa fue el 10 de abril de 2025.

⁷ Vid. art. 11, apartado 3, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Adicionalmente, se pone especial énfasis en ciertas particularidades que las tasas o PPPNT podrán tener en cuenta, entre ellas, dispone la Ley:

- a) *La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.*
- b) *La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.*
- c) *La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior preparación para la reutilización y reciclado, por ejemplo, en puntos limpios o en los puntos de entrega alternativos acordados por la entidad local.*
- d) *La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social⁸.*

Las entidades locales deberán comunicar estas tasas, así como los cálculos utilizados para su confección, a las autoridades competentes de las comunidades autónomas⁹.

3. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA TASA DE RESIDUOS DENTRO DE LOS OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA LEY 7/2022. ANTECEDENTES: DIRECTIVAS, PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE RESIDUOS Y LEY 7/2022

El artículo 4 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, modificada por la Directiva 2018/851, establece la jerarquía de residuos que debe servir de pauta a los Estados para orientar sus políticas sobre gestión de residuos. Habrán de procurar estos su prevención y, en el caso de que no fuese posible, en orden decreciente, su preparación para la reutilización, el reciclado, su valorización y, en último término, su eliminación.

La propia Directiva dispone que los Estados podrán hacer uso de instrumentos económicos, en otras palabras, de tributos extrafiscales, para incentivar la aplicación del principio de jerarquía de residuos. Incluso, en su anexo IV bis contempla aquellas medidas que considera adecuadas. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: “1. Tasas y restricciones aplicables a las operaciones de depósito en vertederos e incineración de residuos que incentiven la prevención y el reciclado de residuos, manteniendo el depósito en vertederos como la opción

⁸ *Vid. art. 11, apartado 4, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.*

⁹ *Vid. art. 11, apartado 5, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.*

de gestión de residuos menos deseable. 2. Sistemas de pago por generación de residuos que impongan tasas a los productores de residuos según la cantidad real de residuos generados y proporcionen incentivos para la separación en origen de los residuos reciclables y para la reducción de los residuos mezclados. 3. Incentivos fiscales a la donación de productos, en particular alimentos”. Precisamente, la Ley 7/2022, incorpora al ordenamiento interno la mencionada Directiva, tras las modificaciones señaladas, y establece en su Título VII, sobre medidas fiscales para incentivar la economía circular, un impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables y un impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos¹⁰.

Asimismo, en el Título preliminar introduce cambios sustanciales en el régimen jurídico de las tasas y PPPNT por recogida, transporte y tratamiento de residuos en aras de incentivar su reducción y la recogida selectiva, aunque no cabe duda de que estas prestaciones patrimoniales de carácter público suponen también una importante fuente de financiación para las entidades locales, que, no olvidemos, son los principales contribuyentes del impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos.

En este sentido, y en palabras de PATÓN GARCÍA, estas medidas, que inciden en la responsabilidad de las entidades locales en la reducción de residuos y recogida selectiva, se adoptan “con el ánimo de solucionar el retraso en los objetivos de reciclaje de residuos urbanos previstos en la Ley de Residuos de 2011, ante el riesgo de la apertura de un procedimiento de infracción por parte de la Unión Europea”¹¹.

Según el artículo 11 de la Directiva 2008/98/CE, los objetivos de preparación para la reutilización y el reciclado de residuos son los siguientes: “a) antes de 2020, deberá aumentarse como mínimo hasta un 50 % global de su peso la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos de materiales tales como, al menos, el papel, los metales, el plástico y el vidrio de los residuos domésticos y posiblemente de otros orígenes en la medida en que estos flujos de residuos sean similares a los residuos domésticos; b) antes de 2020, deberá aumentarse hasta un mínimo del 70 % de su peso la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, incluidas las operaciones de relleno que utilicen residuos como sucedáneos de otros

¹⁰ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “El nuevo régimen jurídico de las tasas en materia de residuos”, ISSN: 1696-0955 (papel) \ 2695-6101 (digital), junio de 2024, pp. 160-163.

¹¹ PATÓN GARCÍA, G.: *La fiscalidad ambiental en el marco de la estrategia de economía circular y del plan de recuperación, transformación y resiliencia*, Documentos – Instituto de Estudios Fiscales, nº.8, p.216.

materiales, de los residuos no peligrosos procedentes de la construcción y de las demoliciones, con exclusión de los materiales presentes de modo natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos; c) para 2025, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 55 % en peso; d) para 2030, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 60 % en peso; e) para 2035, se aumentará la preparación para la reutilización y el reciclado de residuos municipales hasta un mínimo del 65 % en peso”.

Un punto relevante y que es criticado por gran parte de la doctrina es que se pone en tela de juicio la técnica legislativa empleada al no modificarse propiamente el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), pues algunos autores entienden que se tendría que haber modificado el mismo para dotar de mayor seguridad jurídica a los ayuntamientos a la hora de definir los elementos esenciales de las tasas, lo que obligará a un estudio integrado de ambos textos legales que, en determinados puntos, evidenciará contradicciones¹².

De igual modo, tal como señala ÁLVAREZ MENÉNDEZ¹³, sorprende que no se hubiesen ubicado las mismas en el Título VII, pues huelga señalar el destacado papel que cumplen los municipios en la recogida selectiva, nuclear para el buen desarrollo de la economía circular. La ubicación en uno u otro Título no es irrelevante, pues se han previsto fechas de entrada en vigor diferenciadas para cada uno de ellos.

Así, según la Disposición Final Decimotercera de la Ley 7/2022, las medidas del Título VII entraron en vigor el 1 de enero de 2023, mientras que el resto de las normas del mencionado cuerpo legal lo hicieron al día siguiente de publicarse el mismo en el BOE, el 10 de abril de 2022. En este sentido, RUIZ GARIJO entiende que la existencia de diferentes plazos de entrada en vigor causa “un perjuicio económico a los entes locales puesto que, al ser principales

¹² En este sentido, *vid.* HERRERA MOLINA, P.M.: *Incidencia de la futura ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales*, Revista de Tributos Locales, nº.152, 2021 pp.21.

PAGÉS I GALTÉS, J.: *La prestación económica por la gestión de residuos (tercera parte)*.: establecimiento y tramitación, Revista de Tributos Locales, nº.158, 2022, p.130.

NAVARRO GARCÍA, A.: *Las prestaciones económicas sobre la gestión de residuos*, Revista Catalana de Dret Ambiental, XIII (2), 2022, p.29.

¹³ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “*El nuevo régimen jurídico de las tasas...*”, *op. cit*, p.162.

contribuyentes de los dos nuevos impuestos, comenzaron a pagarlos desde el 1 de enero de 2023, sin poder repercutirlos vía tasas a los usuarios”¹⁴.

La Ley 7/2022 establece un plazo de tres años para que los entes locales adapten sus ordenanzas fiscales a las nuevas exigencias legales, plazo que expiró en abril del presente año. No obstante, un número significativo de municipios aún no ha aprobado ni implantado la correspondiente tasa o PPPNT, de modo que las situaciones de incumplimiento ya se están produciendo. Estos retrasos pueden responder a un conjunto de factores aislados o concurrentes, entre los que destacan: déficits estructurales de capacidad administrativa y técnica; complejidad normativa y dudas interpretativas; insuficiencia o falta de actualización de los estudios de costes; temor al impacto político y social de la subida tarifaria; problemas derivados de la gestión mancomunada o consorciada; falta de digitalización y de sistemas de información adecuados; inercia institucional y retrasos en la adaptación reglamentaria; e incertidumbre sobre la articulación futura de los SDDR y de la responsabilidad ampliada del productor.

El cambio que se avecina no es menor si se considera que exigirá la adopción de nuevos modelos de gestión de residuos que permitan la efectiva implantación de sistemas de pago por generación. Tal vez por esta complejidad, el legislador no ha previsto un régimen sancionador específico para el supuesto de incumplimiento del mandato contenido en el artículo 11 de la Ley 7/2022, lo que suscita dudas acerca de la intensidad normativa de dicha obligación. Ahora bien, el marco jurídico general sí ofrece elementos que permiten anticipar posibles consecuencias indirectas. En particular, el artículo 8 y la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, prevén la posibilidad de repercutir a los entes territoriales las sanciones que pudieran imponerse al Reino de España por incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. A falta de una instrucción expresa o documento formal emanado del Ministerio de Hacienda, cabe interpretar -como hipótesis jurídicamente plausible- que tal mecanismo podría resultar aplicable si los municipios no establecieran tasas o PPPNT ajustadas al sistema de pago por generación y con carácter no deficitario. En la misma línea, también podría entenderse que el acceso a determinados fondos comunitarios se vea condicionado al cumplimiento de

¹⁴ RUIZ GARIJO, M.: *Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw)*, Revista de Tributos Locales, nº.165, 2023, p.18.

estas exigencias, si bien, nuevamente, se trataría de una lectura posible del marco normativo y no de una directriz formalmente adoptada¹⁵.

4. CARACTERES FUNDAMENTALES DE LA TASA DE RESIDUOS

Los objetivos fijados por nuestra normativa de residuos -en consonancia con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea- establecen una reducción del peso total de residuos generados del 13% en 2025 y del 15% en 2030 (respecto a 2010), así como metas de preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos municipales del 55% en 2025, del 60% en 2030 y del 65% en 2035. A ello se suman objetivos específicos de preparación para la reutilización (5%, 10% y 15% para 2025, 2030 y 2035, respectivamente) y, finalmente, la exigencia de que en 2035 la recogida separada alcance el 50% del total de residuos municipales generados.

En este contexto, la tasa de residuos se configura como un instrumento clave para avanzar en la consecución de estos objetivos, en la medida en que su diseño debe orientar el comportamiento de los usuarios hacia la reducción en origen, la separación efectiva de fracciones y la mejora de los niveles de reciclado y reutilización, contribuyendo así a la plena efectividad del marco normativo vigente en materia de residuos¹⁶.

4.1. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

El establecimiento de la Tasa/PPPNT recogida en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 obliga a todos los municipios, incluyendo aquellos con una población de hasta 5.000 habitantes. Ello es consecuencia de la ampliación que hace a dichos municipios la citada ley en su artículo 12.5 sobre la obligatoriedad de la prestación del servicio de tratamiento de residuos establecida en el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local¹⁷.

¹⁵ *Vid.* Documento del Grupo de Trabajo de la Dirección General de Tributos – Ministerio de Hacienda: Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos, mayo 2024, pp.3-4.

¹⁶ PATÓN GARCÍA, G. (Coord.), PERNAS GARCÍA, J. J., FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J. y GARCÍA CARRETERO, B.: *Guía para el diseño de la tasa local de residuos en Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024, p. 9.

¹⁷ *Vid.* Documento del Grupo de Trabajo de la Dirección General de Tributos – Ministerio de Hacienda: Cuestiones relevantes...*op.cit*, pp.3-4.

4.2. IMPLEMENTACIÓN PROGRESIVA DE LOS SISTEMAS DE PAGO POR GENERACIÓN

El literal del mencionado artículo 11.3 de la Ley 7/2022 establece que la Tasa/PPPNT “permite implantar sistemas de pago por generación”¹⁸. Por su parte, el apartado V del Preámbulo de la ley hace referencia a que estas Tasas/PPPNT “deberían tender hacia el pago por generación”.

Por tanto, la norma no impone la obligación taxativa de exigir una tasa totalmente individualizada para cada sujeto pasivo con efectos a partir del 10 de abril de 2025, sino que lo que pretende es que paulatinamente se incorporen estos sistemas, en consonancia con el principio de jerarquía de residuos y de quien contamina paga que preside dicha regulación. Ahora bien, las entidades locales sí deberán incorporar gradualmente elementos que tengan en cuenta el comportamiento de los ciudadanos en la generación de residuos, siendo admisibles junto a los sistemas que ya permitan una individualización de la cuota, otros que contemplen reducciones o incentivos a determinados comportamientos¹⁹. En palabras de PATÓN GARCÍA: “Con todo, esta obligación debe ser aplicada de forma gradual, ya que el cumplimiento de esta exigencia sólo es posible si se cumple un presupuesto indispensable, particularmente la implantación de modelos de recogida de alta eficiencia (puerta a puerta o contenedores con control de acceso). Estos modelos son los que permiten implantar un modelo de pago por generación, ya que son los que eliminan el anonimato en la generación de los residuos y, en consecuencia, facilitan la aplicación de los criterios de reparto en la tasa local”²⁰.

Como se ha señalado, los sistemas de pago por generación pueden instrumentalizarse, sin complejidad, mediante las tasas de recogida de residuos, siendo diversas las fórmulas para integrarlas en el principio “quien contamina paga”. En este sentido, la mencionada autora sostiene que “la auténtica tasa medioambiental en materia de residuos es aquella que se diseña con elementos

¹⁸ En palabras de PATÓN GARCÍA, G.: “Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18, 2024, Sección Estudios, pp. 111-136, Madrid, 2025, p. 123: “La aplicación del principio de pago por generación, en puridad, implica cuantificar el gravamen en función de cada tipología de residuo y de la cantidad generada separadamente. Si en un territorio no hay modelo de gestión de residuos de alta eficiencia, la opción legal para individualizar el gravamen podría comenzar por configurar un tratamiento fiscal diferenciador de la conducta mediante incentivos o bonificaciones tributarias”.

¹⁹ *Ibidem*, p.4.

²⁰ PATÓN GARCÍA, G.: “La transición hacia una economía circular mediante la implantación de tasas locales de pago por generación”, en MERINO JARA, I. (Dir.), VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A. y SUBERBOLLA GARBIZU, I. (Coords.), *Fiscalidad medioambiental*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2025, p. 1045.

de cuantificación directamente relacionados con la cantidad y el tipo de residuos generados y depositados por el sujeto pasivo, esto es, las tasas sobre residuos de pago por generación. La capacidad de incidencia en el medio ambiente es palpable en la estructura de estas tasas, y a estos efectos, las tasas de basuras de pago por generación pueden ser las más adecuadas para mejorar la gestión de los residuos y, por tanto, las más respetuosas desde el punto de vista ambiental”²¹.

A continuación, se ponen de manifiesto fórmulas que se han implementado tanto a nivel doméstico como comercial:

- Sistemas de pago por generación mediante contenedores con cierre electrónico: la identificación se lleva a cabo mediante el empleo de una tarjeta que permita la apertura del contenedor. Una vez identificado el sujeto pasivo es necesario medir el residuo generado y para ello pueden usarse tres vías, principalmente. La primera de ellas tendrá en consideración el volumen, lo que necesariamente requerirá que el contenedor disponga un sensor o cámara volumétrica. También es posible que el pago por generación se efectúe atendiendo al peso de los residuos generados, en tal caso será necesario que el contenedor tenga un dispositivo que permita conocer tal magnitud y registrar el peso de los residuos depositados. Por último, es viable cuantificar la generación de residuos, por el número de aperturas del contenedor. Este método permite adecuar la cuota tributaria de la tasa a la producción de residuo, incentivando la correcta separación de residuos y su reciclaje. mayor precisión ambiental, mayor coste tecnológico.
- Pago por generación mediante contenedores: En este modelo de pago por generación se emplean contenedores que son propiedad del sujeto pasivo. Para la efectividad de su uso será necesario identificar el contenedor, y con ello al usuario, y el residuo que ha sido recogido. La cuota se fijará en función al volumen del contenedor, la frecuencia con la que se realice la recogida o, en su caso, en función al peso del residuo.
- Pago por generación mediante bolsa: En este caso se aplica un sistema prepago para el abono de la tasa en el momento de la adquisición de la bolsa. Cuanto más sea el residuo generado mayor será el número de bolsas empleadas y, consecuentemente, el pago por generación. El sujeto pasivo puede ser identificado mediante bolsas personalizadas cuyo

²¹ PATÓN GARCÍA, G.: “Tasa sobre residuos de pago por generación”, Las tasas locales, 2011, p.1223.

sistema de identificación es diverso: códigos alfanuméricos, códigos QR o, también, mediante TAG RFID.

Desde una perspectiva operativa, la elección del criterio de medición resulta determinante para garantizar la coherencia del sistema y la adecuada traslación del principio de “quien contamina paga”. El criterio del peso proporciona la mayor precisión ambiental, al reflejar con fidelidad la cantidad real de residuos generados; no obstante, exige dispositivos tecnológicos avanzados y supone costes de implantación y mantenimiento más elevados. El criterio del volumen o de la frecuencia de recogida presenta un menor coste, pero puede generar riesgos de arbitrariedad si no se justifican debidamente los aforos, ratios o parámetros utilizados para la asignación de la cuota. El criterio basado en el número de aperturas constituye una vía útil para modular comportamientos y fomentar la correcta separación de residuos, si bien requiere la introducción de límites, umbrales o bonificaciones complementarias que eviten distorsiones o efectos regresivos. En todos los casos, el modelo seleccionado debe quedar claramente explicitado en la memoria económico-financiera, con identificación de centros de coste, reglas de reparto verificables y criterios de individualización transparentes, garantizando así la trazabilidad del sistema y la seguridad jurídica del gravamen²².

En este sentido, PABLOS MATEOS²³ nos ilustra con tres ejemplos correspondiente a los sistemas anteriormente explicados. Así, en el primero de los casos, un ejemplo de sistemas de pago por generación mediante contenedores con cierre electrónico lo podemos encontrar en la localidad de

²² *Vid.* en este sentido: STS 82/2024, de 19 de enero de 2024, ECLI: ES:TS:2024:82: el Tribunal Supremo señala que “el estudio o memoria económico-financiero exigido por el artículo 20 de la Ley 8/1989 contiene una estimación del coste global del servicio y de los ingresos previstos” para asegurar el principio de equivalencia. También, la STS 818/2024, de 13 de mayo de 2024 (rec. 7766/2022) ECLI: ES:TS:2024:2668, analiza la suficiencia del informe técnico-económico y su relación con los principios de cobertura de costes, aprovechamiento, proporcionalidad y motivación de la tasa.

²³ PABLOS MATEOS, F.: *La tasa de residuos como instrumento de la política medioambiental*, La reforma ambiental de las Haciendas Locales – Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 7/2021, pp.146-148.

Zamudio²⁴. El modelo de pago por generación mediante contenedores se ha sido implantado en Usurbil²⁵, y, finalmente, el modelo de bolsa en Rasquera²⁶.

Según lo indicado con carácter precedente, resulta interesante plasmar que autores como RUIZ GARIJO entienden que el principio de pago por generación que imperará en el establecimiento de los nuevos gravámenes supondrá el fin de la exigencia de tasas en aquellos casos en los que el servicio no se haya utilizado y, por tanto, los residuos no se hayan generado. Al respecto, debemos recordar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a menudo criticada, en virtud de la cual se ha afirmado que las tasas podían exigirse aun cuando el servicio no se haya prestado siendo suficiente que el servicio se preste efectivamente y que el sujeto sea susceptible de recibirlo.

En la Sentencia de 7 de marzo de 2003 (rec. n.º 2929/1998, ECLI:ES:TS:2003:1558) se recuerda que: “Es doctrina reiterada de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, que excusa de la cita concreta en sentencias, que

²⁴ Se tiene prevista la exacción de una tasa cuya cuota tributaria se divide en una parte fija de 26 euros trimestrales, que da derecho a 13 aportaciones al contenedor de la fracción resto¹⁶ (residuos que no se pueden reciclar y serán incinerados). Si se trata de viviendas donde estén empadronadas seis o más personas el número de aportaciones se eleva a 16. Circunstancia que debe valorarse positivamente, de forma especial, en la medida que puede afectar a las familias numerosas. Además, la cuota básica de la parte fija puede reducirse si en el mismo trimestre natural el usuario realiza como mínimo tantas aportaciones a la fracción de orgánico, envases y papel como las realizadas a la fracción resto y al menos una aportación a la fracción vidrio. Si se cumplen estos requisitos en relación con las aportaciones a otras fracciones distintas a la de resto la cuota de la parte fija podrá reducirse hasta los 16 euros. Por lo que se refiere a la cuota variable, incrementará en 2 euros la cuota de la parte fija por cada aportación que supere los límites de 13 o 16, respectivamente. Ahora bien, si se cumplen los mismos requisitos señalados anteriormente respecto a las aportaciones necesarias en la fracción de orgánico, envases y papel y la fracción vidrio, puede reducirse a un euro el exceso de aportaciones a la fracción resto.

²⁵ Este modelo ha sido implantado en Usurbil, mediante un sistema de recogida puerta a puerta, para la fracción de orgánico, cartón y papel, envases ligeros y resto, que está implantado tanto para las viviendas como para las actividades comerciales e industriales. De esta forma se elimina de las calles los contenedores convencionales, salvo el de recogida de vidrio. La entrega se realiza mediante colgadores donde se ubicarán los residuos objeto de recogida puerta a puerta.

²⁶ La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de residuos de esta localidad regula una parte básica y dos partes especiales, una para la fracción resto y otra para la fracción envases. La parte básica consiste en una cuota fija, que será diferente en función a si se dispone de un sistema de recogida puerta a puerta o no. Respecto de las partes especiales de la cuota, se configuran en función al número de bolsas empleadas tanto para la fracción resto como para la fracción envases. El modelo de pago por bolsa se establece tanto para residuos domiciliarios como comerciales. Distinto al pago por bolsa, pero con el que presenta gran similitud, se encuentra el pago por adhesivo. A diferencia del anterior, el prepago de la tasa se realiza con el abono del adhesivo que se coloca en la bolsa convencional.

la Tasa referida se devenga en la medida en que el servicio de recogida de basuras este establecido, y los locales, viviendas, etc, se hallen en la ruta que siguen los vehículos de recogida, siendo a estos efectos intranscendente que ocasionalmente una vivienda concreta se halle desocupada, pues no por ello el servicio de recogida los elude". Asimismo, en la Sentencia de 24 de febrero de 2004 (Rec. nº 7791/1998, ECLI:ES:TS:2004:1210)²⁷ se puede leer lo siguiente: "no es precisa la producción de aquéllas (basuras) o de éstos (residuos) por parte de los contribuyentes para que se genere la obligación de abonar la cuota tributaria de la misma, pues lo determinante de su hecho imponible es la posibilidad de hacer uso de tal Servicio, con abstracción de que circunstancialmente el interesado afectado no haya contribuido o no haya podido contribuir a la formación de dicho residuos, basuras o desperdicios"²⁸.

En opinión de la autora mencionada, así como de HERRERA MOLINA, sin duda la entrada en vigor de la Ley 7/2022 deberá motivar un cambio de jurisprudencia de los tribunales, y especialmente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁹. Desde abril de 2025 ya debe considerarse que la producción de las basuras o de los residuos – y la medida en que son producidos- es una condición *sine qua non* para la exigencia de la tasa o de la PPPNT no pudiendo ser exigidos los gravámenes en aquellos casos en los que no se haya hecho uso del servicio por no haberse generado residuo alguno, supuesto que a menudo se da en los municipios más despoblados cuyo número de viviendas desocupadas alcanza cifras considerables³⁰.

Otro tema bastante controvertido en relación con la implantación de un sistema de pago por generación es la protección de datos personales. La identificación individualizada de los usuarios y de sus aportaciones al sistema de recogida de residuos exige observar rigurosamente el marco jurídico derivado del Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos (RGPD), y de la Ley Orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD). El RGPD resulta aplicable al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales de personas físicas, lo que incluye los sistemas de recogida con tarjeta, chip, código QR o cualquier otra tecnología que permita vincular las aportaciones de residuos a un usuario concreto. Bajo este marco, el tratamiento debe apoyarse en una base jurídica válida -especialmente, la prevista en el artículo 6.1.e) RGPD, relativa al cumplimiento de una misión realizada en interés público- y debe ir acompañado

²⁷ En suma, la mencionada Sentencia estableció que el devengo de la tasa de recogida de residuos no depende del uso efectivo, sino de la puesta a disposición del servicio, siempre que se respete la equivalencia y la no deficitariedad.

²⁸ RUIZ GARIJO, M.: *Cuenta atrás para el establecimiento...op.cit.*, pp.14-15.

²⁹ *Vid.* en este sentido, HERRERA MOLINA, P. M.: *op.cit.*, p.29.

³⁰ RUIZ GARIJO, M.: *Cuenta atrás para el establecimiento...op.cit.*, p.15.

de la obligación de informar a los interesados sobre todos los extremos contemplados en los artículos 13 y 14 del Reglamento, tales como la identidad del responsable, la finalidad del tratamiento, la base jurídica, la elaboración de perfiles, los destinatarios, los plazos de conservación y los derechos de los ciudadanos.

La gestión de una tasa de pago por generación puede conllevar la elaboración de perfiles con efectos jurídicos, particularmente cuando el número y tipo de aportaciones condiciona la aplicación de bonificaciones o recargos. Esta práctica puede realizarse sin consentimiento explícito gracias a la cobertura normativa derivada de la Ley 7/2022. Asimismo, cuando intervenga un tercero en las tareas de inspección, comunicación o gestión del servicio, debe suscribirse el correspondiente contrato de encargado del tratamiento -o, en su caso, de subencargado- conforme a las exigencias de la normativa de protección de datos. Además, antes de implantar un sistema de recogida individualizado o una tasa de pago por generación es preceptiva una evaluación de impacto en protección de datos (EIPD), de acuerdo con el artículo 35.3 RGPD, cuya elaboración recae sobre el ente local. Finalmente, la entidad responsable debe garantizar la seguridad de los datos mediante la aplicación de medidas técnicas y organizativas adecuadas en función de los riesgos identificados. Todo ello evidencia que la transición hacia sistemas de pago por generación no solo plantea desafíos técnicos y financieros, sino también relevantes obligaciones en materia de protección de datos que deben integrarse de manera coherente en el diseño y gestión del servicio³¹.

4.3. TASA NO DEFICITARIA, CUOTA Y BENEFICIOS FISCALES

En un primer orden de cosas, cabe poner de manifiesto que la tasa ya no podrá ser deficitaria, debiendo cubrir todos los costes del servicio. Es decir, los Ayuntamientos no podrán seguir con la política de financiar parcialmente el coste del servicio acudiendo a la tasa y cubrir el resto con los recursos generales municipales. Hasta ahora, solo existía el límite general que establece la Ley de Haciendas Locales, según el cual la tasa en su conjunto no puede recaudar más de lo que al Ayuntamiento le cuesta prestar el servicio correspondiente, pero sí podía recaudar menos.

Así, la Ley de residuos señala que la cuantía global de la tasa habrá de reflejar el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de recogida, transporte y

³¹ PUIG VENTOSA, I. y CALAF FORN, M.: “Tendencias en las tasas de residuos por generación”, *Monográfico Tributos Locales*, n.º 170, septiembre-octubre 2024, Tirant lo Blanch, pp. 266-267.

tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones y el mantenimiento y vigilancia posterior al cierre de los vertederos. También deberá incluirse el coste de las campañas de concienciación y comunicación. Y, por otro lado, se habrán de descontar los ingresos derivados de la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor y de la venta de materiales y de energía.

Una vez determinada la cuantía global de la tasa, para determinar la cuota tributaria, debe procederse a su individualización, es decir, al reparto del coste del servicio entre los distintos obligados tributarios, ya sean individuos o empresas. Y, como la Ley de residuos dispone que han de implantarse sistemas de pago por generación en atención al principio de “quien contamina, paga”, será necesario conocer el volumen de residuos que se generan.

Además, la Ley de residuos señala que, para modular la cuantía de la cuota tributaria, se podrán tener en cuenta, entre otras, las particularidades siguientes:

- La inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional y similar.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de prácticas de compostaje doméstico o comunitario o de separación y recogida separada de materia orgánica compostable.
- La diferenciación o reducción en el supuesto de participación en recogidas separadas para la posterior reutilización reciclado, por ejemplo, en los puntos limpios de recogida de residuos.
- La diferenciación o reducción para las personas y las unidades familiares en situación de riesgo de exclusión social.

Por último, se habilita a los Ayuntamientos para que en las ordenanzas fiscales establezcan una bonificación potestativa de hasta un 95 por ciento³² de la cuota de la tasa en favor de aquellas empresas de distribución alimentaria y de restauración que tengan establecidos, en colaboración con entidades de economía social sin ánimo de lucro, sistemas de gestión que reduzcan de forma

³² *Vid. a modo ejemplificativo Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa de Recogida de Residuos de Colmenar Viejo (año 2024): que establece una bonificación del 75% de la cuota a empresas de distribución alimentaria/restauración con sistemas de gestión que reduzcan residuos verificados. Otros ejemplos de bonificación: Getafe un 25% (OF 2024), Las Palmas de Gran Canaria (OF 2025) y Mataró (OF 2024) un 50%, o Valencia (OF 2024) un 10%.*

significativa los residuos alimentarios, siempre que el funcionamiento de dichos sistemas haya sido previamente verificado por la entidad local³³.

Por ejemplo, en Italia se prevé, en el artículo 1, párrafo 652, de la Ley núm. 147, de 2013, un incentivo fiscal para combatir el desperdicio alimentario. Así, se dispone en dicha norma que “a los usuarios no domésticos relacionados con actividades comerciales, industriales, profesionales y productivas en general, que produzcan o distribuyan productos alimenticios, y que directa o indirectamente suministren gratuitamente dichos productos alimenticios a indigentes y a personas con mayor necesidad o para la alimentación animal, el municipio podrá aplicar un coeficiente de reducción de la tarifa proporcional a la cantidad, debidamente certificada, de los bienes y productos retirados de la venta y sujetos a donación”.

Resulta llamativo que la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008, modificada por Directiva 2018/851, prevea entre los instrumentos económicos a adoptar por los Estados los incentivos fiscales a la donación de productos, en particular de alimentos, y el legislador español únicamente establezca una bonificación de índole potestativa³⁴.

En la cuantificación de la Tasa/PPPNT pueden establecerse bonificaciones por razones de capacidad económica para asegurar la prestación del servicio a aquellos sectores más desfavorecidos³⁵. El legislador reconoce dicha posibilidad al señalar en el artículo 24.4 en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el TRLRHL que “para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas”. El precepto no impone obligación alguna porque, como señala la STS de 10 de junio de 2010, núm. rec. 4891/2009, “no existe, conforme a la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, una exigencia constitucional de que la cuantía de las tasas se module en función de la capacidad económica”. El principio de capacidad económica es secundario en estas figuras dado su carácter sinalagmático.

³³ DEL AMO GALÁN, Ó.: *La nueva tasa de residuos sólidos urbanos*, Blog Fiscal de Crónica Tributaria, noviembre-2023 (en línea).

³⁴ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “*El nuevo régimen jurídico de las tasas...*”, *op.cit.*, pp.190-191.

³⁵ *Vid.* a modo ejemplificativo Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa de Residuos de Barcelona (año 2025) que establece una bonificación del 5% por persona con $\geq 75\%$ discapacidad o dependencia grado III, un 50% TMTR social (beneficiarios canon social ACA) o 100% en casos de exclusión residencial. O Granada (OF 2024) que establece una cuota 0 € para familias con ingresos $\leq 2 \times$ IPREM. No obstante, otras ciudades como Cádiz (OF 2025) o Córdoba (OF 2025) no establecen bonificaciones en este sentido, salvo las previstas por ley.

No obstante, y como ya se ha indicado, si ahora la Tasa/PPPNT no puede ser deficitaria, la menor contribución de unos usuarios supone automáticamente una mayor contribución del resto sin que se haya provocado un mayor coste³⁶.

Para algunos autores, como ÁLVAREZ MENÉNDEZ, es dudoso que pueda efectuarse ese reparto con pautas de proporcionalidad y en atención al grado de utilización del servicio en las nuevas tasas o PPPNT. Dado su carácter no deficitario, sencillamente, los usuarios con mayor capacidad contributiva tendrán que asumir los costes de aquellos que se encuentren en una peor situación financiera. Considera la autora que lo más adecuado hubiese sido que el municipio financiase con recursos generales las reducciones o exenciones que no dependan de la menor producción de residuos, como sucede en Italia.

El legislador no lo ha contemplado y, a falta de dicha previsión, entendemos que debieran aplicarse dichos beneficios fiscales únicamente sobre la cuota básica, aunque insistimos en que, con toda probabilidad, se vulnerará el principio de aprovechamiento obtenido o utilidad percibida. En ningún caso cabe establecer dichos beneficios por razones de capacidad económica sobre la cuota variable. Esta última ha de medir la generación de residuos producidos con independencia de la capacidad económica del productor. No podemos olvidar que la finalidad última es incentivar la reducción de residuos y la recogida selectiva.

La autora critica que también podrían establecerse beneficios fiscales sobre la cuota básica en atención a una menor producción de residuos. En este caso sí se cumpliría con el principio de aprovechamiento obtenido o utilidad percibida. Se contemplan en determinados municipios reducciones para supuestos de

³⁶ El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en Sentencia de 31 de enero de 2019, núm. rec. 1898/2017, sobre si cabe utilizar como criterio modulador la capacidad económica y si resulta justificado que la menor contribución al coste de un sujeto pueda ser repercutida a otros, sin que estos últimos hubiesen generado un mayor coste proporcional a la mayor contribución. En el caso de autos, la polémica se suscitaba en torno a una tasa por suministro de agua potable en la que la cuota se determinaba aplicando a la base imponible una tarifa binómica que constaba de una cuota fija y una cuota variable. En la cuantificación de la cuota variable se había previsto una cuota cero para los perceptores de rentas de inserción y coeficientes reductores para el supuesto de que no se alcanzasen determinados umbrales de renta. Nuestro Alto Tribunal interpretó que en la medida en que el artículo 24.4 del TRLRHL no establece un elenco taxativo de factores de capacidad económica a tener en cuenta, “una vez respetado el límite máximo que significa el coste total del conjunto de servicios, el reparto individual de la tasa puede ser desigual mediante su modulación con criterios de capacidad económica; estos criterios habrán de estar objetivados y ser razonables; y el reparto individual habrá de efectuarse con pautas de proporcionalidad que tengan en cuenta el grado de utilización del servicio”.

inactividad de locales³⁷, actividades de temporada y, también, en países de nuestro entorno, como Francia e Italia, se establecen este tipo de beneficios.

Por lo que respecta a los beneficios medioambientales por compostaje, recogida selectiva, utilización de puntos limpios, el artículo 11.4 la Ley 7/2022 parece aconsejar su establecimiento. Hasta el momento el uso de los mismos ha sido implementado ya en algunos municipios³⁸ y, desde luego, supone contribuir a una política de reducción de residuos que no debe ser únicamente penalizadora, sino también incentivadora³⁹. En este sentido, y según el Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos, de una muestra de 131 municipios, “tan solo el 12% de los municipios que cuentan con tasas u otras figuras recaudatorias específicas tiene en consideración algún beneficio fiscal de carácter ambiental para domicilios, siendo el uso de puntos limpios, el compostaje doméstico y la correcta separación de residuos los criterios principales aparecidos. Asimismo, únicamente el 7,9% de municipios con figuras cobratorias de residuos comerciales cuenta con beneficios fiscales ambientales, siendo la separación de fracciones, la certificación de gestión ambiental y el uso del punto limpio los criterios que los articulan”⁴⁰.

5. ¿ES LA TASA DE RESIDUOS LA FIGURA TRIBUTARIA IDÓNEA?, DEBATE DOCTRINAL Y EVALUACIÓN FRENTE AL IMPUESTO LOCAL Y LOS SDDR

Una vez sentadas las características básicas en relación con la tasa, conviene ahora poner de manifiesto si la misma es considerada o no como la figura idónea en términos de financiación de los costes de gestión de los residuos de

³⁷ Vid. a modo ejemplificativo bonificaciones/reducciones de Ordenanzas Fiscales de la Tasa de Recogida de Residuos de lo siguientes municipios: Ciudad Real (OF 2024) recoge un 50% para locales sin actividad durante al menos 3 meses; León (OF 2024) dispone una Reducción del 30% en locales desocupados sin actividad durante ≥ 1 año (con justificación); Madrid (OF 2024) y Murcia (OF 2025) aplican únicamente la tarifa básica para viviendas vacías o locales sin actividad.

³⁸ Vid. a modo ejemplificativo algunas Ordenanzas Fiscales de la Tasa de Recogida de Residuos de lo siguientes municipios: A Coruña (OF 2024) establece una reducción del 50% tarifa vivienda por compostaje doméstico; Alcorcón (OF 2024) dispone de una bonificación del 10% para locales <200 m² adheridos a recogida puerta a puerta de papel-cartón y orgánica; Almería (OF 2025) 5% o 10% por uso del punto limpio, 5% por compostaje individual y 5% en tarifa T5 por reciclaje de vidrio; Valladolid (OF 2024) 75% por compostaje domiciliario individual; Viladecans (OF 2025) 10% por >10 aportaciones/año al punto limpio (Límite acumulado: máx. 50%), entre otros.

³⁹ ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “El nuevo régimen jurídico de las tasas...”, op.cit., pp. 188-190.

⁴⁰ Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos: *Las tasas de residuos en España 2023 – Fundación ENT*, p.4.

competencia local. Antes de entrar en cuestiones de fondo, resulta interesante plasmar la falta de armonización normativa, así como las opiniones de la doctrina en cuanto a la calificación jurídica correcta, siendo estas plurales y heterogéneas.

La coexistencia del mandato de cobertura íntegra previsto en el artículo 11.3 de la Ley 7/2022 y los límites tradicionales del principio de equivalencia recogidos en el artículo 24 TRLRHL revela una falta de armonización normativa que incide directamente en la configuración jurídica y económico-financiera de la tasa local de residuos. Tal como advierten FRAGOSO-MARTÍNEZ y RIVERA-FERNÁNDEZ⁴¹, mientras el artículo 11.3 exige que la tasa o PPPNT sea “específica, diferenciada y no deficitaria”, asegurando la cobertura total de los costes reales -directos e indirectos- del servicio, el artículo 24 TRLRHL continúa imponiendo que el importe de la tasa no exceda del coste real o previsible del servicio efectivamente prestado. La Ley 7/2022 introduce, así, un mandato de suficiencia reforzada, pero no modifica el régimen estructural del TRLRHL, que mantiene un principio de equivalencia de corte clásico.

Desde una interpretación estricta, podría sostenerse que ambos preceptos son compatibles: la exigencia de que la tasa no sea deficitaria no contradice, en sí misma, el límite de no superar el coste real, sino que simplemente intensifica el principio de correspondencia entre ingreso y coste. Sin embargo, un análisis funcional muestra que el artículo 11.3 altera la naturaleza operativa del principio de equivalencia. La suficiencia reforzada obliga al ente local a cubrir la totalidad de los costes elegibles del servicio, aun cuando estos incluyan componentes ampliados por la Ley 7/2022 -campañas de sensibilización, vigilancia posterior al cierre de vertederos, ingresos por RAP, etc.- cuyo encaje en el perímetro tradicional de la equivalencia no siempre resulta claro. De este modo, la equivalencia deja de operar como un límite máximo y pasa a constituir simultáneamente un límite máximo y mínimo: la tasa no puede superar el coste, pero tampoco puede situarse por debajo del coste real, so pena de incumplir el art. 11.3.

A mi juicio, la tensión existente no puede resolverse mediante la simple afirmación de la prevalencia de uno de los principios, sino que exige una lectura sistemática que tenga en cuenta la finalidad teleológica de la Ley 7/2022, anclada en la aplicación efectiva del principio de “quien contamina paga” y en la internalización plena de los costes de gestión de residuos. Esta orientación,

⁴¹ FRAGOSO-MARTÍNEZ, F. J. y RIVERA-FERNÁNDEZ, G.: “Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de la Ley 7/2022”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n.º 23, 2025, PP. 42-43.

derivada tanto del Derecho de la Unión como del propio diseño de la economía circular, permite interpretar el mandato de cobertura íntegra como una *lex specialis* respecto del principio general de equivalencia del TRLRHL en lo relativo a la determinación del perímetro de costes. En consecuencia, la equivalencia debe entenderse en un sentido dinámico: no como un límite restrictivo que reduzca la tasa al coste mínimo imprescindible para la retirada de residuos, sino como un marco que admite la inclusión de todos los costes necesarios para cumplir con las obligaciones de gestión, trazabilidad, preparación para la reutilización, reciclado y reducción de residuos previstas en la Ley 7/2022.

Ahora bien, incluso aceptando esta interpretación armonizadora en términos teleológicos, lo cierto es que la coordinación entre ambos preceptos no queda plenamente resuelta en el marco normativo vigente. La suficiencia reforzada introducida por la Ley 7/2022 altera materialmente el alcance operativo del principio de equivalencia y genera un desajuste estructural con el régimen del TRLRHL que no puede salvarse de manera definitiva a través de la memoria económico-financiera o de una interpretación flexible de los límites del artículo 24. Por ello, la posición sostenida en este trabajo se alinea con la opción que reconoce la existencia de una contradicción normativa persistente que exige una futura reforma del TRLRHL, a fin de integrar coherentemente el nuevo mandato de internalización plena de costes con el tradicional principio de equivalencia propio de las tasas locales.

En suma, la Ley 7/2022 opera una modificación material, aunque no formal, del principio de equivalencia en materia de residuos. La suficiencia reforzada no deroga el artículo 24 TRLRHL, pero redefine su contenido aplicable en este ámbito sectorial, ampliando el perímetro de costes imputables y obligando a los municipios a trasladarlos íntegramente a la tasa. Este desplazamiento hacia una equivalencia ambientalmente funcional resulta coherente con los objetivos de la economía circular y con el principio de “quien contamina paga”, aunque plantea claros desafíos de seguridad jurídica que, en definitiva, solo pueden ser resueltos mediante una reforma coordinada del marco local.

Así las cosas, y adentrándonos en el debate de si la tasa es o no la figura tributaria correcta, en palabras de PATÓN GARCÍA, la legitimidad de la misma parte de una relación intrínseca entre el ejercicio de autonomía local y la decisión de autofinanciación del coste de la actividad financiera (art. 142 CE). No en vano, parece pacíficamente aceptado que el elemento medioambiental en una figura tributaria no puede desligarse del carácter instrumental de la política local que se deseé proyectar en relación con la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, especialmente visible en este extremo en sectores como el tratamiento de residuos. En este sentido, nos encontramos con tasas que han

recibido una justificación medioambiental, aunque su existencia realmente no obedece a la misma, como la tasa por alcantarillado de recogida de basuras, aspecto que resulta ocioso y desvirtúa innecesariamente, a nuestro juicio, el principio de capacidad económica⁴². Hemos de recordar a estos efectos que, como señaló PALAO TABOADA, los tributos con fines extrafiscales no necesitan invocar este principio de, quien contamina paga, para justificarse, les basta para ello la legitimidad de dichos fines y la razonabilidad y proporcionalidad de los medios empleados para perseguirlos⁴³.

Así las cosas, se situaría una línea reformadora que propone la tasa en el ámbito local como principal tributo para coger el elemento medioambiental. Como es conocido, la tasa solo puede establecerse si existe una utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, o bien una prestación de un servicio público o realización de una determinada actividad administrativa de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos. No obstante, la posibilidad de financiar a través de la tasa al menos una parte del coste medioambiental queda limitada al valor de mercado de la utilidad derivada del uso del dominio público o al coste en que incurra un municipio al prestar el servicio o realizar la actividad que se financia a través de la tasa.

En cualquier caso, la figura tributaria que mayor capacidad tendría para incidir en la reducción y el reciclaje de los residuos municipales es la llamada tasa de basuras, técnicamente, la tasa denominada *por recogida de residuos sólidos urbanos, tratamiento y eliminación de estos*, que tiene su marco legal establecido en el artículo 20.4.s) del TRLRHL. El artículo 24.2 del mencionado texto establece que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no debe exceder en su conjunto de su coste. Esta limitación viene, en general, a ser acatada por los entes locales con demasiada benevolencia, a pesar del aumento experimentado en las tasas en los últimos tiempos como consecuencia del incremento en los costes por recogidas selectivas. Sería aconsejable salvaguardar dos aspectos en línea con la naturaleza de la tasa y su objeto de gravamen: un diseño jurídico de acuerdo con su objeto (recogida, tratamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos), y el despliegue en su afectación a la cobertura financiera total del coste de servicio.

Recuérdese que no hay fundamento más legítimo para el establecimiento de la tasa que la relación intrínseca entre el ejercicio de la autonomía local y la decisión de autofinanciación del coste de la actividad administrativa o servicio

⁴² PATÓN GARCÍA, G.: *Fiscalidad de residuos orientada a una economía circular: análisis tras la Ley 7/2022, de 8 de abril*, Aranzadi, 2022, pp.88-89.

⁴³ PALAO TABOADA, C.: *Derecho Tributario Ambiental*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

público prestado. Para tratar de optimizar el sistema de gestión de los residuos en el municipio, se pretende también actuar en el desarrollo de un sistema fiscal que incentive la reducción en la generación de residuos y mejore la separación en origen. Para ello se plantea la implantación de un modelo de pago por generación, pero este cambio puede llevar a permitir la concurrencia competitiva por diferentes empresas para realizar la gestión de la actividad. Así, el cambio en el modelo puede dejar paso a un escenario donde la cuantificación de la gestión sea mediante una PPPNT, lo cual lleva a una desafección administrativa de la prestación del servicio⁴⁴.

Indica la misma autora que la estrategia básica es que la tasa refleje, en la medida de lo posible, la realidad del coste en la gestión del residuo municipal. No tiene sentido un gravamen sobre residuos sólidos urbanos que no incentive la reducción de la cuantía de los mismos, es la diferenciación entre productos valorizables o no susceptibles de valorización. Por tanto, la importancia de una tasa de recogida de residuos urbanos que cubra la totalidad del coste de servicio se sitúa en desincentivar comportamientos perjudiciales para el medio urbano, como la realización del vertido en lugares inapropiados, a la vez que se coadyuva a la suficiencia financiera de las haciendas locales y a la asunción de la responsabilidad por la cantidad generada de residuos por los ciudadanos⁴⁵.

En los mismos términos, también HERRERA MOLINA forma parte de la misma opinión al disponer que ningún principio constitucional parece excluir el establecimiento de tasas extrafiscales por motivos ecológicos. Es más, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados (STC 37/1987, FJ 3). Si en el ámbito de los impuestos el principio de capacidad económica puede ceder ante objetivos ambientales, lo mismo podrá suceder en materia de tasas con el principio de equivalencia cuyas raíces constitucionales son más difusas⁴⁶.

Asimismo, PABLOS MATEOS aboga por la tasa de residuos como tributo ambiental al poner de manifiesto que dada la directa relación entre la tasa de residuos y el problema sobre el que se pretende actuar, nada impide su utilización con fines medioambientales. No obstante, subraya la autora que esta

⁴⁴ PATÓN GARCÍA, G.: *Fiscalidad de residuos... op.cit.*, p.90.

⁴⁵ PATÓN GARCÍA, G.: “La difícil cohonestación entre la suficiencia financiera local y la utilización de medidas fiscales medioambientales”, en FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J. (Dir.), *La función tributaria local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, p.688.

⁴⁶ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho Tributario Ambiental (Environmental tax law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 83-84.

conexión apuntada no es suficiente, ya que el carácter medioambiental de la tasa dependerá de la posibilidad de apreciación de ciertos aspectos, que son determinantes. En este sentido, un tributo de carácter ambiental debe gravar una actividad nociva respecto del medio ambiente, consiguiendo disuadir del ejercicio de las conductas contaminantes, y/o estimular actuaciones de protección⁴⁷.

En consecuencia, para garantizar la eficacia de la tasa de residuos respecto a los fines propuestos de protección del medio ambiente, su diseño debe incorporar criterios medioambientales que sean capaces de modificar la conducta del sujeto pasivo, reduciendo los efectos adversos sobre los que se quiere incidir. En opinión de PUIG VENTOSA, la forma de generar un incentivo para reducir los residuos es haciendo recaer el coste de su tratamiento en aquellos quienes los generan, estableciendo que la cuantía del instrumento económico sobre los sujetos pasivos de éste sea en función de la cantidad de residuos producidos y de la capacidad contaminante de éstos, favoreciendo por tanto la corresponsabilización. Adicionalmente, un instrumento económico incentivador del reciclaje es aquél que grava más a los residuos que tienen como destino tratamientos finalistas (incineración o vertido) respecto los que son segregados para ser reciclados⁴⁸.

En relación con todo ello no podemos olvidar que, mediante la exacción de una tasa de residuos de estas características, además de internalizar los costes que derivan del daño medioambiental, debe conseguirse un cambio de conducta en origen, tendente a la reducción de residuos, y que se materializa en su adecuada separación. Asimismo, es posible la inclusión de beneficios fiscales que incentiven la realización de conductas respetuosas con el medio ambiente.

Como se indicaba *supra*, entendemos que no hay dificultad en el diseño de una tasa de residuos capaz de modificar la conducta del sujeto pasivo, mostrándose como instrumento idóneo respecto de los objetivos medioambientales. No obstante, la realidad muestra que algunas ordenanzas fiscales no presentan ninguna conexión con la producción de residuos o con la separación de los residuos generados, pues determinados Ayuntamientos se limitan a exigir una cuota fija⁴⁹, especialmente en los municipios de menor población. A pesar de

⁴⁷ PABLOS MATEOS, F.: *op.cit.*, p.144.

⁴⁸ PUIG VENTOSA, I.: *Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje*, en Romano, D., y Barrenechea, P. (Coords.) *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*, Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo, Bilbao, 2001, p.86.

⁴⁹ OCU, “OCU denuncia ante la Comisión Europea la tasa de basuras de los ayuntamientos”, Nota de prensa, 28 de octubre de 2025: “El incumplimiento más grave, según OCU, se observa en aquellas ordenanzas municipales que gravan los residuos con una única tasa fija, sin tener en cuenta la generación real de residuos de cada hogar, lo que es contrario al

esta realidad, la tasa de residuos parece que es el tributo idóneo, capaz de coadyuvar el cambio de conductas nocivas con el medio ambiente, para lo que es imprescindible incorporar criterios medioambientales en su cuantificación. Concretamente, gravando mediante su exacción la generación de residuos, empleando para ello las diversas fórmulas existentes sobre el pago por generación, incentivando así la separación y el reciclaje.

Es cierto que, si los resultados se aproximan a los objetivos ambientales -esto es, si se produce una modificación efectiva de las conductas y una reducción en la generación de residuos-, la recaudación asociada a la tasa tenderá a disminuir. Lejos de constituir un efecto indeseable, este descenso es consustancial al adecuado funcionamiento de los instrumentos económicos con finalidad ambiental, cuyo éxito se mide precisamente por la reducción de la actividad gravada. Ahora bien, desde la perspectiva de la sostenibilidad financiera del servicio, la caída de la recaudación puede generar tensiones presupuestarias en los municipios. Para mitigar dicho efecto, resulta razonable recurrir a fórmulas híbridas que combinen una parte fija destinada a cubrir los costes estructurales del servicio -en coherencia con la naturaleza sinalagmática de la tasa- y una parte variable vinculada a los residuos efectivamente generados⁵⁰. Todo ello, respetando lo dispuesto en el artículo 24.2 TRLRHL, donde se establece que el importe de la tasa no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio efectivamente prestado⁵¹.

No obstante todo lo sentado con carácter precedente, otros autores entienden que la tasa no es la figura tributaria idónea para la financiación de los costes de gestión de los residuos de competencia local. Así las cosas, ÁLVAREZ MENÉNDEZ⁵² y GOMAR SÁNCHEZ⁵³ son claros al indicar que hubiera sido más lógico haber utilizado la figura del impuesto local con fines armonizadores y realizado un mayor desarrollo por el legislador estatal, además de no

principio básico de la ley: “quién contamina paga”. Sucede en 17 de las 50 capitales de provincia. En concreto en Badajoz, Ciudad Real, Gerona, Guadalajara, Huelva, Huesca, Las Palmas de Gran Canaria, Lugo, Murcia, Orense, Oviedo, Palma de Mallorca, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Segovia, Teruel y Zamora. Aunque tres de ellas, Las Palmas, Oviedo y Segovia, dan la posibilidad de reducir el importe de la tasa con acciones como acudir al punto limpio o demostrando una buena separación y reciclaje de la basura”.

⁵⁰ En este sentido, *vid. SIMÓN ACOSTA. E.: Tasas, Tarifas y Precios Pùblicos*, Quincena Fiscal, núm. 14/2020, BIB 2020/34215, p.5: “la provocación del gasto, que ahora prefiero llamar principio de compensación, requiere que la cuantificación de la tasa y la determinación del resto de sus elementos jurídicos se realice atendiendo al importe de gasto provocado”.

⁵¹ PABLOS MATEOS, F.: *op.cit.*, pp.145-146.

⁵² ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E.: “*El nuevo régimen jurídico de las tasas...*”, *op cit.*, 164-165.

⁵³ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: *La tasa de residuos locales: observaciones y problemática*. Revista de Tributos Locales, 2022, pp.116-117.

considerar idónea esta figura dada la elevada litigiosidad que rodea a los estudios económicos-financieros.

En idéntico sentido, GOMAR SÁNCHEZ apunta con carácter literal lo que sigue: “Da la sensación de que el teórico conocimiento de los rudimentos básicos de la tributación local hubiera llevado al legislador a considerar, sin reflexión sobre la realidad, que la tasa es la fórmula perfecta para la financiación de la actividad de recogida, tratamiento y reciclaje de residuos, ignorando los problemas propios de esta figura. Un sucido análisis del marco normativo general en el que se mueve esta competencia, así como del contemplado en la ley de Haciendas Locales y la realidad que rodea la aplicación de esta, han mostrado que las tasas/prestaciones patrimoniales no son el instrumento adecuado para la correcta financiación de actividades tan complejas y de vital importancia en el futuro inmediato. Exigen estudios económico-financieros muy complicados, no sujetos más que a un puñado de orientaciones generales y precisan de una ordenanza por cada municipio. Generarán situaciones de desigualdad entre contribuyentes y occasionarán un panorama de notable inseguridad jurídica, lleno de difíciles problemas de gestión, allí donde lo deseable al tratarse de una cuestión de interés general sería la existencia de un instrumento sencillo, uniforme y dotado de más seguridad jurídica, como sería un impuesto, que ni está ni se le espera”⁵⁴.

También FRAGOSO MARTÍNEZ y RIVERA FERNÁNDEZ apuntan en el similar sentido que la sustitución de la tasa por un impuesto podría aportar ventajas estructurales significativas en la financiación y gestión de los residuos municipales. En primer lugar, destacan que un impuesto, al no estar estrictamente vinculado a los costes directos del servicio, otorgaría a los municipios una mayor flexibilidad financiera, permitiéndoles gestionar los ingresos de forma estratégica y adaptarlos a las necesidades operativas globales, reforzando así la sostenibilidad financiera a largo plazo. Asimismo, subrayan que esta desvinculación entre ingresos y costes facilitaría la priorización de inversiones en tecnologías limpias, infraestructuras de reciclaje y programas de sensibilización, alineadas con los objetivos ambientales de la Ley 7/2022 y de las directivas europeas, contribuyendo al avance de la economía circular. Desde esta perspectiva, un sistema impositivo no solo ampliaría el margen de actuación de los municipios para diseñar estrategias sostenibles de medio y largo plazo, sino que también incrementaría su resiliencia financiera al permitir una mayor capacidad para afrontar imprevistos económicos y absorber fluctuaciones en los costes operativos, garantizando la continuidad del servicio incluso en

⁵⁴ GOMAR SÁNCHEZ, J.I.: *La tasa de reciclaje de residuos urbanos: ajuste al Derecho local español y a la realidad tributaria municipal*, (Coord. Belén García Carretero), Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 3/2023, p.170.

escenarios de crisis. A ello añaden que la conversión de la tasa en impuesto reduciría de manera notable la carga administrativa asociada a los estudios técnico-económicos exigidos para justificar las variaciones en las tasas, aspecto especialmente relevante para los municipios con recursos limitados. Finalmente, observan que los impuestos permitirían articular un esquema redistributivo más equitativo, ajustado a la capacidad económica de contribuyentes y empresas, y favorecerían una planificación financiera más eficaz orientada a inversiones estructurales futuras -como plantas de reciclaje o tecnologías avanzadas de gestión- contribuyendo todo ello a la justicia social y a la sostenibilidad del sistema⁵⁵.

Tal como se desprende de lo indicado con carácter precedente, optar por tasa o impuesto como figura tributaria para la financiación de los costes de residuos de competencia local no es baladí. Como ya se ha puesto de manifiesto, es cierto que la tasa enmascara una elevada litigiosidad e inseguridad jurídica que rodea la elaboración de los estudios económico-financieros sobre los que se sustentan las ordenanzas de aprobación de las tasas locales y está claro que supone una complejidad añadida el hecho de que cada municipio deba aprobar su propia tasa. Ahora bien, la cuestión primordial sería determinar más a fondo si otras figuras tributarias, como el impuesto, o los SDDR podrían ser más idóneas en relación con la financiación de tales costes.

En este sentido, y por lo que respecta a la idoneidad de tasa o impuesto, resulta de vital importancia entender el concepto de ambos instrumentos. Así, la tasa es un tributo que se paga como contraprestación por la prestación efectiva de un servicio público que beneficia de manera particular al contribuyente, y que, por el contrario, el impuesto es un tributo que se exige sin una contraprestación directa, es decir, no está vinculado a un servicio específico recibido por el contribuyente, sino que se basa en su capacidad económica. De lo anterior atisbamos que la tasa se caracteriza por presentar una relación directa entre el pago y el servicio recibido, proporcionalidad entre el importe y el servicio, y que además, está dotada de una finalidad específica, esto es: los ingresos obtenidos se destinan exclusivamente a financiar el servicio para el cual se recaudan, siendo la financiación de los costes de gestión de residuos en el caso que nos ocupa. *Sensu contrario*, de haber optado por la figura del impuesto, no existiría como tal una relación directa al no existir tal conexión entre el impuesto pagado y el servicio específico recibido, y los ingresos obtenidos se destinarían a financiar el conjunto de los gastos públicos, y no en concreto el coste de financiación de residuos. A fin de cuentas, al no estar vinculado al volumen de residuos generados, no promueve estrictamente comportamientos responsables

⁵⁵ FRAGOSO-MARTÍNEZ, F. J. y RIVERA-FERNÁNDEZ, G., *op. cit.*, pp. 51-52.

en la generación y separación de residuos, que se corresponden directamente con la verdadera finalidad ambiental.

Por tanto, la tasa presenta equidad, por cuanto los usuarios pagan en función del servicio que reciben, asegurando que quienes generan más residuos contribuyan proporcionalmente más a los costes de gestión. De igual modo, sostenibilidad financiera, al asegurar la cobertura de los costes reales del servicio, evitando que su financiación dependa de los ingresos generales del municipio. Y finalmente, transparencia, dado que, al estar los ingresos de la tasa destinados exclusivamente a la gestión de residuos, se facilita el control y la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos recaudados.

En segundo lugar, debemos analizar la mejor idoneidad entre la tasa y los SDDR. Estos últimos resultan en una buena alternativa viable para mejorar la gestión de residuos, especialmente en lo que respecta a envases de bebidas. Ciertamente, países con SDDR han logrado recuperar entorno al 90%⁵⁶ de los envases de bebida en contraste con tasas de reciclaje inferiores al 40% en sistemas tradicionales. En 2023, en España un 41,3% de los envases de plástico de un solo uso se recogieron por separado, mientras que países con SDDR implantado, como Dinamarca o Finlandia, el porcentaje supera notablemente el anterior, 93% y 97%, respectivamente.⁵⁷ No obstante, un hándicap primordial de este sistema, obviando otros como los costes de implementación y el periodo de adaptación de comercios y usuarios, es que está diseñado específicamente para la gestión de envases de bebidas y productos similares, por lo que nos encontramos ante un verdadero acotamiento en relación con los residuos generados.

Quizá una combinación de ambos sistemas, tasa y SDDR, podría resultar en una estrategia efectiva. Mientras que la tasa de residuos puede financiar la gestión general de residuos, el SDDR se enfoca en la recuperación eficiente de envases específicos, contribuyendo así a una gestión de residuos más sostenible y eficiente desde una perspectiva dual.

No obstante, y en vista del análisis que precede, es menester concluir que la tasa de residuos se presenta como la figura más idónea para financiar la gestión integral de los residuos municipales, al ofrecer una relación directa entre el servicio prestado y la contribución del usuario, promoviendo la equidad y

⁵⁶ *Vid.* “Informe técnico. Reciclaje gratificante: aprendizajes de los sistemas de devolución de depósitos más eficientes del mundo”, TOMRA, agosto - 2025.

⁵⁷ *Vid.* en este sentido: Resumen detallado y resultados de la aplicación actual de los sistemas de devolución de depósitos en Europa - Sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR), Sensoneo, agosto 2024.

Vid. tb.: Todo sobre la Máquina de devolución por SDDR, recyclever, 2024.

asegurando que los ingresos se destinen específicamente a la gestión de residuos. Aunque el SDDR es altamente efectivo para la recuperación de envases específicos, su aplicación es más limitada en alcance y requiere una infraestructura adicional significativa. Finalmente, tampoco el impuesto resulta el instrumento más acertado, pues carece de la vinculación directa con el servicio, lo que puede generar percepciones de inequidad y desincentivo en la reducción de residuos.

6. REFLEXIONES FINALES

Tal como se desprende del estudio realizado con carácter precedente, parece evidente que la implementación de una tasa de residuos de ámbito local representa una medida efectiva y necesaria para enfrentar la creciente problemática de la generación de residuos. Como ya se ha dejado por sentado, y a pesar de las diferentes visiones doctrinales, este tipo de mecanismo no solo promueve o pretende una gestión más eficiente de los residuos, sino que también incentiva cambios positivos en el comportamiento de los ciudadanos y las empresas. Y ello se debe, en esencia, porque al vincular los costos de la gestión de residuos con la cantidad de residuos generados, se fomenta una mayor conciencia sobre la importancia de reducir, reutilizar y reciclar.

Por otro lado, la tasa de residuos favorece la incentivación de decisiones que supongan la prolongación de la vida útil de los materiales, como el compostaje, el uso de envases reutilizables y la valorización de residuos reciclables. Esto genera beneficios tanto ambientales como económicos, ya que, de un lado, reduce la dependencia de materias primas, y de otro, disminuye los costos asociados al tratamiento de residuos.

Al disminuir la cantidad de residuos enviados a vertederos e incineradoras, se minimizan las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes asociados a estas prácticas, y esto contribuye directa y necesariamente a la lucha contra el cambio climático y a la protección de los ecosistemas locales.

En definitiva, la tasa de residuos de ámbito local constituye un instrumento jurídico eficaz para abordar la gestión de los desechos y fomentar un cambio estructural en los patrones de consumo hacia un modelo más responsable y sostenible. Su adecuada implementación, complementada con políticas integrales y sistemas de seguimiento eficientes, puede tener el potencial de generar un impacto significativo en la construcción de comunidades más limpias, resilientes y alineadas con los principios de sostenibilidad ambiental y justicia social.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. DOCTRINA

ÁLVAREZ MENÉNDEZ, E. El nuevo régimen jurídico de las tasas en materia de residuos. *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 65, 2024. Disponible en: [07_ALVAREZ_P159_P197_QDL_65.pdf](https://www.academia.edu/100000000/07_ALVAREZ_P159_P197_QDL_65.pdf) (Fecha de último acceso 23/05/2025).

BLASCO HEDO, E.: “*Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general*”, Actualidad Jurídica Ambiental, n.º 123. Sección “Comentarios de legislación”. ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3, mayo, 2022, [2022-05-16-Blasco-Ley-residuos.pdf](https://www.academia.edu/100000000/2022-05-16-Blasco-Ley-residuos.pdf)

DEL AMO GALÁN, Ó. La nueva tasa de residuos sólidos urbanos. *Blog Fiscal de Crónica Tributaria*, noviembre 2023. [La nueva tasa de residuos sólidos urbanos](#) |

FRAGOSO-MARTÍNEZ, F. J. y RIVERA-FERNÁNDEZ, G.: “Desafíos y soluciones en la implementación de la nueva tasa de residuos municipales en España: un análisis crítico y económico de la Ley 7/2022”, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, n.º 23, 2025 (Fecha de último acceso 19/11/2025). – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11494>

GOMAR SÁNCHEZ, J.I. La tasa de reciclaje de residuos urbanos: ajuste al Derecho local español y a la realidad tributaria municipal. En: GARCÍA CARRETERO, Belén (Coord.). *Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 3/2023. Disponible en: [Doc_3-2023](https://www.academia.edu/100000000/Doc_3-2023.pdf) (Fecha de último acceso 10/06/2025).

GOMAR SÁNCHEZ, J.I. La tasa de residuos locales: observaciones y problemática. *Revista de Tributos Locales*, n.º 159, 2022.

HERRERA MOLINA, P.M. *Derecho Tributario Ambiental (Environmental Tax Law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

HERRERA MOLINA, P.M. Incidencia de la futura ley de residuos sobre las tasas y tarifas locales. *Revista de Tributos Locales*, n.º 152, 2021.

NAVARRO GARCÍA, A. Las prestaciones económicas sobre la gestión de residuos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, XIII(2), 2022. Disponible en: [Vista de Las prestaciones económicas sobre la gestión de residuos](#) (Fecha de último acceso 08/07/2025).

PABLOS MATEOS, F. La tasa de residuos como instrumento de la política medioambiental. En: *La reforma ambiental de las Haciendas Locales – Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n. 7/2021. Disponible en: [La tasa de residuos como instrumento de la política medioambiental](#) (Fecha de último acceso 12/04/2025).

PAGÉS I GALTÉS, J. La prestación económica por la gestión de residuos (tercera parte): establecimiento y tramitación. *Revista de Tributos Locales*, n. 158, 2022. [DocumentPrincipal \(2\).pdf](#)

PALAO TABOADA, C. *Derecho Tributario Ambiental*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

PATÓN GARCÍA, G. *Fiscalidad de residuos orientada a una economía circular: análisis tras la Ley 7/2022, de 8 de abril*. Aranzadi, 2022.

PATÓN GARCÍA, G. (Coord.), PERNAS GARCÍA, J. J., FERNÁNDEZ PAVÉS, M. J. y GARCÍA CARRETERO, B.: *Guía para el diseño de la tasa local de residuos en Castilla-La Mancha*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2024, [Guía Tasa Local de Residuos def.pdf](#) (Fecha de último acceso 18/11/2025).

PATÓN GARCÍA, G. La difícil cohonestación entre la suficiencia financiera local y la utilización de medidas fiscales medioambientales. En: FERNÁNDEZ PAVÉS, M.J. (Dir.). *La función tributaria local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2012.

PATÓN GARCÍA, G. Tasa sobre residuos de pago por generación. En: *Las tasas locales*, 2011.

PATÓN GARCÍA, G. La fiscalidad ambiental en el marco de la estrategia de economía circular y del plan de recuperación, transformación y resiliencia. *Documentos – Instituto de Estudios Fiscales*, n. 8, 2022. Disponible en: [Documento de Trabajo 8/2022](#) (Fecha de último acceso 22/07/2025).

PATÓN GARCÍA, G.: “La transición hacia una economía circular mediante la implantación de tasas locales de pago por generación”, en MERINO JARA, I. (Dir.), VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A. y SUBERBIOLA GARBIZU, I. (Coords.), *Fiscalidad medioambiental*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2025.

PATÓN GARCÍA, G.: “Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 18, 2024, Sección Estudios, pp. 111-136, Madrid, 2025. Disponible en: [Vista de Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación | Anuario de Derecho Municipal](#) (Fecha de último acceso 27/09/2025).

PUIG VENTOSA, I. y CALAF FORN, M.: “Tendencias en las tasas de residuos por generación”, *Monográfico Tributos Locales*, n.º 170, septiembre-octubre 2024, Tirant lo Blanch, [TRIBUTOS LOCALES • MONOGRAFICO • N.º 170 Septiembre-Octubre 2024](#) (Fecha de último acceso 18/11/2025).

PUIG VENTOSA, I. Definición de tasas municipales de gestión de residuos para incidir en la reducción y el reciclaje. En: ROMANO, D., y BARRENECHEA, P. (Coords.). *Instrumentos económicos para la prevención y el reciclaje de los residuos urbanos*. Bilbao: Bakeaz/Fundación Ecología y Desarrollo, 2001.

RUIZ GARIJO, M. Cuenta atrás para el establecimiento de gravámenes por el servicio de gestión de residuos municipales (pay as you throw). *Revista de Tributos Locales*, n. 165, 2023.

SIMÓN ACOSTA, E. Tasas, Tarifas y Precios Públicos. *Quincena Fiscal*, n. 14/2020.

7.2. LEGISLACIÓN

EUROPEA

DIRECTIVA 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

DIRECTIVA (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.

DIRECTIVA (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

REGLAMENTO (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

REGLAMENTO (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

ESPAÑOLA

LEY 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LEY ORGÁNICA 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LEY ORGÁNICA 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

COMPARADA

LEGGE 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014), artículo 1, apartado 652.

7.3. JURISPRUDENCIA

Tribunal Supremo

STS (Sala Tercera) de 7 de marzo de 2003, rec. 2929/1998, ECLI:ES:TS:2003:1558.

STS (Sala Tercera) de 24 de febrero de 2004, rec. 7791/1998, ECLI:ES:TS:2004:1210.

STS de 10 de junio de 2010, rec. 4891/2009.

STS 82/2024, de 19 de enero de 2024, ECLI: ES:TS:2024:82

STS 818/2024, de 13 de mayo de 2024 (rec. 7766/2022) ECLI: ES:TS:2024:2668

STS de 31 de enero de 2019, núm. rec. 1898/2017, ECLI:ES:TS:2019:190.

Tribunal Constitucional

STC 37/1987, ECLI: ECLI:ES:TC:1987:37.

7.4. OTROS

Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos. Documento del Grupo de Trabajo de la Dirección General de Tributos – Ministerio de Hacienda, mayo 2024.

Observatorio de la Fiscalidad de los Residuos. Las tasas de residuos en España 2023. Fundación ENT, 2023. Disponible en: [Observatorio Fiscalidad Residuos - ENT](#) (Fecha de último acceso 14/08/2025)

OCU, “OCU denuncia ante la Comisión Europea la tasa de basuras de los ayuntamientos”, Nota de prensa, 28 de octubre de 2025. [OCU denuncia ante la Comisión Europea la tasa de basuras de los ayuntamientos](#)

“Informe técnico. Reciclaje gratificante: aprendizajes de los sistemas de devolución de depósitos más eficientes del mundo”, TOMRA, agosto - 2025.

Resumen detallado y resultados de la aplicación actual de los sistemas de devolución de depósitos en Europa - Sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR), Sensoneo, agosto 2024

Todo sobre la Máquina de devolución por SDDR, recyclever, 2024.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 09 de diciembre de 2025

LA ACTUAL REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: UN FRENO A LA COMPETENCIA

**THE CURRENT REGULATION OF ADMINISTRATIVE
AGREEMENTS OF HOUSEHOLD PACKAGING WASTE
MANAGEMENT: AN OBSTACLE TO COMPETITION**

Autor: Álvaro Gómez Expósito, Abogado en Baño León Abogados, Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, Investigador del Grupo LEGAMBIENTAL

Fecha de recepción: 14/10/2025

Fecha de aceptación: 04/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00454>

Resumen:

La nueva regulación de la responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos ha evidenciado el papel decisivo que están llamados a jugar los convenios de gestión. Estos convenios inciden directamente en cómo se determinan y reparten los costes y en la coordinación de la prestación del servicio de recogida de basuras; pero más allá de su función técnica, lo cierto es que pueden incidir también en las condiciones en que puede desarrollarse la competencia entre operadores. El recurso a convenios individuales ha predominado hasta ahora, pero su mantenimiento plantea riesgos: desigualdad en la negociación, complejidad administrativa y reforzamiento de posiciones dominantes. Este trabajo analiza las implicaciones jurídicas y prácticas de dicha opción regulatoria y explora hasta qué punto una revisión del modelo puede

contribuir a una gestión más transparente, eficiente e igualitaria del sistema de residuos de envases.

Abstract:

The new regulation on extended producer responsibility for household packaging has highlighted the decisive role of management agreements. These agreements have a direct impact on how costs are determined and distributed and on the coordination of waste collection services; but beyond their technical function, the fact is that they can also influence the way competition develops in the sector. The use of individual agreements has predominated until now, but maintaining that system entails some important risks: inequality in negotiations, administrative complexity and the reinforcement of dominant positions. This paper analyses the legal and practical implications of this regulatory option and explores the extent to which a review of the model can contribute to a more transparent, efficient and equitable management of the packaging waste system.

Palabras clave: Residuos de envases domésticos. Competencia. Convenios de gestión.

Keywords: Household packaging waste. Competence. Administrative agreements.

Índice:

1. Introducción: el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada del productor *puede* fomentar la competencia
2. El mercado de gestión de residuos de envases domésticos
 - 2.1. ¿Cómo se organizaba tradicionalmente el mercado de gestión de residuos de envases domésticos?
 - 2.2. ¿Qué impacto tuvo la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos?
 - 2.3. ¿Cuál es el estado de la cuestión tras la aprobación del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de Envases y Residuos de Envases?
 - 2.4. Breve apunte sobre la aprobación del Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases
3. La regulación de los convenios de gestión de residuos de envases domésticos: breve referencia a su evolución y estado actual

4. La problemática práctica de suscribir convenios individuales en el sector de los residuos de envases domésticos
 - 4.1. Consideración preliminar: modelos de convenios de gestión
 - 4.2. Las primeras experiencias en los residuos de envases domésticos: la tradicional suscripción de convenios individuales
 - 4.3. La suscripción de convenios en otros flujos de residuos: las experiencias en residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y en residuos de pilas y acumuladores
 - 4.4. La (previsible) continuidad del sistema de convenios individuales en el sector de residuos de envases domésticos: diferencias con el sector de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos
 - 4.4.1. ¿Por qué la implementación de un régimen de responsabilidad ampliada en envases domésticos no tuvo las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?
 - 4.4.2. ¿Por qué la actual modificación del régimen de responsabilidad ampliada de envases domésticos tampoco tendrá las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?
 - 4.5. Los problemas de perpetuar el tradicional sistema de convenios individuales en el sector de residuos de envases domésticos: un evidente freno a la introducción efectiva de competencia
5. La experiencia alemana: desde el reglamento Töpfer a la Verpackg
 - 5.1. Consideración preliminar: sistemas organizativos y financieros
 - 5.2. El Reglamento Töpfer: los inicios de la responsabilidad ampliada de los productores de envases
 - 5.2. El Reglamento de 1998 y sus posteriores modificaciones: una progresiva apertura a la competencia
 - 5.4. El papel de la Comisión y del Tribunal de Justicia: el debilitamiento del monopolista a golpe de sentencia
 - 5.4.1. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2009 (asunto C 385/07 P)
 - 5.4.2. La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de mayo de 2007 (asunto T-289/01)
 - 5.5. La Ley alemana de envases (VerpackG): regulación actual
 - 5.6. Consideraciones finales
6. El sistema de convenio único como solución a los problemas de competencia
7. Conclusiones
8. Bibliografía

Index:

1. Introduction: establishing an extended producer responsibility scheme *can* promote competition
2. The household packaging waste management market
 - 2.1. How was the household packaging waste management market traditionally organised?
 - 2.2. What impact did the adoption of an extended producer responsibility scheme for household packaging have?
 - 2.3. What is the current regulation in Royal Decree 1055/2022 of 27 December on Packaging and Packaging Waste?
 - 2.4. Brief note on the adoption of Regulation (EU) 2025/40 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2024 on packaging and packaging waste
3. The regulation of agreements on the management of household packaging waste: a brief reference to its evolution and current status
4. The practical problem of signing individual agreements in the household packaging waste sector
 - 4.1. Preliminary consideration: management agreement models
 - 4.2. Initial experiences in household packaging waste: the traditional signing of individual agreements
 - 4.3. The signing of agreements in other waste streams: experiences in waste electrical and electronic equipment and waste batteries and accumulators
 - 4.4. The (predictable) continuity of the system of individual agreements in the household packaging waste sector: differences with the waste electrical and electronic equipment sector
 - 4.4.1. Why did the implementation of an extended responsibility scheme for household packaging not have the same consequences in terms of competition as it did for electrical and electronic equipment?
 - 4.4.2. Why will the current modification of the extended responsibility scheme for household packaging also not have the same consequences in terms of competition as in electrical and electronic equipment?
 - 4.5. The problems of perpetuating the traditional system of individual agreements in the household packaging waste sector: a clear obstacle to the effective introduction of competition
5. The German experience: from the Töpfer Regulation to the Verpackg
 - 5.1. Preliminary consideration: organizational and financial systems
 - 5.2. The Töpfer Regulation: the beginnings of extended producer responsibility for packaging

- 5.2. The 1998 Regulation and its subsequent amendments: a gradual opening up to competition
- 5.4. The role of the Commission and the Court of Justice: the weakening of the monopoly through court rulings
 - 5.4.1. The ruling of the European Court of Justice of 16 July 2009 (case C 385/07 P)
 - 5.4.2. Judgment of the Court of First Instance of 24 May 2007 (Case T-289/01)
- 5.5. The German Packaging Act (VerpackG): current regulation
- 5.6. Final considerations
- 6. The single agreement system as a solution to competition problems
- 7. Conclusions
- 8. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN: EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMPLIADA DEL PRODUCTOR PUEDE FOMENTAR LA COMPETENCIA

La decisión de establecer un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto supone poner el acento no tanto en el sujeto que consume el producto (productor del residuo); sino, en un estadio previo, en el sujeto que lo produce (productor del producto). En efecto, como consecuencia de la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto, será este último quien deba asumir el coste de gestionar esos futuros residuos (e, incluso, según los casos, quien asuma también esa gestión material en sí, y no sólo su financiación)¹, sin perjuicio de otras obligaciones que le puedan ser exigibles.

¹ Para un análisis en profundidad de la responsabilidad ampliada del productor del producto puede verse, entre otros, SACHS, N.M., “Planning the funeral at the birth: extended producer responsibility in the European Union and the United States”, *Harvard Environmental Law Review*, nº 51, 2006, pp. 51-98; SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad ampliada del productor del producto: especial referencia a la legislación de residuos”, en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados*, Aranzadi, 2014, pp. 379-439; CUBEL SANCHEZ, P., *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 113 y ss.; SERRANO LOZANO, R., “La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto”, *Cuaderno de Derecho Local*, nº 46 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), 2018, pp. 104-126; ENTRENA RUIZ, D., “Protección ambiental y libre mercado: la incidencia de la responsabilidad ampliada de los productores de residuos sobre el servicio público local en el marco de la racionalización de la administración local (los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos como ejemplo)”, en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), *Derecho ambiental en tiempo de crisis*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 335-348; DE LA VARGA PASTOR, A., “La

De esta manera, lo que se pretende es que el productor del producto internalice los costes de la gestión integral de sus productos, preocupándose no sólo por los costes de diseño, producción y comercialización; sino también por los de disposición final. La idea que en todo momento subyace no es otra que la del principio quien contamina paga². El *quid* de la cuestión está precisamente en que es esa internalización del coste la que hará que el productor del producto se preocupe por prevenir la generación de residuos y por fomentar la reutilización y el reciclaje desde el mismo momento en que diseña sus productos. Se comprende con facilidad cómo el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada del productor contribuye a la protección del medio ambiente.

Y es que no cabe duda de que la protección del medio ambiente es la finalidad principal que justifica la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada por el Gobierno central³. Sin embargo, ello no significa que ésta tenga que ser la única finalidad buscada. A nuestro juicio, nada impide que, a la hora de

responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y el ordenamiento jurídico español”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. y VENCE DEZA, X. (Dirs.), *Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias*, Aranzadi Thomson-Reuters, 2021, pp. 203-233; PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54 y 60)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 387-479; ENTRENA RUIZ, D., “La responsabilidad ampliada del productor del producto”, en PALOMAR OLMEDA, A. y DESCALZO GONZÁLEZ, A. (Dirs.), *Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, Aranzadi Thomson-Reuters, 2022, pp. 291-327; POVEDA GÓMEZ, P., “La responsabilidad ampliada del productor como instrumento que garantiza la más eficaz gestión de los residuos”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Iustel, nº 104-105, 2023, pp.76-85; SANTAMARÍA ARINAS, R.J., *Técnicas jurídicas para la economía circular (Informe DERIEC 2022)*, Aranzadi, 2023, pp. 220-225; y, CONDE ANTEQUERA, J., *La gestión de los residuos. Del servicio público a la regulación*, Marcial Pons, 2024, pp. 257-299.

² ALENZA GARCÍA, J.F., “Los principios de la política de residuos”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 23, 2012, pp. 249-250.

³ Sobre esta competencia, insistimos, de carácter estatal puede verse, entre otros, PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, pp. 395-396; y, POVEDA GÓMEZ, P., “La responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, pp. 80-83.

implementar estos regímenes, se persigan *también* otros objetivos legítimos⁴, como, por ejemplo, la promoción de la competencia⁵.

Para explicar cómo el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada *puede* contribuir a fomentar la competencia nos serviremos del ejemplo de los residuos de envases domésticos⁶. Como se sabe, el sector de los residuos domésticos presenta unas características que lo hacen especialmente reticente a la competencia, puesto que, por un lado, se trata de un sector profundamente asentado en la idea del servicio de interés económico general⁷; y, por otro lado,

⁴ La STJUE de 10 de julio de 2025 (asunto C-254/23), que resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional eslovaco, exige explicar con un poco más de detalle esta afirmación. En el año 2000, se introdujo en Eslovenia un sistema de responsabilidad ampliada que, poco a poco, propició la coexistencia, en régimen de competencia, de varios SCRAPs. La responsabilidad de cada SCRAP se fijaba, por parte del Ministerio de Medio ambiente, atendiendo a la cuota de mercado de cada uno. Sin embargo, la determinación de dichas cuotas fue objeto de numerosos y continuos litigios, dando lugar a importantes problemas medioambientales por la falta de recogida de residuos y por su acumulación. En ese contexto, el Estado de Eslovaquia estableció que cada flujo de residuos sería gestionado por un único SCRAP, instaurando de nuevo un sistema monopolista supervisado por un organismo público. Pues bien, ocurre que el TJUE, en su reciente Sentencia de 10 de julio de 2025, a la que acabamos de referirnos, ha validado dicha decisión, admitiendo la posibilidad de que un Estado miembro cree una organización única y sin ánimo de lucro para gestionar, de manera monopolística, la gestión de los residuos de envases, siempre que dicha medida esté justificada por la protección del medio ambiente y la salud pública y respete los principios de proporcionalidad y no discriminación. Dicho en otros términos: la finalidad principal del establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada debe ser la protección del medio ambiente y de la salud pública, por lo que, para que sea admisible que dicho régimen persiga, de manera añadida, otros intereses o bienes jurídicos legítimos, es necesario que se garantice esa protección del medio ambiente.

⁵ El artículo 8 bis de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, al regular los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, reconoce que la relación que esta institución tiene con la competencia. Véase la citada STJUE de 10 de julio de 2025 (asunto C-254/23), cuando reconoce que “(...) del considerando 22 de la Directiva 2018/851 se infiere que los requisitos mínimos establecidos en el artículo 8 bis de la Directiva 2008/98 tienen por objeto, en particular, garantizar unas condiciones de competencia equitativas (...)” (aptdo. 182).

⁶ Sobre el concepto de “envase” puede verse, entre otros, PERNAS GARCÍAS, J.J., “El concepto de envase como elemento determinante del ámbito de aplicación de la normativa de envases y residuos de envases”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 89-114.

⁷ Véase al respecto el Libro Verde de la Comisión sobre los servicios de interés general, de 21 de mayo de 2003; así como, entre otras, las STJUE de 21 de marzo de 1996 (asunto C-39/95); de 10 de noviembre de 1998 (asunto C-360/96); de 23 de mayo de 2000 (asunto C-209/98); y, de 16 de julio de 2009 (asunto C-385/09).

su condición de monopolio local limita, en términos de eficiencia, la posibilidad de incorporar operadores de manera indiscriminada⁸.

Sin duda, son estas particulares condiciones, unidas a su innegable impacto ambiental, lo que ha explicado la intensa intervención que tradicionalmente ha desplegado la Administración en este sector. Intervención que, desde finales del siglo pasado, viene marcada por el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada. Es precisamente esta institución la que, como ya hemos notado en otro lugar⁹, ha sido una de las cuestiones objeto de un mayor desarrollo en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular (en adelante, LRSCEC), y en el Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases (en adelante, RERE); y, de hecho, está aún por ver cuáles son los efectos que tiene en este ámbito la reciente aprobación del Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases¹⁰.

⁸ Nos referimos a las fases de recogida y clasificación de las basuras domésticas. Como bien explica FORTES MARTÍN, A., *La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos*, Iustel, 2018, pp. 86-87, “la prestación del servicio de recogida de residuos domésticos viene constituyendo (...) un monopolio natural (y jurídico) a favor de un sujeto encargado en exclusiva de la recogida (con independencia del posterior tratamiento) de los residuos”, lo que determina que, para una adecuada prestación del servicio “carece por completo de sentido que un residuo domiciliario, en tanto que basura orgánica generada en los hogares, se someta a un mismo y simultáneo régimen de gestión (recogida) por parte de dos (o más) prestadores distintos”; y, de hecho, “alguna experiencia previa ha demostrado que la prestación por más de una empresa ha dado lugar a episodios graves de mala gestión del servicio”. El autor se refiere, como explica a continuación, a la llamada “crisis de las basuras”, que tuvo lugar en Nápoles y otras ciudades de la región italiana de Campania, donde varias empresas se encargaban simultáneamente de la recogida y tratamiento de los mismos residuos en las mismas regiones, lo que dio lugar, por distintas razones, a una deficiente prestación del servicio, que incluso desembocó en la interrupción del servicio de recogida y tratamiento de basuras y fue objeto de dos pronunciamientos del TJUE: la Sentencia de 4 de marzo de 2010 (asunto C-297/08) y la Sentencia de 16 de julio de 2015 (asunto C-653/13). Es importante tener en cuenta que, en aquel supuesto, en el que, como decimos, confluyeron numerosos elementos que, incluso, incluyen la presencia del crimen organizado, la competencia entre las empresas no se limitaba al tratamiento de los residuos domésticos; sino también a su recogida, que, reiteramos, presenta limitaciones físicas evidentes, como es la imposibilidad de duplicar el sistema de contenedores.

⁹ GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos de envases domésticos: novedades regulatorias y estado de la cuestión”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, p. 189.

¹⁰ Sobre el papel que esta nueva norma esta llamada a jugar en el proceso de armonización del Derecho de residuos puede verse la excelente exposición de DE SADELEER, N., “Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos de envases: ¿armonización completa o

En este contexto, el de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos, los convenios de gestión son una herramienta clave. No puede pasarse por alto que, al fin y al cabo, es en ellos donde se va a determinar el modo en el que las Administraciones Públicas van a participar en la gestión de los residuos de envases domésticos y el modo en el que los sistemas de responsabilidad ampliada van a financiar (y, en su caso, también gestionar) esos residuos. Por ello, una deficiente regulación de estos convenios puede constituirse como un verdadero *hándicap* para el (deseado) favorecimiento de la competencia¹¹.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, analizar si la actual regulación de los convenios de gestión de residuos de envases domésticos¹² constituye un

parcial?”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 13-37.

¹¹ No es casualidad que el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en su Consulta previa del nuevo Real Decreto de envases y residuos de envases, haya justificado la aprobación de un nuevo texto normativo no sólo en la necesidad de adaptar la regulación vigente al Derecho europeo; sino, específicamente, en “Establecer un marco de coordinación/regulación entre Sistemas de Responsabilidad Ampliada del Productor en materia de competencia”, entre otras razones.

¹² Es importante tener en cuenta que, aunque las referencias que aquí realizamos se refieren, por simplificar, a los residuos de envases domésticos; muchas de ellas son, en ocasiones, extrapolables también a los residuos de envases comerciales. No puede pasarse por alto que el artículo 12.5.e) LRSCEC reconoce, en su apartado 2º, la competencia de las Entidades Locales para gestionar también los residuos comerciales no peligrosos según lo dispuesto en su correspondiente ordenanza municipal. Dicho precepto admite la posibilidad de que cada Administración Local decida, primero, si quiere asumir también la gestión de (determinados) residuos comerciales no peligrosos; y, segundo, en caso de que así lo deseé, que determine si el comerciante deberá forzosamente entregar esos residuos a la Entidad Local o, por el contrario, si podrá decidir si quiere entregárselos a esta última o a un gestor autorizado privado. Sin embargo, la imposición de un sistema de entrega forzosa de estos residuos comerciales a la Administración Local debe motivarse en criterios de mayor eficiencia y eficacia económicos y ambientales. De hecho, la jurisprudencia se ha mostrado especialmente vigilante en este punto (véase, entre otras, las Sentencias del TSJ de País Vasco de 19 de marzo de 2014 [ROJ STSJ PV 2030/2014]; del TSJ de las Islas Baleares de 10 de junio de 2015 [ROJ STSJ BAL 489/2015], de 17 de junio de 2015 [ROJ STSJ BAL 493/2015 y 577/2015], de 30 de junio de 2015 [ROJ STSJ BAL 533/2015], y de 7 de julio de 2015 [ROJ STSJ BAL 637/2015]; y, del TSJ de Andalucía de 30 de junio de 2015 [ROJ STSJ AND 4747/2015]), sin perjuicio de que estemos, no cabe duda, ante un análisis eminentemente casuístico (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2020 [ROJ STS 3506/2020]). En coherencia con todo lo anterior, el artículo 20.3 LRSCEC, al determinar las obligaciones del productor inicial u otro poseedor de un residuo comercial no peligroso, establece la obligación de que éste proceda a su entrega a la Entidad Local correspondiente o a un gestor debidamente autorizado “en los términos que establezcan las ordenanzas de las entidades locales”. Es por todo ello que, en definitiva, cuando la Entidad Local asuma, en el modo que

freno a la promoción de competencia en el sector. Para ello, en primer lugar, se analiza cómo ha evolucionado el mercado de gestión de los residuos de envases domésticos (apartado II). A continuación, se ofrece una aproximación al régimen jurídico de los convenios (apartado III) y se examina su impacto en la competencia (apartado IV). Finalmente, se parte de la experiencia alemana (apartado V) para proponer posibles soluciones a los problemas detectados (apartado VI).

2. EL MERCADO DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS

Cuando hablamos del “mercado de gestión de residuos de envases domésticos” nos referimos, por un lado, a los operadores que demandan servicios de gestión de esos residuos, precisamente porque sobre ellos pesa la obligación de recogerlos, transportarlos y valorizarlos (o, en su caso, eliminarlos); y, por otro lado, a los operadores que ofrecen esos servicios de gestión de esos residuos. El primer grupo integra la demanda; mientras que el segundo, la oferta.

Sin embargo, lo dicho hasta ahora no aclara del todo quiénes integran este mercado y, en realidad, sólo hace aflorar más preguntas: ¿quiénes son esos sujetos obligados a gestionar los residuos de envases domésticos?; y, ¿quiénes son los que materialmente los gestionan? Para responder a estas preguntas es necesario detenernos brevemente en la evolución de la regulación de los residuos de envases domésticos.

2.1. ¿Cómo se organizaba tradicionalmente el mercado de gestión de residuos de envases domésticos?

Tradicionalmente, tratándose de un tipo de residuo doméstico (antes denominado urbano¹³⁾) eran las Entidades Locales quienes asumían como competencia propia la recogida y, en su caso, el tratamiento de estos residuos. Dicha competencia se materializó, a la luz de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), a través del

sea, la gestión también de los residuos de envases comerciales, muchas de las reflexiones que aquí apuntamos para los envases domésticos, serán íntegramente extrapolables a ellos.

Sobre la asunción, por parte de las Entidades Locales, de la gestión de los residuos comerciales asimilables a los domésticos puede verse, entre otros, ORTEGA BERNARDO, J., “Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de Residuos (arts. 12 y 12)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 122-125.

¹³ FORTES MARTÍN, A., *La gestión contractual del servicio...*, op.cit., pp. 38-39.

establecimiento de una serie de servicios mínimos, de prestación obligatoria para los municipios en atención a su población¹⁴: el artículo 26 LBRL impone a todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes la obligación de prestar el servicio de “tratamiento de residuos” (apartado 1.b), junto con la limpieza viaria y la recogida de basuras (apartado 1.a), cuya prestación constituye una obligación de todos los municipios, cualesquiera que sea su población.

No cabe duda de que la obligación de recoger, transportar y tratar los residuos de envases domésticos descansaba sobre las Entidades Locales, y así lo corroboraba la legislación de residuos al atribuirles a estas Administraciones la competencia en materia de “residuos urbanos” (artículo 3.3 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos). Dicha previsión se ha mantenido posteriormente tanto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos (artículo 4.3), donde todavía se hablaba de “residuos urbanos”; como en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados (artículo 12.5.a) y en la vigente LRSCEC (artículo 12.5.a), donde ya se habla de “residuos domésticos”. Sin embargo, como más adelante se dará cuenta de ello, el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada en materia de residuos de envases domésticos exige matizar la anterior afirmación¹⁵.

De todo ello cabe colegir que, tradicionalmente, los sujetos obligados a gestionar los residuos de envases domésticos eran las Administraciones competentes para ello: las Entidades Locales. Pero, además, ocurría que eran esas mismas Entidades Locales quienes determinaban el modo en el que el servicio se iba a llevar a cabo, lo que indudablemente incluye determinar quién va a llevarlo a cabo (artículo 85.2 LBRL). En algunos casos, eran ellas mismas quienes directamente o a través de un medio propio¹⁶ podían encargarse de la

¹⁴ Hablamos indistintamente de “Entidad Local” y “municipio”, dejando al margen, por simplificar, aquellos supuestos en los que el servicio se presta de forma asociada, mancomunada o consorcial (artículos 44, 57 y 58 LBRL) o bajo la coordinación de las Diputaciones Provinciales (artículo 26.2.a) LBRL); e, incluso, por las Comunidades Autónomas (véase al respecto, por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia; o, los artículos 15, 16 y 17 de la Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de Residuos y su Fiscalidad).

¹⁵ ORTEGA BERNARDO, J., “Los modelos actuales de gestión de residuos: modelo público para los residuos urbanos, modelo de gestión privada para los residuos peligrosos y modelo de monopolios privados para la gestión separada de los envases y residuos de envases”, en MENÉNDEZ REXACH, Á. y ORTEGA BERNARDO, J. (Dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Consejo Económico y Social, 2011, p. 84.

¹⁶ Véase al respecto ALONSO MAS, M.J., “La utilización de medios propios en el campo de la gestión de residuos”, en REVUELTA PÉREZ, I. y OCHO MONZÓ, J. (Dirs.), *Economía circular y responsabilidad social*, Thomson Reuters, 2021, pp. 119-166.

gestión material de los residuos; y, en otros, lo hacían a través de un contratista, de conformidad con los previsto en la legislación de contratos públicos¹⁷.

En puridad, poco sentido tiene hablar de “mercado” en el primer supuesto, donde la misma Entidad Local que necesitaba gestionar los residuos de envases domésticos era quien se ocupaba materialmente de su recogida, transporte y tratamiento. En el segundo supuesto, por el contrario, sí se introduce un componente competitivo a través de las licitaciones públicas.

2.2. ¿Qué impacto tuvo la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos?

Como hemos apuntado, la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases domésticos tiene un innegable impacto en el modo en el que se organiza el mercado de esos residuos y en los operadores que en él intervienen. Para explicar esta afirmación conviene remontarnos brevemente a la aprobación de la Ley 11/1997, de 24 de abril de Envases y Residuos de Envases (en adelante, LERE) y de su reglamento, pues fueron aquellas las normas que, por primera vez en nuestro Derecho interno, establecieron las bases de lo que tiempo después acabaríamos llamando “responsabilidad ampliada del productor del producto”¹⁸.

En efecto, fueron aquellas normas las que obligaron a los envasadores y comerciantes de productos envasados a responsabilizarse de la disposición final de sus envases domésticos¹⁹. Y, en concreto, establecieron dos mecanismos para dar por cumplida dicha responsabilidad: bien adhiriéndose a un sistema de depósito, devolución y retorno (artículo 6 LERE), bien participando en un sistema integrado de gestión de residuos (artículos 7 a 11 LERE).

Cuando la LERE y su reglamento establecieron dicho régimen, responsabilizaron de esas “obligaciones extendidas” (como son la financiación y, en su caso, gestión de los residuos resultantes) a los productores de envases domésticos y ya no a las Entidades Locales. Ello supuso que el número de

¹⁷ El análisis más completo del contrato de servicio de recogida de residuos domésticos es, sin duda, el de FORTES MARTÍN, A., *La gestión contractual del servicio...*, op.cit., pp. 261-465.

¹⁸ SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad...”, op. cit., p. 381.

¹⁹ Hablamos, en concreto, de “envases domésticos” debido a que la DA 2ª LERE exceptuaba de dicho régimen tanto a los residuos de envases comerciales como a los industriales, sin perjuicio de que decidieran someterse a esas obligaciones voluntariamente o que fuera de aplicación la “contra-excepción” que preveía esa misma disposición adicional en su apartado 5º.

sujetos responsables se incrementase, aunque la cantidad de residuos a gestionar se mantuviese invariada. Dicho de otro modo: la aprobación de lo que ahora conocemos como un régimen de responsabilidad ampliada del productor de un producto dedicado al uso doméstico supuso un incremento del número de demandantes, aunque la demanda agregada se mantuvo; puesto que las necesidades de servicios de gestión en sí no aumentaron, sino que dejaron de estar agrupadas bajo la figura de las Administraciones municipales para dispersarse en tantos sujetos como productores de envases domésticos hubiera.

Siendo cierto lo anterior, esa “dispersión” debe ser inmediatamente matizada, puesto que la norma disponía que, para aquellos casos en los que la gestión de los residuos de envases domésticos no se organizase a través de un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR)²⁰, los productores debían constituir un sistema integrado de gestión (SIG). Aunque del tenor literal del precepto parecía desprenderse que el SDDR estaba llamado a convertirse en la regla general²¹, la realidad fue justo la contraria. A grandes rasgos, los SIG eran personas jurídicas sin ánimo de lucro que integraban a los agentes económicos que operaban en los sectores interesados (fabricantes, envasadores, comerciantes y distribuidores; excluidos consumidores y Administraciones Públicas) y que, previa autorización por el órgano autonómico competente, se encargaban de financiar y/o gestionar la recogida periódica y el adecuado tratamiento de los residuos de envases domésticos a fin de dar cumplimiento a los objetivos de reciclado y valorización previstos en la normativa²².

²⁰ Para un desarrollo pormenorizado de los orígenes del SDDR y también de su actual configuración normativa, nos remitimos a RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., “El establecimiento del sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) a la luz de la reciente legislación de residuos”, REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 153-186.

²¹ El correcto entendimiento de esta cuestión exige partir de una premisa básica y es la siguiente: como norma general, el establecimiento de un SDDR presenta mayores ventajas medioambientales que la gestión de residuos a través de un SIG, puesto que el SDDR pone el acento en la reutilización de los envases. Sin embargo, la gestión que durante las últimas dos décadas han llevado a cabo los SIG en este sector ha estado más centrada en el tratamiento del residuo, y no tanto en su reutilización. Ya lo apuntó críticamente DE LA VARGA PASTOR, A., “La responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, p. 218, cuando afirmó que “Existe la contradicción de que los mismos que hacen negocio con la gestión de los residuos deben promover su reducción” y apuntó a la oposición del operador incumbente al establecimiento de un SDDR (p. 226).

²² Véase al respecto ALENZA GARCÍA, J.F., *El sistema de la gestión de residuos urbanos en el Derecho Español*, INAP-BOE, 1997, pp. 516-518; MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO J., *Nuevo ordenamiento de la basura*, Trivium, 1998, pp.193-208; ROSA MORENO, J., “La gestión de envases y residuos de envases: un reto para la próxima centuria”, en SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. 3, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 3680-3682; y, SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos de envases*, Dykinson, 2007, pp. 100-109.

En efecto, el triunfo del SIG, frente al SDDR, fue innegable, hasta el extremo de que los productores se agruparon en torno a dos únicos SIG no competidores entre sí, ECOEMBES y ECOVIDRIO, dedicados a diferentes tipos de residuos de envases domésticos. La “dispersión” en la demanda de servicios de gestión de residuos que, como habíamos apuntado, *podía* propiciar el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada quedó así completamente anulada, puesto que toda la demanda que antes concentraban las Entidades Locales ahora estaba agrupada en torno a un SIG, que, por utilizar los atinados términos en los que se expresó ORTEGA BERNARDO, actuaba como un verdadero “monopolio de demanda”²³. Si bien, lo anterior no significó, ni mucho menos, la completa desvinculación de las Administraciones Locales.

En realidad, aunque a la luz de la normativa eran los productores de envases domésticos quienes debían responsabilizarse de la disposición final de sus productos, en algunos casos esa “responsabilidad” se limitaba a una cuestión financiera; y, en otros, incluía también asumir la gestión material de esos residuos²⁴. El papel que, en consecuencia, asumía la Administración Local dependía necesariamente del que iba a asumir el SIG en ese municipio o región, lo que debía determinarse en los convenios de gestión a los que venimos refiriéndonos. De esta manera, aunque la demanda de servicios de gestión provenía, siempre y en todo caso, del SIG; la intervención de la Administración Local podía “solaparse” asumiendo ella misma (directa o indirectamente, a través de un contratista) las operaciones de recogida, transporte y tratamiento de esos residuos. De nuevo se evidencia cómo esa “dispersión” a la que hemos aludido no precisa más que ser constantemente matizada.

Por lo demás, la oferta continuó estando constituida por los diferentes gestores, públicos o privados, que se ocupaban de recoger, transportar y tratar los residuos de envases domésticos. La cuestión estaba precisamente en quién seleccionaba a esos gestores, para lo que, de nuevo, había que atender a quién había asumido la organización de la gestión de los residuos en el correspondiente convenio. Se planteaban, esencialmente, dos opciones: o bien era la Administración quién continuaba asumiendo la organización de la gestión de los residuos, de manera que el sistema no difería en esencial del que hemos calificado como “tradicional”, con la única particularidad de que, en este caso, los SIG estaban obligados a financiar el sobrecoste derivado de la gestión de

²³ ORTEGA BERNARDO, J., “Los modelos actuales de gestión...”, *op.cit.*, p. 85.

²⁴ Sirva como ejemplo el caso de ECOVIDRIO que, en algunos municipios y regiones, sí asumió la recogida y el transporte de los residuos de envases de vidrio.

esos residuos²⁵; o bien era el propio SIG quien seleccionaba al gestor a través de unas licitaciones que estaban llamadas a inspirarse en los principios de transparencia, libre competencia e igualdad, aunque no fueron pocos los problemas que al respecto se advirtieron²⁶.

2.3. ¿Cuál es el estado de la cuestión tras la aprobación del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de Envases y Residuos de Envases?

En la actualidad, el RERE persiste en la idea de responsabilizar al productor del envase doméstico de financiar y, en su caso, gestionar la disposición final de su producto (artículos 28 y ss.). Sin embargo, muchas son las novedades que introduce el RERE en el ámbito de la responsabilidad ampliada del productor del producto, siguiendo la estela marcada por la LRSCEC.

Para empezar, la LRSCEC, al igual que ya hacía su predecesora, admite la posibilidad de que cada productor decida dar cumplimiento a las obligaciones que dimanan del régimen de responsabilidad ampliada de manera individual, por sí mismo a través de un sistema individual (SIRAP); o, por el contrario, si prefiere hacerlo de manera agrupada o asociada junto a otros productores, a

²⁵ El artículo 10.2 de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, aludía a esa idea de “sobrecoste”, entendido como la diferencia entre el coste ordinario de gestión de los residuos y el coste de gestión particular de los residuos de envases (“Los sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados financiarán la diferencia de coste entre el sistema ordinario de recogida, transporte y tratamiento de los residuos y desechos sólidos urbanos en vertedero controlado, establecido en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, y el sistema de gestión regulado en la presente sección, incluyendo entre los costes originados por este último, el importe de la amortización y de la carga financiera de la inversión que sea necesario realizar en material móvil y en infraestructuras”).

²⁶ Buena prueba de ello es la Resolución de la CNMC de 13 de diciembre de 2023 (Expediente S/0021/21, asunto Subastas de ECOEMBES). En aquel asunto, la CNMC investigó distintas irregularidades cometidas por ECOEMBES en sus procedimientos de adjudicación de residuos de envases plásticos que atentaban contra los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia; e, incluso, podían constituir un abuso de posición de dominio (prohibido, como se sabe, por el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y el artículo 102 TFUE). Tanto fue así que ECOEMBES se comprometió a implantar un nuevo procedimiento de adjudicación electrónica gestionado por un proveedor externo e independiente, reducir los plazos de tramitación, permitir a las empresas mejorar sus ofertas en una segunda ronda y limitar al 40% el máximo de zonas que pueden adjudicarse a un único reciclar. Todo ello con el objetivo de poner fin al procedimiento sancionador a través de un acuerdo de terminación convencional que se materializó precisamente en esa Resolución de 13 de diciembre de 2023. El procedimiento de adjudicación descrito en estas páginas obedece, por tanto, a aquella resolución y constata, como decimos, la necesidad de mantenerse vigilante en este tipo de procedimientos.

través de un sistema colectivo (SCRAP) (artículo 38.1)²⁷. La tendencia a la agrupación de los productores se sigue manteniendo, aunque al admitir la posibilidad de que el productor del envase cumpla individualmente con todas sus obligaciones en la materia -como decimos, posibilidad prevista desde la aprobación de la anterior Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados- esa tendencia puede verse atemperada, o al menos es así teóricamente. Y, decimos “teóricamente” porque, en la práctica, la inmensa mayoría de productores, en éste y otros flujos de residuos, han optado por constituir sistemas colectivos, por cuestiones de economías de escala²⁸.

De hecho, la situación es particularmente llamativa en el sector de los residuos de envases domésticos donde, hasta hace más bien poco²⁹, únicamente se habían constituido dos sistemas colectivos no competidores entre ellos: ECOEMBES y ECovidrio. Obviamente, cuanto mayor sea la tendencia a la colectivización en los productores, menor será esa dispersión derivada del establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada que hemos comentado anteriormente; y, a su vez, cuanto menor sea el número de sistemas colectivos autorizados, todavía menor será esa dispersión, pudiendo llegar a ser nula cuando, como ocurre, únicamente opera un sistema colectivo con posición total de dominio al agrupar a todos los productores inscritos³⁰.

Pues bien, la Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los

²⁷ En idéntico sentido puede verse el artículo 17.3 del RERE.

²⁸ La CNMC ha reconocido que “Los productores, en tanto que el cumplimiento mediante sistemas individuales puede resultar complejo y muy costoso, no tienen otra alternativa para el cumplimiento de sus obligaciones que adherirse al único SIG existente, conforme las condiciones contractuales y las tarifas fijadas por este, teniendo escaso margen de negociación en este proceso; además, en lo que respecta a la asignación de material a los gestores de residuos, esta se realiza conforme a los procedimientos y los requisitos fijados el SIG, debiendo los gestores de residuos aceptar estas condiciones si quieren acceder al material.” (Informe de 1 de diciembre de 2021 sobre el Proyecto de Real Decreto de envases y residuos de envases, IPN/CNMC/041/21).

²⁹ Véase, al respecto, la «Nota sobre la situación de la autorización de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor de envases y residuos de envases», emitida por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en un contexto, como el actual, de “transición” a la plena aplicación del RERE en materia de responsabilidad ampliada (DT 3^a). Nos remitimos a lo dicho ya sobre esta Nota en GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 204-205.

³⁰ La CNMC ha reconocido en diversas ocasiones la posición de dominio total de ECOEMBES: Resolución de 2 de abril de 2019 (Expte S/0636/18, asunto ECOEMBES); y, previamente, Resolución de 25 de abril de 2011, (Expediente S/0206/09, asunto ECOEMBALAJES ESPAÑA, S.A.).

envases y residuos de envases, incorporada a nuestro Ordenamiento interno a través del RERE, parece querer fomentar la efectiva introducción de competencia en el sector de los residuos de envases, para lo que, a nuestro juicio, es necesario romper con esa situación de monopolio instaurada. De hecho, entre los objetivos de la norma figura específicamente el de “garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad” (artículo 1.1); y, como se dice a renglón seguido, “a tal fin” se establecen diferentes medidas, entre las que cabe destacar, puntuamos nosotros, el régimen de responsabilidad ampliada del productor, que no en vano constituye uno de los ejes centrales de la reforma operada por la citada Directiva³¹. Para ello, a nuestro juicio, no basta con reconocer el derecho de los productores a cambiar de un SIRAP a un SCRAP³², y viceversa; y también su derecho a crear nuevos SCRAPs y moverse entre ellos (artículo 17.4 RERE)³³. La efectividad de dicho derecho es ciertamente nula cuando únicamente existe un SCRAP instaurado. Entendemos que es necesario fomentar la desconcentración del mercado de gestión de residuos de envases domésticos, propiciando la creación de nuevos SCRAPs y haciendo que la competencia entre ellos sea una realidad; y, para ello, varios son los cambios normativos que pueden acometerse³⁴. No obstante lo anterior, como ya se ha apuntado, centraremos nuestra atención en la mejorable regulación de los convenios de gestión de residuos.

Por lo demás, en cuanto se refiere a la oferta de servicios de gestión de residuos, la cuestión sigue siendo quién selecciona al gestor que se encargará de recoger, transportar y tratar los residuos, para lo que hay que atender, una vez más, al contenido del convenio³⁵. El actual artículo 33.1 RERE, de forma mucho más

³¹ Véase igualmente el Considerando 27, que reconoce que “los objetivos de la presente Directiva, a saber, por un lado, prevenir o reducir todo impacto de los envases y residuos de envases en el medio ambiente, contribuyendo así a un nivel de protección medioambiental elevado y, por otro, garantizar el funcionamiento del mercado interior, evitar la creación de obstáculos al comercio y también la distorsión y restricción de la competencia en la Unión”.

³² Importa destacar que el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha reconocido en su Consulta previa del nuevo Real Decreto de envases y residuos de envases la necesidad de modificar el actual RERE para “Flexibilizar la posibilidad de cambio de SCRAP de los productores para dinamizar la competencia entre SCRAPs”, lo que, sin duda, es un claro reconocimiento de que la actual regulación del derecho a cambiar de sistema de responsabilidad ampliada es, a todas luces, insuficiente.

³³ Idéntico derecho reconoce también el artículo 50.1.b) LRSCEC.

³⁴ Véase al respecto las recomendaciones contenidas en el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024, titulado “Estudio sobre la gestión de residuos de envases” (E/CNMC/004/21).

³⁵ Para un desarrollo pormenorizado del contenido mínimo de esos convenios y, en particular, de los diferentes modos de gestión de los residuos de envases domésticos, nos remitimos a GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 207 y ss.

clara que las normas que le precedieron, establece cuáles son los modos de gestión admisibles, a saber: (i) la gestión íntegramente asumida por la Entidad Local; (ii) la gestión íntegramente asumida por el sistema de responsabilidad ampliada; y, (iii) la gestión parcialmente asumida por unos y otros. De esta manera, en función de cuál es el modo de gestión acordado en el convenio, bien será la Entidad Local quien gestione (total o parcialmente) los residuos de envases domésticos, por sí misma o indirectamente a través de un contrato de servicios (artículo 85.2 LBRL); bien será el SCRAP quien lo haga (total o parcialmente) por sí mismo, a través de una entidad administradora con personalidad jurídica propia y diferenciada pero que deberá actuar bajo su dirección o a través de un gestor autorizado con el que contrate la realización de esas actividades de gestión (artículo 50.3 LRSCEC). Va de suyo que, en caso de que sea la Administración quien seleccione al gestor a través de un contrato público, dicha licitación se inspirará en los principios de igualdad, libre competencia y transparencia (entre otros, artículo 1.1 LCSP); pero lo cierto es que idénticos principios deberá observar la licitación organizada por el SCRAP, en caso de que sea éste quien se encargue de la organización total o parcial de la gestión de estos residuos (y no sólo de su financiación). No es casual que el RERE se esfuerce en reconocer la necesidad de que en los acuerdos que se concierten con los gestores se eviten “prácticas anticompetitivas” y se respeten los principios de “publicidad, concurrencia e igualdad con el fin de garantizar la libre competencia” (artículo 21.1.d) RERE)³⁶; puesto que, al fin y al cabo, la constitución de un SCRAP, en tanto que agrupa a múltiples productores de producto, supone, por varios motivos, un reto para el Derecho de la Competencia³⁷.

2.4. Breve apunte sobre la aprobación del Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases

El recientemente aprobado Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, sobre los envases y residuos de envases, que modifica la Directiva (UE) 2019/904 y deroga la Directiva 94/62/CE, está llamado a jugar un papel determinante en el sector de

³⁶ Nótese que, en particular, en cuanto se refiere a los SCRAPs, tanto el artículo 50 LRSCEC como el artículo 22.1.d) RERE imponen el establecimiento de un sistema de adjudicación electrónico de los residuos de envases para su posterior gestión “que garantice los principios de publicidad, concurrencia e igualdad, asegure la libre competencia y la trazabilidad de los residuos adjudicados hasta su tratamiento completo”.

³⁷ ALONSO GARCÍA, E., “Derecho de la competencia y medio ambiente”, en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Dirs.), *Diccionario de Derecho ambiental*, Iustel, 2006, p. 461.

los residuos de envases. Muchos y muy variados son los cambios que introduce en cuestiones tan diversas como son los objetivos de reducción de residuos per cápita; la obligación de utilizar envases reutilizables o reciclables; las restricciones específicas al uso de envases innecesarios; el SDDR³⁸; o, el etiquetado ambiental³⁹, entre otros.

De hecho, también el régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases se ve afectado por la aprobación del Reglamento (UE) 2025/40. A grandes rasgos, esos cambios pretenden ampliar el alcance y reforzar la eficacia de esta capital institución a través de medidas tales como la ampliación subjetiva de la noción de “productor” sometido a responsabilidad ampliada⁴⁰; la

³⁸ Sobre las novedades que introduce el Reglamento (UE) 2025/40 en materia del SDDR puede verse RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., “El establecimiento del sistema de depósito…”, *op.cit.*, pp. 163-167.

³⁹ Para un análisis completo del etiquetado ambiental y del sistema armonizado que introduce el Reglamento (UE) 2025/40 nos remitimos a REVUELTA PÉREZ, I., “El etiquetado «ambiental» de los envases y sus residuos: los avances del RD 1055/2022 y del Reglamento (UE) 2025/40”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 115-152.

⁴⁰ Véase el artículo 3.15 del Reglamento (UE) 2025/40 que define como “productor” a “todo fabricante, importador o distribuidor que, independientemente de la técnica de venta utilizada, incluso por medio de contratos a distancia, se encuentre en alguno de los casos siguientes: a) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro y comercialice por primera vez desde el territorio de dicho Estado miembro y en ese mismo territorio envases de transporte, envases de servicio o envases de producción primaria, tanto envases de un solo uso como reutilizables; b) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro y comercialice por primera vez desde el territorio de dicho Estado miembro y en ese mismo territorio productos envasados en envases distintos a los que se refiere la letra a); c) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro o en un tercer país y comercialice por primera vez en el territorio de otro Estado miembro, directamente a los usuarios finales, envases de transporte, envases de servicios o envases de producción primaria, tanto envases de un solo uso como reutilizables, o productos envasados en otros envases; d) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro o en un tercer país y comercialice, por primera vez y directamente a usuarios finales, en el territorio de otro Estado miembro productos envasados en envases distintos de los contemplados en la letra c); o, e) que el fabricante, importador o distribuidor esté establecido en un Estado miembro y desembale productos envasados sin ser un usuario final, a menos que el productor, tal como se define en las letras a), b), c) o d), sea otra persona”. En términos prácticos, este precepto amplía el ámbito subjetivo de la responsabilidad ampliada, puesto que pasan a ser productores, por ejemplo, los fabricantes o importadores de envases de transporte (palés, cajas plegables, bidones, etc.), de servicio (bolsas o recipientes llenados en el punto de venta) o de producción primaria (para productos agrícolas), aunque no vendan producto alguno dentro, siempre que los pongan por primera vez en el territorio del Estado miembro; y también quienes desembalan sin ser usuarios finales. No obstante lo anterior, la propia norma aclara, en su Considerando 122, que, para evitar cargas innecesarias a pequeños comercios

obligación de los productores de financiar también el coste del etiquetado de los recipientes de recogida selectiva y el coste de realizar caracterizaciones de los residuos municipales; la obligación de los productores de inscribirse en los registros nacionales de productores de cada uno de los Estados miembros en cuyo territorio comercialicen envases o productos envasados⁴¹; o, la introducción de nuevas obligaciones de información, entre otras.

Sin perjuicio de la relevancia de estas modificaciones, en cuanto aquí interesa, el Reglamento (UE) 2025/40 no altera las ideas básicas sobre las que se construye el régimen de responsabilidad ampliada y que aquí hemos utilizado para determinar quiénes son los oferentes y los demandantes de servicios de gestión de residuos de envases domésticos. En realidad, a nuestro juicio, para poder determinar cuál es el verdadero impacto del Reglamento (UE) 2025/40 en nuestra legislación interna, habrá que esperar a que se apruebe un nuevo Reglamento de envases y residuos de envases⁴². No puede pasarse por alto que, si bien hablamos de un Reglamento europeo, inmediatamente aplicable en todos los Estados miembros sin necesidad de norma que lo trasponga (288 TFUE), son muchas las cuestiones que armoniza tan sólo parcialmente, a la espera de los correspondientes desarrollos nacionales⁴³; e, igualmente, son varios los preceptos que pueden requerir de actos de ejecución de las Instituciones Europeas o de los Estados miembros para su efectiva aplicación⁴⁴.

que rellenan envases de transporte/servicio/producción primaria en el punto de venta, el “productor” a estos efectos debe ser el fabricante/distribuidor/importador que los pone por primera vez desde el territorio del Estado miembro, por ser ése quien mejor puede cumplir las obligaciones derivadas del régimen de responsabilidad ampliada.

⁴¹ Esta obligación ha sido duramente criticada por ALONSO MAS, M.J., “El nuevo reglamento europeo de envases: ¿garantía o restricción de la libre circulación de mercancías?” en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), *La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 52 y ss., quien la considera desproporcionada.

⁴² Como ya hemos notado aquí, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ya ha manifestado su intención de aprobar un nuevo Reglamento de envases y residuos de envases que se adapte a la nueva regulación europea, a través del trámite de Consulta previa, que finalizó el pasado 5 de junio de 2025.

⁴³ DE SADELEER, N., “Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos...”, *op.cit.*, pp. 28 y ss.

⁴⁴ DE SADELEER, N., “Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos...”, *op.cit.*, pp. 19 y ss.

3. LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS: BREVE REFERENCIA A SU EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL

Tradicionalmente, el legislador ha prestado escasa atención a la regulación de estos convenios administrativos, a pesar de su relevancia. Ni la legislación común de residuos ni la regulación específica en materia de residuos de envases se han ocupado de regular en detalle la cuestión.

La primera norma que aludió a los convenios de colaboración entre Administraciones y SIGs fue la LERE. Aquella norma se limitó (i) a reconocer el papel de los convenios como instrumento para determinar cómo iba a participar la Administración en los sistemas integrados (artículo 9); y, (ii) a especificar qué parte del coste de gestión de esos residuos debía ser asumido por los sistemas integrados (artículo 10). Dichas previsiones fueron concretadas con la aprobación del Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de Envases y Residuos de Envases, que (i) destacaba el papel preponderante de las Comunidades Autónomas sobre el de las Entidades Locales (artículo 9); (ii) desarrollaba un poco más el contenido mínimo de esos convenios (artículo 9 bis); y, (iii) detallaba ese “coste adicional” que debían sufragar los sistemas integrados a la Administración (artículo 10)⁴⁵.

Al mismo tiempo, por clara influencia de las anteriores normas, la figura de los convenios administrativos se introdujo también la legislación común de residuos vigente en aquel momento: la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos. Su artículo 8 se refería a los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas y sistemas integrados, en los que se debería concretar el modo en el que los productores del producto debían dar cumplimiento a sus obligaciones. La regulación contenida en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, que derogó a la anterior y deslegalizó la legislación aprobada en materia de residuos de envases, no ahondó mucho más en la cuestión. Baste decir que tan sólo se contenían en ella dos referencias a estos convenios: la primera, que se limitaba a recoger la obligación de los sistemas individuales y colectivos de “Celebrar acuerdos con las administraciones cuando éstas intervengan en la organización de residuos” (artículo 32.5.e); y, la segunda, que sancionaba su incumplimiento (artículo 46.3.f).

No obstante lo anterior, la situación ha cambiado sustancialmente con la aprobación, primero, de la LRSCEC y, después, del RERE. El artículo 44

⁴⁵ Sobre el cálculo de ese “sobrecoste” o “coste adicional” puede verse SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos...*, op.cit., pp. 105-107.

LRSCEC reconoce en términos mucho más claros el papel de los convenios como instrumento para regular el modo en el que las Administraciones Públicas deben intervenir en la gestión de unos residuos domésticos afectados por la aprobación de un régimen de responsabilidad ampliada. Y, a continuación, el precepto, en su apartado 3º, se remite a posteriores desarrollos reglamentarios, que deberán concretar, para cada tipo de residuo de que se trate, cuestiones como “el plazo máximo en el que deberán quedar suscritos los convenios”, “los parámetros y la operativa de cálculo que permitan identificar los costes que se deben compensar a las Administraciones Públicas” y el modo de resolución de “las discrepancias (...) mediante arbitraje”.

En desarrollo precisamente de ese precepto, la aprobación del RERE ha traído consigo una regulación mucho más detallada de estos convenios en el ámbito de los residuos de envases domésticos. En efecto, el artículo 33 RERE se encarga de concretar (i) cuál es el objeto de estos convenios y, por remisión al Anexo X RERE, cuál es también su contenido mínimo (apartado 1º); (ii) cuáles son los modos en los que se puede organizar la gestión de residuos de envases domésticos (apartado 1º); (iii) quiénes son las partes signatarias del convenio y cuál es el papel que deben jugar Comunidades Autónomas y Entidades Locales (apartados 2º y 5º); (iv) cuál es el plazo mínimo en el que deben suscribirse estos convenios (apartado 3º); (v) cuál es el modo en el que deberán solventarse los problemas que puedan surgir durante la negociación de estos convenios (apartado 4º); y, (vi) cuáles son las obligaciones mínimas de transparencia que deben observarse tras suscribir estos convenios (apartado 6º). A todo ello cabe añadir el contenido del artículo 34 RERE y de los Anexos XI y XII RERE, que se encargan de concretar cuáles son los costes que deberán sufragar los sistemas de responsabilidad ampliada; y, como ya hemos apuntado, el contenido del Anexo X RERE.

Se trata, sin duda, de una mejora regulatoria de calado; sin embargo, todavía son muchas las cuestiones pendientes de ser resueltas, tal y como ya hemos analizado en otro lugar⁴⁶. De hecho, tanto es así que un análisis de todas esas cuestiones excedería por mucho las pretensiones de este trabajo; razón por la que, en adelante, nos centraremos únicamente en lo que hemos denominado como el “problema del sistema de convenios múltiples o individuales”.

⁴⁶ Para un análisis más detallado de cuáles son las novedades regulatorias que ha introducido la LRSCEC y, fundamentalmente, el RERE en esta materia, véase GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 187-258.

4. LA PROBLEMÁTICA PRÁCTICA DE SUSCRIBIR CONVENIOS INDIVIDUALES EN EL SECTOR DE LOS RESIDUOS DE ENVASES DOMÉSTICOS

4.1. Consideración preliminar: modelos de convenios de gestión

La legislación en materia de residuos reconoce la obligación de los sistemas de responsabilidad ampliada de suscribir convenios con las Administraciones Públicas para determinar el modo en el que deben financiar y/o organizar la gestión de los residuos, en este caso, de los residuos de envases domésticos. Sin embargo, ni la LRSCEC ni el RERE aclaran si la idea es que cada sistema de responsabilidad ampliada suscriba un convenio propio con cada Administración Pública con la que actúe; o, por el contrario, si deben ser todos los sistemas de responsabilidad ampliada quienes suscriban un único convenio con cada Administración Pública⁴⁷.

Dicha “ambigüedad” o “indeterminación” da cabida tanto a un sistema de convenio múltiple o individual como a un sistema de convenio único o colectivo. Antes de determinar cuál es el modelo que efectivamente se ha implantado en el sector de los residuos de envases domésticos (y también en otros flujos de residuos), ahondemos con un poco más de detalle en estos conceptos.

La primera distinción convenio múltiple-convenio único pone el acento en el número de convenios suscritos en una misma región o ámbito geográfico: cuando hablamos de “convenio múltiple” enfatizamos la idea de que son varios los convenios que se han suscrito en una misma región, mientras que cuando hablamos de “convenio único” enfatizamos la idea de que, en ese ámbito geográfico, tan sólo se ha suscrito un convenio.

La segunda distinción convenio individual-convenio colectivo pone el acento en el número de sistemas que suscriben el mismo convenio con la

⁴⁷ Tanto el artículo 44.1 LRSCEC como los artículos 21.1.c), 29.3 y 33.1 RERE se refieren, sin mayores concreciones, a *los convenios*, en plural. Sin embargo, como decimos, nada aclara dicha referencia, puesto que tanto si lo que se pretende es que cada sistema colectivo suscriba su propio convenio como si lo es la suscripción de un único convenio por Administración Pública, tiene sentido que hablemos de convenios, en plural. En efecto: en el primer caso, habrá más de un convenio, tantos como combinaciones existan entre sistemas de responsabilidad ampliada y Administraciones Públicas; y, en el segundo caso, habrá también más de un convenio (aunque menos que en el primero), tantos como Administraciones Públicas involucradas, independientemente del número de sistemas que operen en cada una de ellas.

Administración Pública competente: cuando hablamos de “convenio individual” tan sólo un sistema de responsabilidad ampliada suscribe el convenio; mientras que cuando hablamos de “convenio colectivo” son varios sistemas de responsabilidad ampliada los que han negociado conjuntamente con la Administración Pública para suscribir un mismo convenio.

En adelante, utilizaremos las nociones de “convenio múltiple” y “convenio individual”, por un lado; y, “convenio único” y “convenio colectivo”, por otro lado, como una suerte de sinónimos. Ambas categorías pueden actuar como dos binomios, que reflejarían, respectivamente, la misma realidad, en función del prisma desde el que se analice la cuestión. Como regla general, cuando decimos que en un territorio hay convenios múltiples hablamos de convenios individuales, puesto que cada sistema de responsabilidad ampliada habrá suscrito su propio convenio con la Administración competente y, por ello, en ese territorio coexistirán varios convenios⁴⁸. Y, cuando decimos que en un territorio hay un único convenio hablamos de un convenio colectivo, que habrá tenido que ser suscrito por todos los sistemas de responsabilidad ampliada que operan en el ámbito territorial de la Administración Pública signataria⁴⁹.

4.2. Las primeras experiencias en los residuos de envases domésticos: la tradicional suscripción de convenios individuales

Como hemos dicho, el sector de los envases domésticos fue el primero en el que se implantó un régimen de responsabilidad ampliada y, en consecuencia, fue también el primero que nos ofreció ejemplos de convenios de gestión, suscritos entre los entonces denominados SIG y las Administraciones Públicas con competencia en la materia.

Esos primeros convenios fueron convenios individuales, donde cada SIG suscribía su propio convenio con cada Administración Pública. Más allá de la “generalidad” o “ambigüedad” con la que la normativa entonces vigente preveía la obligación de los SIG de firmar estos convenios, existe una razón fundamental que explica por qué en esta primera experiencia proliferaron los convenios individuales: en el sector de envases domésticos no existía competencia, puesto que tan sólo se habían autorizado dos SIG que no competían entre ellos. En efecto, ECOEMBES agrupaba a todos los

⁴⁸ Salvo que, como excepción, alguno de esos convenios se haya suscrito por más de un sistema de responsabilidad ampliada.

⁴⁹ Como excepción, únicamente podrá hablarse de “convenio único” y, a su vez, de “convenio individual” (y no de “convenio colectivo”) cuando en ese ámbito territorial actúe un único sistema de responsabilidad ampliada, como operador monopolista.

productores de envases de papel-cartón, madera, metales, plásticos ligeros y otros; y, ECOVIDRIO hacía lo propio con los productores de envases de vidrio.

En estas circunstancias, resulta lógico que, cada uno de ellos, se dedicase a suscribir un convenio individual con cada Administración, que atendiera a las particularidades de cada material, lo que ha propiciado que, al tiempo de entrar en vigor el RERE, en junio de 2024⁵⁰, ECOEMBES tuviera suscritos 147 convenios con diferentes Administraciones y ECOVIDRIO tuviera 875⁵¹.

4.3. La suscripción de convenios en otros flujos de residuos: las experiencias en residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y en residuos de pilas y acumuladores

La regulación del régimen de responsabilidad ampliada del productor de envases ha sido, sin duda, el precedente que ha inspirado la expansión de esta institución a otros flujos de residuos, como son, entre otros, los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEEs) y los residuos de pilas y acumuladores⁵². Puesto que también los hogares producen tanto RAEEs como residuos de pilas y acumuladores, es de interés detenernos brevemente a analizar cómo se ha organizado la participación de las Administración en la gestión de estos residuos.

En cuanto al primer grupo de residuos, los RAEEs se regulan en el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos⁵³, modificado por el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero, para incorporar al Ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se

⁵⁰ Hablamos de junio de 2024 y no del 29 de diciembre de 2022, que fue cuando, según la DF 5^a RERE, entró en vigor el RERE, por una sencilla razón: lo que nos interesa ahora es el momento en el que las normas que introduce el RERE en materia de responsabilidad ampliada del productor comenzaron a aplicarse a aquellos sistemas de responsabilidad ampliada ya instalados. En este sentido, la DT 3^a RERE dispone lo siguiente: “El resto de productores de producto [aquellos que con anterioridad a la entrada en vigor de la norma ya tuvieran la obligación de participar en un sistema integrado de gestión] constituirán o adaptarán los sistemas integrados de gestión a lo previsto en este real decreto antes del 30 junio de 2024. A estos efectos, antes del 30 de junio de 2023, se presentará a la autoridad competente la comunicación del sistema individual o la solicitud de autorización como sistema colectivo de responsabilidad ampliada.”

⁵¹ Véase al respecto el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21).

⁵² SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 381-382.

⁵³ Sobre dicho reglamento y sus antecedentes normativos puede verse CUBEL SÁNCHEZ, P., *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos...*, *op.cit.*, pp. 15 y ss.

modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos⁵⁴.

La norma diseña diferentes alternativas de recogida de estos residuos, pues ésta podrá organizarse por las Entidades Locales (artículos 19 y ss.), por los distribuidores (artículos 22 y ss.), por los productores (artículos 25 y ss.) y por los gestores de residuos (artículo 28)⁵⁵. Es importante tener en cuenta que no se trata de canales excluyentes entre sí; sino complementarios, puesto que la norma diseña una red de recogida diversificada precisamente para facilitar al ciudadano la entrega adecuada de RAEEs y garantizar que estos residuos sean adecuadamente tratados⁵⁶. Nos detenemos ahora, en cuanto aquí nos interesa, en la recogida organizada por las Entidades Locales.

El artículo 19 del Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, una vez más, hace una genérica referencia a la suscripción de “acuerdos” para organizar la recogida y gestión de estos residuos. En concreto, dice el precepto que “(...) las Entidades Locales podrán suscribir acuerdos con los distribuidores de su ámbito territorial para que éstos realicen la entrega de RAEE doméstico en las instalaciones municipales, siempre que en las ordenanzas municipales o, en su caso, en las normas de funcionamiento de prestación del servicio de recogida domiciliaria de residuos, se identifiquen los lugares y horarios para hacerlo (...).” De nuevo, al igual que ocurría en materia de residuos de envases, la normativa se presenta ambigua; pero, en este caso, ello ha dado lugar, en función del momento y el lugar, a la suscripción tanto de convenios individuales, entre un SCRAP y una Administración, como a la suscripción de convenios colectivos⁵⁷, entre varios SCRAPs y una Administración.

⁵⁴ REVUELTA PÉREZ, I., “Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 689-690.

⁵⁵ Véase al respecto CUBEL SÁNCHEZ, P., *La responsabilidad ampliada del productor de aparatos...*, *op.cit.*, pp. 200-205.

⁵⁶ Piénsese, por ejemplo, en un ciudadano que se compra un nuevo microondas o lavadora, y necesita deshacerse del anterior electrodoméstico, para lo que podrá llevarlo al punto limpio habilitado al efecto por el municipio o incluso entregárselo al distribuidor que le ha vendido el nuevo.

⁵⁷ Tal es el caso, por ejemplo, del Convenio de colaboración suscrito por la Agencia de Residuos de Cataluña; el Convenio marco de colaboración suscrito en 2010 por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León; el Convenio suscrito en 2021 por el Ayuntamiento de Madrid; o, el Convenio marco de colaboración suscrito en 2015 por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

En cuanto al segundo grupo de residuos, los de pilas y acumuladores se regulan en el Real Decreto 106/2008, de 1 de febrero, sobre pilas y acumuladores y la gestión ambiental de sus residuos, también modificado por el Real Decreto 27/2021, de 19 de enero⁵⁸, antes citado. En este caso, su artículo 8, que regula los SCRAPs en materia de residuos de pilas y acumuladores, hace también expresa mención a estos convenios al afirmar que “los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada establecerán convenios de colaboración con Entidades Locales y Comunidades Autónomas cuando éstas intervengan en la organización de la gestión de los residuos de pilas o acumuladores”; y, al añadir a continuación que “En dichos convenios se establecerán además de los objetivos de gestión de residuos, las condiciones de recogida, almacenamiento, tratamiento y eliminación de los materiales contenidos en las pilas, acumuladores y baterías usados” (apartado 3º).

De nuevo, la realidad práctica evidencia cómo la ambigüedad de la norma ha propiciado la existencia tanto de convenios individuales, entre un SCRAP y una Administración, como de convenios colectivos⁵⁹, entre varios SCRAPs y una Administración.

4.4. La (previsible) continuidad del sistema de convenios individuales en el sector de residuos de envases domésticos: diferencias con el sector de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

Como hemos apuntado, el RERE ha adoptado una perspectiva eminentemente continuista a la hora de enunciar la obligación de los sistemas de responsabilidad ampliada de suscribir convenios de gestión con las Administraciones Públicas competentes. En efecto, al igual que la LRSCEC y las normas que la precedieron, los artículos 21.1.c), 29.3 y 33.1 RERE se refieren a la obligación de los sistemas de responsabilidad ampliada de suscribir convenios de gestión de manera genérica, en plural, sin especificar si dichos convenios deben ser individuales o colectivos.

De esta manera, la normativa en materia de residuos de envases domésticos no predetermina ni un sistema de convenio individual ni un sistema de convenio único. En su lugar, admite cualquiera de los dos sistemas, de forma tal que sean los propios actores quienes decidan qué modelo debe imponerse. Precisamente

⁵⁸ REVUELTA PÉREZ, I., “Transposición del paquete legislativo...”, *op.cit.*, pp. 689-690.

⁵⁹ Tal es el caso, por ejemplo, del Convenio suscrito en 2019 por el Gobierno de las Islas Baleares; del Convenio marco de colaboración suscrito en 2012 por la Comunidad Autónoma de Galicia; y, del Convenio marco de colaboración suscrito en 2018 por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

en ese contexto, no es casualidad que, a mediados de 2023, tanto ECOEMBES como ECOVIDRIO remitieron propuestas de convenios individuales a las diferentes Administraciones Públicas, conscientes de que la entrada en vigor del nuevo régimen de responsabilidad ampliada que establecía el RERE iba a exigir adecuar los convenios vigentes en aquel entonces (DT 3^a) y conscientes también de que la aplicación del RERE iba a propiciar el surgimiento de nuevos competidores.

A nuestro juicio, la pregunta determinante es la siguiente: ¿el establecimiento de un sistema de convenio individual o de un sistema de convenio único tiene algún impacto en la promoción de la competencia en el sector de residuos de envases? Pues bien, con carácter previo a ahondar en esa cuestión, conviene apuntar que, a la vista de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Real Decreto de envases y residuos de envases, parece ser que ésta fue una pregunta que no se planteó el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el proceso de elaboración del RERE⁶⁰; y, tal vez, la razón por la que no se la planteó está en lo ocurrido en otros flujos de residuos.

En efecto, el ejemplo de los RAEEs puede ayudarnos a entender las razones por las que, al parecer, no se valoró el impacto que podría tener la regulación de estos convenios en la promoción de la competencia. Si atendemos al Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, o, a su predecesor, el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, podemos observar cómo ninguno de ellos impone ni un sistema de convenio individual ni un sistema de convenio único, de modo similar al RERE. Sin embargo, esa “indeterminación” no ha impedido que se constituyesen diferentes actores (primero, SIGs; y, después, SCRAPs), que compitiesen entre ellos y que se relacionasen con las Administraciones, en unas ocasiones, a través de convenios individuales y, en otras, de convenios colectivos.

Con ese precedente normativo, tal vez el Ministerio consideró que la regulación de los convenios de gestión en residuos de envases domésticos no tenía impacto alguno en el fomento de la competencia. Nuestra postura es, no obstante, radicalmente distinta, tal y como demostraremos más adelante. Vaya por delante que, de hecho, varias son las diferencias que existían y existen entre los RAEEs y los residuos de envases domésticos, que ayudan a explicar por qué una previsión que tal vez fue inocua en aquel sector no tiene por qué serlo también en el sector de residuos de envases domésticos.

⁶⁰ Nada se dice al respecto en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Real Decreto de envases y residuos de envases.

4.4.1. ¿Por qué la implementación de un régimen de responsabilidad ampliada en envases domésticos no tuvo las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?

Tal y como venimos diciendo, el sector de los envases domésticos fue el primero en el que se implantó un régimen de responsabilidad ampliada, que, posteriormente, se expandió a otros flujos⁶¹, como son los aparatos eléctricos y electrónicos. Sin embargo, el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada tuvo muy distintas consecuencias en términos de competencia en uno y otro sector: mientras que en el primero únicamente se constituyeron dos SIGs no competitivos entre ellos, que dominaban el mercado⁶²; en el segundo, sí hubo competencia entre SIGs o SCRAPs.

Varias circunstancias nos ayudan a explicar tan distinto resultado:

- Diferencias físicas del residuo: Los envases y los aparatos eléctricos y electrónicos presentan evidentes diferencias físicas que han condicionado el modo en el que los actores han organizado la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos resultantes. Los primeros son bastante homogéneos y su composición es relativamente simple, lo que determina que tengan un valor unitario mucho más reducido. Por el contrario, bajo la denominación de “aparato eléctrico y electrónico” se incluyen una gran variedad de productos de composición, tamaño y valor muy heterogéneos; muchos de ellos, de hecho, incluyen entre sus componentes elementos peligrosos y/o especialmente valiosos por su escasez (como, por ejemplo, tierras raras), que justifican un tratamiento menos uniforme o, mejor dicho, que explican la existencia de diferentes procesos de tratamiento, según el tipo de RAEE de que se trate.
- Diferencias logísticas en la cadena de gestión del residuo: Las diferentes condiciones físicas de unos y otros residuos ayudan a entender por qué la cadena de gestión de los residuos de envases domésticos difiere tanto de la de los RAEEs. En efecto, mientras la producción en masa que caracteriza a los residuos de envases justifica

⁶¹ SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad...”, *op. cit.*, pp. 381-382.

⁶² Véase, por ejemplo, las Resoluciones de la CNMC de 25 de abril de 2011, (Expediente S/0206/09, asunto ECOEMBALAJES ESPAÑA, S.A) y de 2 de abril de 2019 (Expte S/0636/18, asunto ECOEMBES), donde se reconoce precisamente esa posición de dominio total de ECOEMBES.

el establecimiento de un sistema regular que cubra una amplia extensión del territorio; los RAEEs se generan de manera mucho más puntual, lo que puede justificar sistemas más individualizados y específicos de recogida, con una logística más compleja. Contrastá así el sistema de recogida en masa de los residuos de envases que llevan a cabo las Entidades Locales con los diferentes canales de recogida que prevé el propio Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, como son la recogida organizada por las Entidades Locales (artículos 19 y ss.), por los distribuidores (artículos 22 y ss.), por los productores de esos aparatos (artículos 25 y ss.) o por los gestores de residuos debidamente autorizados (artículo 28).

- Diferencias en el valor de los residuos: De nuevo, las diferencias físicas de estos residuos explican la existencia de diferencias económicas en la gestión de unos y otros residuos. Como se sabe, los residuos pueden ser una fuente potencial de ingresos, al poder reintroducirse en el mercado como materias primas secundarias en sustitución de otras materias primarias⁶³; sin embargo, no todos los residuos tienen el mismo potencial económico. El elevado valor potencial de los RAEEs, fruto de la posibilidad de recuperar de ellos materiales y componentes escasos, genera un incentivo mucho mayor para que su recogida y tratamiento diferenciado sea efectivamente acorde al principio de jerarquía de opciones. Por el contrario, la gestión de los envases domésticos suele implicar costes elevados, razón por la que los intereses comerciales de los gestores suelen centrarse más en reducir esos costes y no tanto asegurar su reutilización y maximizar el valor recuperado. Este factor condiciona tanto la estructura del sistema como el comportamiento de los actores involucrados, y nos ayuda a explicar por qué el SDDR ha tenido tan escaso desarrollo en materia de envases domésticos, pese a ser un sistema ambientalmente mucho más sostenible, que garantiza un mejor y mayor cumplimiento del principio de jerarquía de opciones
- Diferencias en la conducta de los operadores económicos: La homogeneidad propia de los envases domésticos nos ayuda a entender también por qué las grandes empresas productoras de

⁶³ La institución del fin de la condición de residuo está llamada a jugar un papel fundamental en la promoción de la economía circular al permitir, en términos de seguridad técnica y ambiental, reintroducir residuos completamente valorizados en el mercado. Sobre esta figura véase, entre otros, GÓMEZ EXPÓSITO, Á., *El fin de la condición de residuo en el Derecho español*, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 124 y ss.

envases convergieron en un mismo actor en atención al tipo de material utilizado (como se sabe, ECOEMBES y ECovidrio), centrados en simplificar sus obligaciones y reducir costes gracias a la consecución de economías de escalas. Sin embargo, en RAEEs, hubo más diversidad de actores, también por la heterogeneidad de los productos en cuestión (grandes electrodomésticos, pequeños electrodomésticos, iluminación...), todos ellos con muy distintos intereses, lo que fomentó la creación de diferentes SIGs, que pudieran adaptarse mejor a las necesidades específicas de cada tipo de productor y ofrecer así precios más competitivos.

- Diferencias institucionales: El papel que adoptaron las Administraciones Públicas en materia de envases domésticos desde finales del siglo pasado también ha sido muy distinto del que adoptaron a la hora de regular los RAEEs. La implicación directa que tradicionalmente han tenido las Entidades Locales en la gestión de residuos de envases domésticos explica por qué propiciaron también la creación de grandes actores monopolísticos. No puede pasarse por alto que la existencia de un único interlocutor simplificaba sobremanera las negociaciones que debían llevar a cabo las Administraciones Públicas para suscribir aquellos primeros convenios de gestión, negociados en un contexto especialmente novedoso y, a su vez, complejo, por la asimetría de información que hoy en día continúa existiendo entre unos y otros⁶⁴. Por el contrario, en RAEEs, el papel que desde el principio asumió la Administración se centró mucho más en la supervisión y el control de los diferentes actores que participaban en el mercado, a pesar de que el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, al que ya hemos hecho referencia, continuaba previendo la posibilidad de que las Entidades Locales llevasen a cabo la recogida municipal de los residuos.
- Diferencias en los objetivos perseguidos por la norma: A finales del siglo pasado, cuando se aprobó la LERE, España no tenía todavía una estructura consolidada de recogida selectiva de residuos y la finalidad principal buscada por el legislador era cumplir su obligación de transposición de la Directiva 94/62/CE para evitar sanciones por incumplimiento. Por ello, la aplicación de la norma dio lugar a un modelo único, centralizado y más fácil de coordinar con las Entidades Locales que intervenían en la gestión de los residuos; y ello

⁶⁴ PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, p. 451, apunta esa desigualdad de información, que juega claramente en detrimento de las Administraciones Públicas.

a pesar de que la norma no se oponía a la creación de varios SIG. Sin embargo, el contexto normativo en el que se aprobó el Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, fue muy distinto. Ya no es sólo, como hemos dicho, que el sector electrónico es más fragmentado, especializado, técnico y heterogéneo que el de envases; sino que, además, en cuanto ahora interesa, cuando se aprobó el citado Real Decreto 208/2005, de 25 de febrero, y, sobre todo, el posterior, Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, que derogó al anterior, tanto las instituciones europeas como las nacionales habían asumido que el régimen de responsabilidad ampliada podía ser un mecanismo útil para fomentar la eficiencia, la innovación, el control de costes y también la competencia.

4.4.2. ¿Por qué la actual modificación del régimen de responsabilidad ampliada de envases domésticos tampoco tendrá las mismas consecuencias en términos de competencia que en aparatos eléctricos y electrónicos?

Todas esas diferencias nos ayudan a entender no sólo por qué el establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada en residuos de envases domésticos no tuvo, a finales del siglo pasado, los mismos efectos en términos de competencia que años después tuvo en RAEEs; sino también por qué la modificación del régimen de responsabilidad ampliada introducida en el RERE está llamada a tener, a nuestro juicio, unos efectos limitados en términos de competencia.

Parece ser que el RERE fía la efectiva introducción de competencia en el sector de envases domésticos al derecho de los productores de cambiar el sistema, individual o colectivo, que han elegido. Sin embargo, no basta con que los productores puedan elegir, en primer lugar, si desean constituir un SIRAP o constituir o adherirse a un SCRAP; y, a continuación, con que puedan modificar dicha decisión y cambiar bien de sistema en sí (pasando de un SIRAP a un SCRAP, o viceversa) bien de un SCRAP a otro.

Para que en un sector tan particular como es el de los residuos de envases domésticos se pueda abrir a la competencia de manera efectiva es necesario implementar otros cambios regulatorios, que no fueron necesarios, por ejemplo, cuando el Real Decreto 2008/2005, de 25 de febrero, estableció la obligación de los productores de aparatos eléctricos y electrónicos de constituir

SIGs para financiar y/o gestionar los residuos resultantes de sus propios productos (artículo 8)⁶⁵.

No puede pasarse por alto que en el sector de los residuos de envases domésticos existe una diferencia fundamental: en este caso, existen dos actores completamente instaurados, que gozan de un poder de mercado quasi total. En efecto, en RAEEs, la apertura del mercado a los sistemas de responsabilidad ampliada se produjo desde un inicio en condiciones de concurrencia, permitiendo la entrada de múltiples operadores en igualdad de condiciones. Sin embargo, ello no es tan fácil en el mercado de los residuos de envases domésticos, donde, desde finales del siglo pasado, se instauró un modelo fuertemente concentrado en torno a dos actores monopolísticos, no competidores entre ellos; y, por tanto, completamente ajeno a una lógica competitiva.

Esta distinción es, insistimos, determinante. Y es que, por mucho que, en la actualidad, se advierta una voluntad de promover la competencia también en este sector; esa pretendida apertura no es neutral en la medida en que los nuevos o potenciales SCRAPs no parten de la misma posición que los incumbentes. Estos últimos cuentan ya con una estructura consolidada, relaciones institucionales afianzadas y una amplia implantación territorial, de modo que la competencia se proyecta en términos asimétricos que condicionan las posibilidades reales de acceso efectivo al mercado.

4.5. Los problemas de perpetuar el tradicional sistema de convenios individuales en el sector de residuos de envases domésticos: un evidente freno a la introducción efectiva de competencia

Ahora sí estamos en condiciones de responder a la pregunta que hemos formulado anteriormente: ¿qué impacto puede tener el establecimiento de un sistema de convenio individual o de un sistema de convenio único en la promoción de la competencia en el sector de residuos de envases?

La elección de un sistema de convenio individual o de convenio único no es una cuestión neutral en términos de competencia; o, al menos, no lo es en el sector de los residuos de envases domésticos. Y ello por varias razones.

⁶⁵ Como se sabe, aquella norma fue superada por el Real Decreto 110/2015, de 20 de febrero, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, que, actualmente, regula en sus artículos 38 y ss. el régimen de responsabilidad ampliada aplicable a los productores de aparatos eléctricos y electrónicos.

La primera, porque un convenio único garantiza mejor que todos los SCRAPs queden sometidos a idénticas condiciones técnicas y financieras. Por el contrario, los convenios individuales abren la puerta a desigualdades, puesto que la Administración podría aceptar distintas exigencias fruto del muy desigual poder de negociación que ostentarán los operadores incumbentes (que aglutinarán la mayor parte de los productores) y los nuevos.

La segunda, porque un convenio único abre automáticamente el acceso al mercado a todos los SCRAPs que lo firmen, bien sea al inicio de la vida del convenio o posteriormente a través de una adenda. Por el contrario, en un sistema de convenio individual, la introducción de un nuevo SCRAP queda diferida a la firma del convenio con la Administración, dado que ésta es una condición necesaria para poder participar en el mercado (artículos 21.1.c) y 29.6 RERE). Y, si bien es cierto que la Administración no puede oponerse caprichosamente a su firma, las negociaciones pueden prolongarse varios meses⁶⁶, máxime en aquellos casos en los que la Administración ya ha podido firmar un convenio con el SCRAP dominante, que aglutine el mayor número de productores de envases domésticos; y, por tanto, tiene menos incentivos para reducir la duración del proceso de negociación⁶⁷.

La tercera, porque el sistema de convenio único permite, en un mismo instrumento jurídico, coordinar el sistema de financiación, el reparto de cargas y los criterios técnicos de prestación del servicio de forma coherente entre todos los SCRAPs y la Administración Pública. El sistema de convenio individual, por su parte, puede generar solapamientos, duplicidades y mayor dificultad de coordinación; máxime cuando poco dice el RERE sobre cómo debe producirse esa necesaria coordinación cuando coexistan más de un SCRAP autorizado en un mismo territorio⁶⁸.

Y, la cuarta, porque en un sistema de convenio único la Administración negocia un único acuerdo con efectos para todos los SCRAPs, reduciendo la enorme carga administrativa y los elevados costes de transacción que tienen este tipo de

⁶⁶ El artículo 33.3 RERE exige suscribir dichos convenios dentro de un plazo máximo de 12 meses.

⁶⁷ El Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) ha apuntado también ese “problema temporal”: “Los sistemas de RAP en España tienen que firmar convenios con todas las AA.PP. que intervengan en la gestión de residuos (art. 33 del Real Decreto de Envases). Esta obligación, con el añadido de hacerlo en un plazo máximo de 12 meses (art. 33.3 del Real Decreto de Envases), puede dificultar notablemente la actividad de nuevos SCRAPs” (pág. 117).

⁶⁸ En efecto, el RERE, concretamente, en su artículo 21.2, se limita a apuntar el criterio de reparto proporcional de los objetivos mínimos de recogida separada que deben cumplir los distintos SCRAPs cuando existen varios sistemas operando sobre el mismo flujo de envases.

negociaciones⁶⁹. Al fin y al cabo, en un sistema de convenio individual, cada SCRAP negocia por separado, lo que multiplica los trámites e incrementa los costes administrativos y de gestión para las Administraciones Públicas (y también para los SCRAPs).

No cabe duda de que el modelo de convenio individual refuerza la posición de dominio de los incumbentes y, por ende, dificulta la entrada de nuevos SCRAPs en el sector. Máxime tratándose, como ocurre con estos convenios, de un instrumento jurídico determinante⁷⁰, llamado a regular el modo en el que debe participar cada SCRAP y cada Administración en la recogida, selección y tratamiento de los residuos de envases domésticos.

Por ello, no es de extrañar que la CNMC ya se haya preocupado por el modo en el que el RERE regula los convenios de gestión y, más concretamente, por las diferentes lagunas de que adolece precisamente esa regulación. Nos referimos al Informe de 9 de julio de 2024, titulado “Estudio sobre la gestión de residuos de envases” (E/CNMC/004/21), que, sin duda, ha sido un primer reconocimiento de la necesidad de replantear el modo en el que se han venido regulando estos convenios administrativos si de verdad se pretende promover la competencia en el sector de los residuos de envases domésticos⁷¹. Varias son las recomendaciones que, en él, ofrece la CNMC, tales como la de regular en detalle la coexistencia de sistemas de RAP competidores (págs. 112-116); la de introducir un sistema de convenio único con cada Administración (págs. 117-118); la de elaborar un convenio tipo a nivel estatal (pág. 118); o, la de desarrollar el mandato de consensuar entre todos los agentes afectados los requisitos mínimos de calidad que, al fin y al cabo, constituyen la esencia del contenido de estos convenios (págs. 118-119).

Todas esas recomendaciones tienen un objetivo común: remover barreras regulatorias que dificultan o impiden una efectiva promoción de la competencia en el sector de los residuos de envases domésticos⁷². La deseada introducción

⁶⁹ Sobre dicha complejidad ya se ha pronunciado, con acierto, PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor...”, *op.cit.*, p. 451.

⁷⁰ La CNMC ha reconocido el carácter “esencial” de estos convenios tanto en su Informe de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), en el que se pronuncia sobre el convenio marco entre la Comunidad Autónoma de Canarias y ECOEMBES (pág. 4), como en su Informe de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25), en el que se pronuncia sobre una propuesta de convenio (“elemento esencial para el buen funcionamiento del sistema”) (pág. 4).

⁷¹ Decimos que se trata de un “primer reconocimiento” porque a él le han seguido otros, como el Informe de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25) o el Informe de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25), a los que más adelante nos referiremos.

⁷² De hecho, el citado Informe de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) nos ofrece muchos más ejemplos de barreras regulatorias a la introducción de competencia en este sector. Sin

de competencia en un sector tradicionalmente monopolístico como éste no es una aspiración exclusiva del regulador español; muchos otros Estados han promovido también cambios regulatorios de calado para la consecución de este fin. Buena muestra de ello es el caso alemán, que analizamos sucintamente a continuación.

5. LA EXPERIENCIA ALEMANA: DESDE EL REGLAMENTO TÖPFER A LA VERPACKG

5.1. Consideración preliminar: sistemas organizativos y financieros

El ejemplo de Alemania es especialmente interesante porque, podemos decir, fue el primer modelo que inspiró la actual organización del régimen de responsabilidad ampliada en torno a agrupaciones de productores⁷³. Sin embargo, con carácter previo a analizar cuál ha sido la evolución de la regulación de residuos de envases domésticos en Alemania, conviene dejar claro que, a escala europea, no existe un único modelo o sistema de gestión⁷⁴.

En realidad, coexisten dos modelos distintos. Algunos Estados, como Alemania y Austria, se han decantado por un sistema que podemos calificar como “organizativo” u “operativo”, donde la responsabilidad de organizar la recogida, el transporte, el almacenamiento y el tratamiento de los residuos de envases domésticos se ha traspasado a los sistemas de responsabilidad ampliada. Y, frente a ese sistema, otros países como Francia, Italia o España han optado por un sistema “financiero”, donde la gestión material de los envases domésticos sigue siendo una responsabilidad de las Entidades Locales y los sistemas de responsabilidad ampliada asumen únicamente la financiación de esas operaciones de recogida, transporte, almacenamiento y tratamiento.

Esto ocurre por una sencilla razón: el Derecho europeo no determina qué sujeto debe ocuparse materialmente de gestionar los residuos de envases domésticos⁷⁵. Ni la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de

embargo, su análisis excede las pretensiones de este trabajo, en tanto que dichas otras recomendaciones no tienen relación con la regulación de los convenios de gestión que aquí analizamos.

⁷³ SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos...*, op.cit., p. 76, con acierto, califica dicho modelo como “pionero”.

⁷⁴ GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, op.cit., pp. 195 y ss.

⁷⁵ GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, op.cit., p. 194.

diciembre de 1994⁷⁶, vigente cuando se aprobó el RERE; ni el Reglamento (UE) 2025/40 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024⁷⁷, determinan cómo deben relacionarse los sistemas de responsabilidad ampliada y las Administraciones Públicas con competencia en materia de gestión de residuos de envases.

Importa poner de manifiesto que la decisión de adoptar un modelo “organizativo” o “financiero” no es una cuestión baladí a los efectos que aquí nos interesan, puesto que es más fácil fomentar la competencia en los primeros que en los segundos. En efecto: en un sistema organizativo, los SCRAPs disponen de un abanico más amplio de variables para diferenciarse entre ellos, como son el coste, la calidad, la eficiencia del servicio o la innovación; sin embargo, en un sistema financiero, la función de recaudación y redistribución que cumplen los SCRAPs limita las fuentes de ventaja competitiva entre ellos a una sola, la reducción de los costes administrativos de la propia estructura del SCRAP (y, además, sin que dicha reducción de costes tenga por qué repercutir en una mejor gestión ambiental).

5.2. El Reglamento Töpfer: los inicios de la responsabilidad ampliada de los productores de envases

El origen del actual sistema de gestión alemán se encuentra en el Reglamento para evitar desechos originados por los envases de 1991, conocido como “Reglamento Töpfer”. Fue aquella norma la que, por primera vez, responsabilizó a los fabricantes y distribuidores de envases de la gestión de sus productos en la fase final del ciclo de vida, una vez convertido en residuos, dando lugar al conocido como “sistema dual”. Cuando hablamos de “sistema dual” nos referimos al modelo paralelo al sistema público de gestión de residuos municipales, en el que empresas privadas, financiadas por los fabricantes y distribuidores de envases, se encargan de organizar la recogida selectiva, clasificación y reciclaje de los envases domésticos⁷⁸.

⁷⁶ Como decímos, la entonces vigente Directiva 94/62/CE se limitaba a afirmar que “Dichos sistemas estarán abiertos a la participación tanto de los agentes económicos de los sectores afectados como de las autoridades públicas competentes” (artículo 7.1).

⁷⁷ Su artículo 47, que regula la autorización relativa al cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad ampliada del productor, se limita a apuntar que “Las medidas que deberán establecer los Estados miembros de conformidad con el apartado 2 incluirán medidas que garanticen que: (...) se hayan implantado las disposiciones necesarias al efecto, incluidos acuerdos preliminares, con los distribuidores, autoridades públicas o terceros que realicen la gestión de los residuos en su nombre” (aptdo. 3.c).

⁷⁸ Este sistema funciona de manera complementaria al servicio municipal, responsable de la fracción resto y de otros residuos. Sin embargo, SERRANO LOZANO, R., *El régimen jurídico de los residuos..., op.cit.*, pp. 77-78, matizaba esa “dualidad” en los siguientes términos: “Frente a la primera apreciación que pudiéramos tener de hallarnos en el caso alemán ante un sistema

El objetivo último era evitar o reducir el impacto ambiental de los residuos de envases (artículo 1). En efecto, la lógica del sistema era la siguiente: los fabricantes y envasadores, obligados a internalizar el coste de la gestión de esos residuos, estaban llamados a asumir un rol determinante en su reducción y reciclaje. Sin embargo, la extensión de dicha responsabilidad variaba en función del tipo de envase de que se trataba.

El artículo 3.1 distinguía tres tipos de envases:

- Los envases de venta, que son aquellos que el consumidor final usa hasta el consumo (equiparables a lo que actualmente conocemos como envases primarios). Los distribuidores estaban obligados a recoger gratuitamente sus envases en el punto de venta o en sus proximidades; debiendo hacerse fabricantes y distribuidores de dichos envases para su posterior reutilización o reciclaje, salvo que participasen en un sistema autorizado que cumpliese dicha función por ellos (artículo 6).
- Los envases externos, que son aquellos que rodean al envase de venta y cumplen funciones adicionales (seguridad, publicidad...) (equiparables a lo que actualmente conocemos como envases secundarios). Los distribuidores debían retirar los envases externos al entregar el producto sin coste alguno para el consumidor o, alternativamente, permitirle al consumidor que los devolviese al punto de venta (artículo 5).
- Los envases de transporte, que son aquellos que protegen a las mercancías durante el trayecto del fabricante al distribuidor (equiparables a lo que actualmente conocemos como envases terciarios). Los fabricantes y distribuidores debían recuperar los envases de transporte tras su uso para reutilizarlos o reciclarlos fuera del sistema público de residuos, salvo en aquellos casos en los que el consumidor recibiese la mercancía en el embalaje de transporte, en cuyo caso pasaría a tratarse como un envase de venta (artículo 4).

«dual», diferenciado de la, entre nosotros, arraigada recogida municipal de residuos, diremos que la pretendida «dualidad», en cuanto a la existencia de un sistema de recogida y gestión fuera de los sistemas públicos no es en realidad tan tajante, pues no se trata de dos compartimientos estancos. Ello resulta de la posibilidad que tiene DSD de contratar con operadores públicos o privados para instaurar los sistemas de recogida selectiva y de clasificación”.

Además, el Reglamento sujetaba determinados tipos de envases a un sistema de depósito, devolución y retorno (artículo 7 y 8). En esos casos, los distribuidores debían cobrar un depósito obligatorio, que sería reembolsado en el momento en que se devolviese el envase. El artículo 9 excepcionaba dicho sistema de depósito para aquellos casos en los que existiese un sistema autorizado de gestión en los términos del artículo 6, ya expuesto.

En este contexto, un año antes de la entrada en vigor del Reglamento Töpfer, los principales fabricantes y distribuidores de envases constituyeron una sociedad mercantil de capital privado que se encargaba de la gestión de los residuos de envases, DSD (*Duales System Deutschland GmbH*). Esta mercantil actuó como un verdadero monopolista hasta aproximadamente el año 2003, siendo el funcionamiento del sistema el siguiente: 1º) los fabricantes y distribuidores pagaban una tarifa a DSD por los envases que introducían en el mercado y dicha tarifa era proporcional a la cantidad y al tipo de envases que comercializaban; 2º) DSD, como contraprestación, les permitía incluir en el etiquetado de sus envases el conocido como “punto verde” (*Der Grüner Punkt*); 3º) ese símbolo permitía al consumidor identificar qué residuos debía separar y depositar en el contenedor amarillo (*Gelbe Tonne*); y, 4º) DSD no se encargaba materialmente de gestionar él mismo esos residuos, sino que, en su lugar, contrataba a gestores locales.

Se observa cómo, aunque el Reglamento Töpfer no hacía ninguna mención al término “responsabilidad ampliada”, sí sentó las bases conceptuales y organizativas de lo que, años después, la legislación comunitaria de residuos calificaría como “responsabilidad ampliada del productor”.

5.3. El Reglamento de 1998 y sus posteriores modificaciones: una progresiva apertura a la competencia

El Reglamento Töpfer, al que acabamos de hacer referencia, fue superado, en 1998, por el Reglamento relativo a la prevención y la valorización de los residuos de envases. Con la aprobación de esta última norma, Alemania ahondaba en esta idea de responsabilizar a fabricantes y distribuidores del coste de reutilizar y reciclar los envases que comercializaban; y, a su vez, adaptaba su regulación de residuos de envases a la Directiva 94/62/CE, homogeneizando conceptos y objetivos (artículos 1, 2 y 3) y regulando cuestiones como los envases reutilizables (artículo 8, 9 y 12) y los envases que contienen sustancias peligrosas (artículo 7).

En la Exposición de motivos de la norma se “hacía balance” de las medidas implementadas en el anterior reglamento, el Reglamento Töpfer: de los avances

alcanzados en reutilización y reciclaje de envases; de los riesgos de fraude por los conocidos como “*free riders*” (la norma aludía expresamente a ellos como “*Trittbrettfahren*”); y, en cuanto aquí interesa, de la conveniencia de abrir el sector de la gestión de residuos de envases a la competencia.

A nuestro juicio, su aportación más relevante se contenía en el artículo 6. Este precepto establecía (i) cuáles eran las obligaciones de los fabricantes y distribuidores de envases de venta; y, (ii) cuáles eran los modos de que disponían para cumplir dichas obligaciones. Pues bien, dos eran las alternativas a su disposición: o bien eran ellos mismos quienes individualmente se encargaban de gestionar los residuos de envases que los consumidores les devolviesen a sus establecimientos (apartados 1 y 2); o bien esos fabricantes y distribuidores se adherían a un sistema, debidamente autorizado, de manera que la recogida regular y el reciclaje de los residuos de envases se organizase colectivamente (apartado 3).

Aunque es cierto que DSD se mantuvo como único monopolista hasta bien entrado el año 2003, el mercado de la gestión de los residuos de envases fue, poco a poco, abriendose a la competencia. De hecho, fue en el año 2005 cuando los sistemas autorizados en aquel entonces suscribieron un primer acuerdo para determinar las cantidades que esos nuevos sistemas debían abonar al incumbente DSD, quien continuaba encargándose, en su condición de operador mayoritario, de la recogida y la selección de los residuos de envases. En este contexto, las sucesivas reformas normativas que se fueron acometiendo ahondaron en esas ideas de competencia e igualdad entre los operadores, por ejemplo, permitiendo que los nuevos sistemas pudieran adherirse a los acuerdos ya firmados con las Administraciones Públicas; o, encomendándole funciones de coordinación en las licitaciones y en la determinación de las cuotas de mercado a un organismo distinto de DSD creado por todos los sistemas autorizados en aquel momento.

5.4. El papel de la Comisión y del Tribunal de Justicia: el debilitamiento del monopolista a golpe de sentencia

Como hemos expuesto, esas reformas normativas tuvieron como finalidad, entre otras, fomentar la competencia favoreciendo la entrada de nuevos competidores y limitando el predominante papel que DSD seguía ostentando, en su condición de operador dominante. No obstante lo anterior, si alguien contribuyó de manera determinante a reducir la capacidad de influencia de DSD en el sector, esa fue, a nuestro juicio, la Comisión y, junto a ella, el Tribunal de Justicia, a través de dos resoluciones judiciales. Nos detenemos brevemente en cada uno de esos pronunciamientos.

5.4.1. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2009 (asunto C-385/07 P)

El primero de esos pronunciamientos judiciales tuvo su origen en la Decisión de la Comisión nº 2001/463/CE, de 20 de abril de 2001. En ella, la Comisión declaró que DSD había abusado de su posición de dominio a través de un contrato de licencia que imponía pagos injustificados, condiciones desproporcionadas e introducía barreras de entrada al mercado, en clara infracción del artículo 82 TCE (actual artículo 102 TFUE); y, en consecuencia, impuso a DSD determinadas obligaciones para hacer cesar tal abuso.

Exponemos brevemente cuál era el problema. A través de un contrato de licencia, DSD exigía a fabricantes y distribuidores el pago de un canon por todos los envases que llevaban el distintivo conocido como “punto verde” (*Der Grüner Punkt*), incluso aunque no se beneficiasen del servicio de recogida y reciclaje que organizaba DSD. El pago no se fijaba en función de la cantidad de envases que DSD acababa gestionando; sino de la cantidad de envases que incluían el “punto verde”. La realidad es que todos los envases que se introducían en el mercado incluían dicho distintivo, fundamentalmente, por dos razones: la primera, porque el contrato de licencia era global, no era posible identificar con el “punto verde” tan sólo unos envases y excluir otros, de manera que la única forma era crear líneas de producción, envasado y distribución completamente separadas y diferenciadas; y, la segunda, porque el “punto verde” era la señal que permitía al consumidor detectar qué residuos debía separar, por lo que cualquier decisión de excluir dicho distintivo introducía un importante riesgo de confusión en los consumidores. El gran beneficiado era, sin duda, DSD, que cobraba el canon a los fabricantes y distribuidores por todos sus envases, sin excepción, incluso aunque sólo se ocupase posteriormente de gestionar una parte de esos envases; y, en contraposición, cualquier fabricante o distribuidor que desease contratar a otro sistema dual debía duplicar sus costes, puesto que debía, por un lado, pagar el canon a DSD por utilizar su distintivo y, por otro lado, pagar a ese otro sistema dual que se encargaría de sus envases.

Según la Comisión, dicho abuso tenía un doble efecto: por un lado, suponía una explotación abusiva de los clientes de DSD, al imponerles una remuneración desproporcionada en relación con el servicio efectivamente prestado; y, por otro lado, constituía una barrera a la entrada de competidores que quisieran ofrecer soluciones alternativas al sistema DSD, dado que la utilización conjunta de otro sistema con el de DSD implicaba importantes costes adicionales.

Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia, en su Sentencia de 24 de mayo de 2007 (asunto T-151/01), avaló la decisión de la Comisión y desestimó el recurso

interpuesto por DSD. Y, a su vez, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea hizo lo propio en su Sentencia de 16 de julio de 2009 (asunto C-385/07 P), al desestimar también el recurso de casación interpuesto por DSD contra la anterior Sentencia del Tribunal de Primera Instancia.

Ninguna duda cabe del impacto que tuvo la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de junio de 2007 en el fomento de la competencia en este sector. Con dicho pronunciamiento, DSD se vio compelida a dejar de cobrar cánones, como hacía hasta entonces, por el uso de su distintivo a aquellos fabricantes y envasadores que organizaban la gestión de sus envases a través de otro sistema colectivo competitivo o mediante autogestión (sistema individual). Lo anterior tuvo dos consecuencias determinantes en términos competitivos: en primer lugar, los fabricantes y envasadores que habían decidido organizar por sí mismos la gestión de sus residuos de envases, o bien recurrir a sistemas distintos de DSD, pudieron aliviar los elevados sobrecostes que hasta entonces estaban obligados a asumir; y, en segundo lugar, la creación de nuevos sistemas y la posibilidad de incorporarse a ellos pasó a convertirse en una alternativa mucho más atractiva desde el punto de vista económico.

5.4.2. La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de mayo de 2007 (asunto T-289/01)

El segundo de esos pronunciamientos tiene su origen también en un acto de la Comisión, la Decisión nº 2001/837/CE, de 17 de septiembre de 2001. En aquel procedimiento, fue DSD quien solicitó a la Comisión una declaración negativa o, en su defecto, una decisión de exención de la prohibición de acuerdos restrictivos que afectase a los siguientes acuerdos: sus estatutos; los contratos de garantía suscritos entre DSD y las empresas que garantizaban la venta y valorización de los materiales recogidos; y, los contratos de servicios suscritos con gestores de residuos. La Comisión estaba, por tanto, llamada a pronunciarse sobre el artículo 81 TCE (actual 101 TFUE).

Pues bien, en cuanto se refiere al primero de los documentos, los estatutos de DSD, la Comisión entendió que no constituían restricción alguna a la competencia en los términos del artículo 81.1 TCE, por lo que ningún sentido tenía pronunciarse sobre la exclusión del artículo 81.3 TCE. Idéntica conclusión alcanzó respecto al segundo de los documentos, el contrato de garantía, toda vez que no contenía ninguna cláusula de exclusividad y permitía la coexistencia de múltiples operadores en el mercado. Sin embargo, en cuanto se refiere al último de los documentos, el contrato de servicios, la Comisión consideró, en primer lugar, que esos documentos sí constituían una restricción a la competencia en los términos del artículo 81.1 TCE debido a su duración excesiva, a que imponían a la empresas de gestión la asunción de la recogida y

selección de residuos en solitario y a las restricciones que DSD imponía al uso de las instalaciones de selección por parte de terceros⁷⁹; y, en segundo lugar, que dichos contratos debían ser objeto de exención al amparo del artículo 81.3 TCE, por contribuir al progreso técnico y económico, por repartir equitativamente los beneficios y por considerarlos necesarios para que los gestores pudieran amortizar las inversiones realizadas, pero siempre y cuando su duración no excediese del 31 de diciembre de 2003.

De nuevo, el Tribunal de Primera Instancia, en su Sentencia también de fecha 24 de mayo de 2007 (asunto T-289/01), avaló la decisión de la Comisión y desestimó el recurso interpuesto por DSD. Es cierto que el impacto de este pronunciamiento en el fomento de la competencia puede no ser tan evidente como el primero al que nos hemos referido; sin embargo, entendemos que también contribuyó a mitigar su poder de mercado. No puede pasarse por alto que, gracias a este segundo pronunciamiento, acabaron removiéndose importantes medidas anticompetitivas y abriendo la puerta a la competencia, por ejemplo, propiciando la eliminación de la “interfaz cero” o la limitación temporal de los contratos de gestión al tiempo estrictamente necesario para garantizar que los gestores habían amortizado sus equipos.

5.5. La Ley alemana de envases (VerpackG): regulación actual

En el año 2019, entró en vigor la nueva regulación alemana de envases, la VerpackG (*Verpackungsgesetz*), vigente en la actualidad. Esta norma afrontaba importantes retos ambientales; pero también competitivos, dado el incremento de sistemas implantados y autorizados en Alemania⁸⁰.

En síntesis, en el régimen actual, los productores que introducen un envase por primera vez en el mercado están obligados a (i) registrarse como tales ante la ZSVR (*Zentrale Stelle Verpackungsregister*) (artículo 9); (ii) informar del tipo y cuantía de envases que producen anualmente (artículos 10 y 11); y, (iii) contratar

⁷⁹ A esas razones, la Comisión añade una cuarta, la denominada “interfaz cero”, que, no obstante, fue eliminada por DSD de los contratos de servicios. En realidad, la cuestión de la interfaz cero fue una de las cuestiones más polémicas, puesto que obligaba a las empresas de gestión de residuos a entregar gratuitamente todos los materiales recogidos a los garantes designados por DSD, sin poder comercializarlos ellos mismos. Dicha obligación cercenaba la libertad de las empresas de gestión para decidir con quién contrataban y les impedía obtener ingresos por la comercialización de esas potenciales materias primas secundarias. Sobre el concepto de materia prima secundaria puede verse GÓMEZ EXPÓSITO, Á., *El fin de la condición de residuo..., op.cit.*, pp. 323 y ss.

⁸⁰ Tal y como se recoge en el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21), en el año 2021 había autorizados 7 sistemas duales (pág. 64).

un sistema dual debidamente autorizado⁸¹, que se encargue de recoger y reciclar esos residuos a cambio de una tarifa (artículos 7, 13, 14, 15 y 16, entre otros). Para ello, los ciudadanos deben separar los envases en origen.

La situación actual, en la que coexisten varios sistemas autorizados, obliga a definir cómo deben coordinarse entre sí y con las Administraciones Públicas para hacer uso de una red única, la de recogida de residuos. En la práctica, aunque en Alemania funcionan distintos sistemas, en cada zona solo hay un operador responsable de la recogida de envases, que puede ser público (la Administración) o privado (uno de los sistemas autorizados). Dicho operador repercute los costes de recogida a todos los sistemas según su cuota de mercado, y cada sistema asume también la gestión de una cantidad de envases equivalente a esa misma cuota.

La necesidad de coordinación entre todos estos operadores es más que evidente. Y, precisamente a tal fin, la VerpackG regula, por un lado, los acuerdos de coordinación que deben suscribir los sistemas y cada Administración Pública; y, por otro lado, el papel de coordinación y supervisión que asumen ZSVR y Gemeinsame Stelle (*Gemeinsame Stelle dualer System Deutschlands GmbH*). Ahondamos detenidamente en ello.

En primer lugar, los acuerdos de coordinación son el instrumento jurídico llamado a regular el modo en el que debe llevarse a cabo la recogida de residuos. En ellos, deben establecer cuáles son las condiciones en las que deberá prestarse el servicio de recogida de basuras, concretando cuestiones como, por ejemplo, el tipo de sistema de recolección, el tipo y tamaño de contenedores, la frecuencia y periodo de vaciado del contenedor, entre otros aspectos (artículo 22). Sin embargo, dichas condiciones de prestación del servicio no deberán comprometer ni los objetivos de reciclaje establecidos ni las normas de adjudicación competitiva de los servicios de gestión. El artículo 23 se preocupa de regular el modo en el que deben licitarse los contratos de servicios: la adjudicación de esos contratos se realiza mediante licitación competitiva, a

⁸¹ Conforme al artículo 18, los sistemas duales deben contar con la aprobación de la autoridad competente. Dicha autorización exige, entre otros requisitos, que el sistema tenga implantación nacional y disponga de estructuras adecuadas de recogida; que haya suscrito acuerdos de coordinación con todas las administraciones públicas competentes; que cuente con capacidades suficientes de clasificación y reciclaje; que acredite solvencia financiera; y que haya firmado el acuerdo de financiación de la ZSVR, previsto en el artículo 25.1. En relación con la solvencia, se entiende cumplida si el sistema demuestra, sobre la base de hipótesis realistas, su capacidad para atender todas sus obligaciones presentes y futuras durante un período de doce meses, aportando información sobre recursos financieros disponibles, fondos y activos en garantía, capital de explotación, cargas sobre los activos empresariales, así como impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social.

través de una plataforma electrónica gestionada por un proveedor neutral. Además, la responsabilidad de la licitación recae sobre el denominado “líder de la licitación”, que será un sistema elegido entre todos los autorizados, que asume la responsabilidad de tramitar el procedimiento y de soportar, al menos, el 50% de los costes de la recogida de residuos.

Dichos acuerdos de coordinación deberán suscribirse por la Administración Pública de que se trate y por todos los sistemas autorizados en ese territorio. Sin embargo, aunque hablamos de “acuerdos de coordinación”, en plural, la Administración no negocia un acuerdo con cada sistema; sino que en realidad suscribe un único acuerdo, idéntico para todos los sistemas. Y, de hecho, ni siquiera lo negocia con todos los sistemas autorizados, pues éstos deben designar un interlocutor, que deberá ser quien negocie con la Administración la celebración y/o modificación del acuerdo. No obstante lo anterior, la validez de ese acuerdo y/o de esa modificación se condiciona a la aprobación de la autoridad pública responsable de la gestión de residuos y de, al menos, dos tercios de los sistemas participantes en el mismo (artículo 22).

En segundo lugar, ZSVR es una fundación de derecho privado con competencias públicas (artículo 24), financiada por todos los sistemas autorizados (artículo 25). El artículo 26 detalla cuáles son sus funciones, de entre las que cabe destacar, a nuestros efectos, las siguientes: (i) mantener el registro central de productores y de sistemas duales; (ii) verificar las declaraciones e informes que los productores y los sistemas duales están obligados a proporcionar; (iii) calcular y publicar las cuotas de mercado de cada sistema; (iv) garantizar el acceso equitativo a la información y a infraestructuras compartidas; y, (v) publicar información relevante para la gestión de residuos (como, por ejemplo, estándares y directrices para la clasificación de envases, la reciclabilidad y los procedimientos de auditoría). En conjunto, estas competencias aseguran que todos los sistemas operen bajo reglas claras, con transparencia en costes y cantidades, evitando ventajas competitivas indebidas y fomentando un mercado eficiente y competitivo.

Y, en tercer lugar, Gemeinsame Stelle es una sociedad mercantil creada e integrada por todos los sistemas duales autorizados en Alemania. Entre sus principales funciones (artículo 19), destacan las siguientes: (i) determinar el reparto de los costes de eliminación de los residuos según las cuotas de mercado de cada sistema; (ii) coordinar las licitaciones, determinando quienes son los “líderes de la licitación” en cada zona; y, (iii) designar al representante de los sistemas que deberá actuar como interlocutor en la negociación de los acuerdos de coordinación con las Administraciones Públicas. Su papel es clave para la competencia entre sistemas, porque garantiza que la asignación de costes y la

organización de la recogida se realice de manera transparente y equitativa, evitando ventajas indebidas y fomentando la eficiencia en todo el sistema.

5.6. Consideraciones finales

El ejemplo alemán nos muestra cómo un sector como el de la recogida de residuos de envases, que inicialmente funcionaba como un verdadero monopolio, fue gradualmente transitando hacia un sistema más competitivo y eficiente⁸².

La introducción de competencia en el sector de residuos de envases en Alemania se apoya sobre cuatro elementos clave, que, a nuestro juicio, son los siguientes:

El primero, la neutralidad institucional. Las funciones de ordenación y supervisión del mercado de residuos de envases se asignan a dos entidades distintas, la Gemeinsame Stelle y la ZSVR, que actúan sin favorecer a ningún sistema, garantizando un marco imparcial⁸³.

El segundo, la asignación proporcional de obligaciones según la cuota de mercado de cada sistema. En efecto, cada sistema contribuye a los costes y a las infraestructuras compartidas en proporción a su cuota de mercado, incentivando la eficiencia y limitando comportamientos oportunistas. Además, es la ZSVR quien publica cuotas de mercado, informes de cantidades y costes;

⁸² Véase, entre otros, el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21), que afirma lo siguiente: “El caso de Alemania ilustra las ventajas potenciales de la apertura a la competencia. La incorporación de nuevos SCRAPs y de licitaciones competitivas para la recogida y clasificación redujeron notablemente los costes entre 2003 y 2012: los de recogida disminuyeron un 44%, los de clasificación y procesamiento un 76%, y los auxiliares un 8%. En ese periodo, el SCRAP incumbente (DSD) redujo su cuota de mercado del 100% hasta llegar al 18% en 2020 (Ahlers, Hemkhaus, Hibler, & Hannak, 2021). Además, la apertura a la competencia en Alemania ha contribuido a la adopción de innovaciones: algunas mejoras técnicas que ya estaban disponibles durante el monopolio de DSD solo se adoptaron de manera generalizada después de que se introdujera competencia OCDE (2016)” (págs. 79-80).

⁸³ No puede pasarse por alto que el artículo 8 bis de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos, al regular los requisitos mínimos generales aplicables a los regímenes de responsabilidad ampliada del productor, dispone lo siguiente: “Cuando, en el territorio de un Estado miembro, varias organizaciones cumplan obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor en nombre de los productores de productos, el Estado miembro de que se trate designará al menos un organismo independiente de intereses privados o confiará a una autoridad pública la supervisión del cumplimiento de las obligaciones en materia de responsabilidad ampliada del productor.”

asegurando la transparencia del sector y evitando ventajas competitivas indebidas.

El tercero, la organización de licitaciones competitivas. Los contratos de recogida de residuos se adjudican mediante procesos electrónicos coordinados por la Gemeinsame Stelle y liderados por un sistema designado (el “líder de la licitación”), lo que previene acuerdos anticompetitivos o el mantenimiento de pseudo-monopolios locales.

Y, el cuarto, la existencia de un acuerdo de coordinación único. Cada Administración Pública negocia un único acuerdo de coordinación, válido para todos los sistemas autorizados en su zona. De esta manera, se garantiza que todos los sistemas se rijan por las mismas reglas, se facilita la entrada de nuevos competidores y se evita la existencia de privilegios para los incumbentes, quienes pueden tener un mayor poder de negociación que les permita conseguir condiciones más favorables.

6. EL SISTEMA DE CONVENIO ÚNICO COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DE COMPETENCIA

Tal y como venimos apuntando, el sistema de convenios individuales plantea importantes problemas, como son la desigualdad en las posiciones negociadoras; el establecimiento de condiciones heterogéneas; la consolidación de posiciones dominantes, que no deja de ser un evidente freno a la competencia; la falta de coordinación; y, el incremento de la carga administrativa. Desde esta óptica la suscripción de un convenio único por cada Administración competente puede ser una solución viable.

De esta manera, la Administración Pública suscribe un único convenio que incluye a todos los SCRAPs autorizados en su ámbito geográfico; y, además, que estará llamado a aplicarse también a esos eventuales SCRAPs que pudieran constituirse posteriormente. En estos convenios se detallarían las condiciones de prestación del servicio de recogida de basuras; se ordenaría la participación de todos los SCRAPs autorizados; y, se fijaría un coste único para el servicio. La cuestión central es, por tanto, la fijación del criterio de calidad del servicio, que es lo que permitirá calcular el coste de prestación a repartir entre los SCRAPs y en atención a las particularidades de cada región (estacionalidad, dispersión geográfica, densidad urbana, infraestructura existente, generación per cápita de residuos, condiciones climáticas...)⁸⁴.

⁸⁴ Véase al respecto el Anexo XI RERE.

La ambigüedad normativa que caracteriza tanto a la LRSCEC como al RERE determina que, en puridad, no se precise una modificación normativa para instaurar un sistema de convenio único. Como hemos dicho, la suscripción de un convenio único por cada Administración tiene cabida tanto en el artículo 44 LRSCEC como en el artículo 33 RERE. No obstante lo anterior, una cosa es que esa reforma no sea necesaria, en el más estricto sentido del término; y, otra muy distinta, que no sea conveniente.

En efecto, el RERE apenas dedica atención a regular la coexistencia entre SCRAPs⁸⁵. De hecho, la única referencia que se contiene al respecto la encontramos en el artículo 21 RERE, que dice “Cuando existan varios sistemas de responsabilidad ampliada del productor para una misma tipología y material de envase, y en caso de que se estime necesario, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a propuesta de la Comisión de Coordinación en materia de Residuos, publicará en su página web la resolución del Director General de Calidad y Evaluación Ambiental sobre los objetivos mínimos de recogida separada para el periodo anual de cumplimiento que deberán cumplir cada uno de los sistemas en el ámbito estatal y autonómico”⁸⁶.

Ahora bien, esta previsión normativa resulta manifiestamente insuficiente. La fijación de los objetivos de recogida separada se limita a determinar las cantidades mínimas que cada SCRAP debe alcanzar, pero no articula un verdadero sistema de coordinación entre ellos. En este contexto, la noción de “cuota de mercado” adquiere especial relevancia. Por cuota de mercado debe entenderse la proporción de envases puestos en el mercado que cada SCRAP representa en relación con el total de envases gestionados por el conjunto de sistemas. Este indicador no solo permite asignar de manera justa los objetivos de recogida, sino que constituye, en la práctica, el instrumento idóneo para repartir los costes comunes y el reparto del material recogido entre los distintos SCRAPs⁸⁷. En otras palabras, si bien el artículo 21 RERE menciona la cuota de mercado únicamente a efectos del cumplimiento de los objetivos de recogida separada, su potencial es mucho mayor: se trata de la herramienta clave para

⁸⁵ Incluso el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ha reconocido esta laguna en su Consulta previa del nuevo Real Decreto de envases y residuos de envases.

⁸⁶ La CNMC ha cuestionado, con acierto, en su Informe 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) cuáles son las razones por las que una resolución como ésta, dada su trascendencia, podría no estimarse necesario publicarse; y, por ello, ha propuesto establecer la obligatoriedad de publicar la resolución sobre los objetivos mínimos de recogida de los SCRAPs y fijar el momento para la publicación de dicha resolución (pág. 114).

⁸⁷ Véase al respecto el Informe de la CNMC de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25) (págs. 10-11); y, el Informe también de la CNMC de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25) (pág. 10).

garantizar una distribución equitativa de obligaciones y costes, evitando ventajas competitivas y asegurando que la competencia entre sistemas se desarrolle en condiciones de neutralidad.

Interesa destacar que precisamente el Informe de la CNMC de 9 de julio de 2024 (E/CNMC/004/21) incluye varias recomendaciones a tener en cuenta a la hora de plantearse cómo regular el papel de los convenios de gestión y la coordinación entre SCRAPs (págs. 112-120), de entre las cuales nos interesa destacar las siguientes:

- La decisión sobre si un SCRAP asume o no la gestión debe adoptarse a escala nacional, y no por entidades locales o regionales, con el fin de evitar la fragmentación del mercado⁸⁸.
- El diseño organizativo del sistema de gestión debe partir de que solo la recogida y el transporte constituyen un monopolio natural, de modo que se establezca un mecanismo transparente para repartir las zonas entre SCRAPs según su cuota de mercado, se regule quién efectúa dicho reparto y por cuánto tiempo, y se fije un procedimiento competitivo para seleccionar al prestador del servicio.
- El reparto y la entrega del material recogido a cada SCRAP deben ajustarse a su cuota de mercado, conforme a un procedimiento regulado al efecto⁸⁹.
- La participación del SCRAP organizador, de sus filiales o empresas vinculadas en actividades verticalmente relacionadas en la misma zona (recuperación, selección o adjudicación de contratos) debe prohibirse, a fin de evitar conflictos de interés.
- El cálculo de cuotas de mercado, el reparto de costes y cantidades, así como la supervisión del sistema y la resolución de disputas entre SCRAPs, deben encomendarse a un ente público independiente⁹⁰, que bien podría ser un organismo creado ad hoc o bien podría ser la CNMC⁹¹.

⁸⁸ Ya hemos apuntado precisamente esa idea en GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 115-116.

⁸⁹ Véase al respecto lo dicho también en GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 226 y ss.

⁹⁰ El Informe de la CNMC de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25) también apunta esta idea (pág. 10).

⁹¹ Artículos 5 y 12 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

- La designación de un organismo público e independiente que se encargue de fomentar la coordinación entre los diferentes SCRAPs y de resolver los conflictos que puedan surgir⁹².

Además, añadimos nosotros que dicha regulación debería prestar especial atención a la cuestión de las infraestructuras esenciales, como puede ser, en este caso, el acceso a la información recabada durante años por los únicos operadores⁹³.

Junto a la solución aquí propuesta, existen otras alternativas, como puede ser, por ejemplo, el reconocimiento de un derecho de los SCRAPs de nueva creación a adherirse al convenio ya suscrito por el operador incumbente⁹⁴. Sin

⁹² Véase, de nuevo, el artículo 8 bis de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos.

⁹³ La importancia de esta información ha sido reconocida por la propia CNMC en varias ocasiones. En primer lugar, destaca su Informe de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), en el que puede leerse que “(...) para garantizar el desarrollo efectivo de sus servicios, se debe garantizar el acceso a los inputs esenciales (por ejemplo, la plataforma de facturación) en igualdad de condiciones para todos los operadores o SCRAPs” (pág. 9); idea sobre la que vuelve más adelante al afirmar que “La aplicación informática constituye un instrumento necesario para la trazabilidad de los residuos y el cálculo de la financiación del sistema. Si no se permite el uso a otros SCRAPs en condiciones justas razonables y no discriminatorias, los entrantes tendrían que replicar este software, pudiendo haber tantas plataformas como SCRAPs. El desarrollo y puesta en funcionamiento de una plataforma de facturación sería un reto en tiempo y recursos, constituyendo por tanto una barrera de entrada. Las EELL., por su parte, tendrían que utilizar distintas plataformas en paralelo y, posteriormente, EELL. y SCRAPs deberían consolidar y revisar los datos para asegurar que están adecuadamente ajustados. Por lo tanto, contar con diversas plataformas de facturación podría suponer una barrera de entrada y podrían perjudicar a la eficiencia general del sistema, siendo más factible que se aproveche la plataforma existente. Por ello, debe garantizarse el acceso a los competidores en condiciones justas, razonables y no discriminatorias. Para ello, es necesario regular con detalle los términos de esta utilización por otros SCRAPs y los costes asociados que puedan repercutirse tanto a SCRAPs como a administraciones públicas. El reparto de costes entre SCRAPs, y especialmente el de la plataforma de facturación y el acceso en igualdad de condiciones, son cuestiones que afectan a todos ellos y, en un escenario ideal, no deberían fijarse en un convenio suscrito inicialmente con un solo SCRAP. Debería establecerse con la participación, desde el inicio de las negociaciones, de todos los interesados.” (pág. 14). Y, más adelante, idéntica postura se adoptó en el Informe de 9 de julio de 2025 (Expte. INF/CNMC/141/25), donde se afirma que “sería necesario que todos los SCRAPs tengan acceso no sólo a la consulta de los datos sino también a la posibilidad de tratamiento de estos” (pág. 11).

⁹⁴ No puede pasarse por alto que el Informe de la CNMC de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), que se pronuncia sobre la propuesta de convenio marco de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y ECOEMBES, apunta expresamente a la necesidad de garantizar que el convenio se aplica a todos los operadores (“el convenio debe garantizar la no exclusividad con el SCRAP incumbente”) (pág. 9) y a la imposibilidad de que los SCRAPs firmantes puedan vetar a otros (pág. 17).

embargo, a nuestro juicio, esa solución plantea un problema añadido: el riesgo de que el SCRAP incumbente, al negociar inicialmente el convenio, pacte condiciones diseñadas a su medida que terminen reforzando su posición competitiva frente a los nuevos entrantes, dificultando así la efectiva igualdad de condiciones entre SCRAPs⁹⁵.

7. CONCLUSIONES

Primera.- Los cambios regulatorios en el régimen de responsabilidad ampliada de los envases domésticos pueden tener como finalidad la promoción de la competencia. Sin embargo, a la luz de la reciente STJUE de 10 de julio de 2025 (C-254/23), para que esa finalidad sea legítima no debe perjudicar ni dificultar la que es la finalidad principal de la responsabilidad ampliada, la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, que debe garantizarse siempre.

Segunda.- El establecimiento de un régimen de responsabilidad ampliada en un producto de uso doméstico, como son los envases domésticos, incrementa el número de sujetos responsables del residuo: ya no serán las Entidades Locales, sino todos y cada uno de los productores de envases domésticos. Esa “atomización” de sujetos responsables puede introducir presiones competitivas en el sector, que, no obstante, pueden ser opacadas por un SCRAP dominante, como de hecho ya ocurrió. Para evitarlo, es necesario favorecer la constitución de SIRAPs y, sobre todo, SCRAPs; y, propiciar que todos ellos, los SCRAPs de nueva creación y los incumbentes, puedan actuar en condiciones de igualdad.

Tercera.- El modo en el que regulamos los convenios de gestión es, a nuestro juicio, esencial si lo que se pretende es garantizar que todos los SCRAPs, nuevos e incumbentes, actúan en igualdad de condiciones. Al fin y al cabo, es en esos convenios donde se determina la extensión de las obligaciones de Administraciones y SCRAPs. Pese a ello, la legislación de residuos ha acostumbrado a prestar escasa atención a este instrumento jurídico determinante.

⁹⁵ Buena prueba de ese riesgo es precisamente el Informe de la CNMC de 11 de junio de 2025 (Expte. INF/CNMC/118/25), que, como decimos, se pronuncia sobre la propuesta de convenio marco entre la Comunidad Autónoma de Canarias y ECOEMBES, y donde se recoge que, algunas de las cláusulas, presentan problemas precisamente porque pueden reforzar la posición de poder de ECOEMBES frente a futuros entrantes, en aspectos tan determinantes como, por ejemplo, la determinación de las especificaciones técnicas de los materiales recuperados (pág. 16). Sobre dichas especificaciones puede verse GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos...”, *op.cit.*, pp. 234 y ss.

Cuarta.- En el sector de residuos de envases, la práctica habitual ha sido la suscripción de convenios individuales, esto es, aquellos que han sido negociados entre un SCRAP y una Administración. Esta práctica se explica con facilidad debido a la tradicional ausencia de competencia, pues ECOEMBES y ECOVIDRIO se dedicaban a diferentes tipos de residuos. Sin embargo, la ambigüedad de la LRSCEC y del RERE sobre si deben firmarse convenios individuales o un convenio único mantiene abierto un debate que incide de lleno en la igualdad de condiciones entre SCRAPs, y cuya resolución será, a nuestro juicio, decisiva en el nuevo escenario competitivo que se avecina.

Quinta.- Es cierto que en la experiencia de otros flujos de residuos, como son los RAEEs, esa ambigüedad normativa en torno a los convenios de gestión ha dado como resultado la suscripción de convenios individuales y colectivos, sin impedir la entrada de competidores y, con ello, una cierta competencia. Sin embargo, el sector de los envases domésticos presenta diferencias objetivas, estructurales, logísticas y económicas que lo hacen menos permeable a la apertura de competencia. De ahí que la continuidad del modelo de convenios individuales, en un mercado históricamente concentrado en dos actores dominantes, no ofrezca las mismas oportunidades de concurrencia que sí se propiciaron en el sector de RAEEs. La constatación de esta realidad exige replantear la regulación vigente si de verdad se quiere favorecer la competencia en el sector de envases domésticos.

Sexta.- La perpetuación del sistema de convenios individuales en el sector de envases domésticos constituye un obstáculo directo a la competencia, pues refuerza la posición de los incumbentes y dificulta la entrada de nuevos SCRAPs. Frente a ello, el convenio único aporta ventajas claras: asegura condiciones técnicas y financieras homogéneas; facilita el acceso automático de los nuevos operadores; coordina de manera coherente la financiación y la prestación del servicio; y, reduce costes administrativos para todas las partes.

Séptima.- El caso alemán demuestra que un sector inicialmente monopolístico puede evolucionar hacia un modelo competitivo si se introducen mecanismos institucionales y normativos adecuados. La VerpackG ofrece un ejemplo claro: neutralidad en la supervisión (ZSVR y Gemeinsame Stelle); reparto proporcional de obligaciones según cuotas de mercado; licitaciones competitivas para la adjudicación de contratos; y, la existencia de un acuerdo de coordinación único para todos los sistemas autorizados en un mismo territorio. Estos elementos han permitido abrir el mercado de residuos de envases domésticos a la competencia, garantizando la transparencia, la eficiencia y la equidad en la participación de todos los SCRAPs, nuevos e incumbentes.

Octava.- La instauración de un modelo de convenio único en el sector de los residuos de envases domésticos se presenta como una alternativa viable para evitar que este instrumento jurídico, esencial para el buen funcionamiento del sistema, pueda utilizarse por los operadores incumbentes para retener, en la medida de lo posible, su poder de mercado.

Novena.- Ni la LRSCEC ni el RERE impiden que cada Administración pueda suscribir un convenio único con todos los SCRAPs autorizados en su territorio. Sin embargo, la normativa vigente apenas regula la convivencia entre sistemas y se limita a distribuir el cumplimiento de los objetivos mínimos de recogida en función de la cuota de mercado, sin establecer un verdadero marco de coordinación. De ahí la necesidad de avanzar hacia una regulación más completa, que incluya cuestiones esenciales como la definición y aplicación de la cuota de mercado, la existencia de un ente independiente encargado de supervisar y coordinar el sistema, la prevención de posibles conflictos de interés entre operadores y la regulación de las infraestructuras esenciales.

8. BIBLIOGRAFÍA

ALENZA GARCÍA, J.F., El sistema de la gestión de residuos urbanos en el Derecho español, INAP-BOE, 1997.

ALENZA GARCÍA, J.F., “Los principios de la política de residuos”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 23, 2012, pp. 215-258.

ALONSO GARCÍA, E., “Derecho de la competencia y medio ambiente”, en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Dirs.), Diccionario de Derecho ambiental, Iustel, 2006, p.454-467.

ALONSO MAS, M.J., “La utilización de medios propios en el campo de la gestión de residuos”, en REVUELTA PÉREZ, I. y OCHO MONZÓ, J. (Dirs.), Economía circular y responsabilidad social, Thomson Reuters, 2021, pp. 119-166.

ALONSO MAS, M.J., “El nuevo reglamento europeo de envases: ¿garantía o restricción de la libre circulación de mercancías?” en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 39-87.

CONDE ANTEQUERA, J., La gestión de los residuos. Del servicio público a la regulación, Marcial Pons, 2024.

CUBEL SÁNCHEZ, P., La responsabilidad ampliada del productor de aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos, Tirant lo Blanch, 2016.

DE LA VARGA PASTOR, A., “La responsabilidad ampliada del productor y la economía circular en la UE y el ordenamiento jurídico español”, en NOGUEIRA LÓPEZ, A. y VENCE DEZA, X. (Dirs.), Redondear la economía circular: del discurso oficial a las políticas necesarias, Aranzadi Thomson-Reuters, 2021, pp. 203-233.

DE SADELEER, N., “Reglamento 2025/40, sobre los envases y residuos de envases: ¿armonización completa o parcial?”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 13-37.

ENTRENA RUIZ, D., “Protección ambiental y libre mercado: la incidencia de la responsabilidad ampliada de los productores de residuos sobre el servicio público local en el marco de la racionalización de la administración local (los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos como ejemplo)”, en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), Derecho ambiental en tiempo de crisis, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 335-348.

ENTRENA RUIZ, D., “La responsabilidad ampliada del productor del producto”, en PALOMAR OLMEDA, A. y DESCALZO GONZÁLEZ, A. (Dirs.), Estudios sobre la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Aranzadi Thomson-Reuters, 2022, pp. 291-327.

FORTES MARTÍN, A., La gestión contractual del servicio de recogida de residuos domésticos, Iustel, 2018.

GÓMEZ EXPÓSITO, Á. “Los convenios de gestión de residuos de envases domésticos: novedades regulatorias y estado de la cuestión”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 187-258.

GÓMEZ EXPÓSITO, Á., El fin de la condición de residuo en el Derecho español, Aranzadi-La Ley, 2025.

MARTÍN MATEO, R. y ROSA MORENO J., Nuevo ordenamiento de la basura, Trivium, 1998.

ORTEGA BERNARDO, J., “Los modelos actuales de gestión de residuos: modelo público para los residuos urbanos, modelo de gestión privada para los residuos peligrosos y modelo de monopolios privados para la gestión separada de los envases y residuos de envases”, en MENÉNDEZ REXACH, Á. y ORTEGA BERNARDO, J. (Dirs.), Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas, Consejo Económico y Social, 2011, pp. 55-105.

ORTEGA BERNARDO, J., “Comentario a los aspectos competenciales y organizativos de la Ley 7/2022, de Residuos (arts. 12 y 12)”, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 97-137.

PERNAS GARCÍA, J.J., “Responsabilidad ampliada del productor del producto: instrumento jurídico para el reparto social de los costes de la gestión de los residuos y el cumplimiento de los objetivos de circularidad (artículos 37 a 54 y 60)”, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº extra-21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 387-479.

PERNAS GARCÍAS, J.J., “El concepto de envase como elemento determinante del ámbito de aplicación de la normativa de envases y residuos de envases”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 89-114.

POVEDA GÓMEZ, P., “La responsabilidad ampliada del productor como instrumento que garantiza la más eficaz gestión de los residuos”, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, Iustel, nº 104-105, 2023, pp.76-85.

REVUELTA PÉREZ, I., “Transposición del paquete legislativo de economía circular de la Unión Europea mediante normas reglamentarias”, Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 21 (Ejemplar dedicado a: Estudio sistemático sobre la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular), 2022, pp. 669-695.

REVUELTA PÉREZ, I., “El etiquetado «ambiental» de los envases y sus residuos: los avances del RD 1055/2022 y del Reglamento (UE) 2025/40”, en REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 115-152.

ROSA MORENO, J., “La gestión de envases y residuos de envases: un reto para la próxima centuria”, en SOSA WAGNER, F. (Coord.), El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, vol. 3, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 3680-3682.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., “El establecimiento del sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) a la luz de la reciente legislación de residuos”, REVUELTA PÉREZ, I. (Coord.), La nueva regulación de los envases y residuos de envases en tiempos de la economía circular, Aranzadi-La Ley, 2025, pp. 153-186.

SACHS, N.M., “Planning the funeral at the birth: extended producer responsibility in the European Union and the United States”, Harvard Environmental Law Review, nº 51, 2006, pp. 51-98.

SANTAMARÍA ARINAS, R.J., Técnicas jurídicas para la economía circular (Informe DERIEC 2022), Aranzadi, 2023.

SERRANO LOZANO, R., El régimen jurídico de los residuos de envases, Dykinson, 2007.

SERRANO LOZANO, R., “Algunas cuestiones en torno a la responsabilidad ampliada del productor del producto: especial referencia a la legislación de residuos”, en GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (Dir.), Comentarios sistemáticos a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, Aranzadi, 2014, pp. 379-439.

SERRANO LOZANO, R., “La gestión municipal de residuos en el marco del régimen de responsabilidad ampliada del productor del producto”, Cuaderno de Derecho Local, nº 46 (Ejemplar dedicado a: Medio Ambiente), 2018, pp. 104-126.

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 15 de diciembre de 2025

LA COORDINACIÓN FINANCIERA COMO PRERREQUISITO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EFICAZ EN UN MARCO DE ECONOMÍA CIRCULAR

**FINANCIAL COORDINATION AS A PREREQUISITE FOR
EFFECTIVE ENVIRONMENTAL PROTECTION IN A CIRCULAR
ECONOMY FRAMEWORK**

Autora: María Amparo Grau Ruiz, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Complutense de Madrid (España). ORCID: [0002-0482-2816](https://orcid.org/0002-0482-2816)

Fecha de recepción: 31/10/2025

Fecha de aceptación: 01/12/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00455>

Resumen:

La falta de coordinación en el uso de competencias financieras cercena, desde la raíz, la capacidad de los entes públicos territoriales de llevar a cabo políticas de protección medioambiental eficaces. Las causas de la complejidad en esta materia derivan básicamente de un reparto competencial dispar conforme a la Constitución española. En la medida en que el sistema tributario trata de orientarse hacia objetivos de desarrollo sostenible, en distintos niveles territoriales de gobierno surgen con ímpetu incentivos para fomentar comportamientos respetuosos con el medio ambiente. Es preciso prestar la debida atención a la previa coordinación entre los entes públicos en lo tocante a las medidas financieras que adoptan para lograr eficientemente la finalidad que justifica su aparición. En el caso de la Unión Europea debe extremarse la precaución, tal como evidencian las frecuentes discusiones sobre la adecuación

de las bases jurídicas a emplear para la articulación de las políticas públicas en materia ambiental y financiera, dadas sus graves consecuencias.

Abstract:

The lack of coordination in the use of financial powers fundamentally undermines the ability of local, regional, national and supranational authorities to implement effective environmental protection policies. The causes of the complexity in this area stem mainly from an uneven distribution of powers according to the Spanish Constitution. As the tax system seeks to move towards sustainable development goals, incentives to encourage environmentally friendly behaviors are emerging with great momentum in different territorial levels. Due attention must be paid to prior coordination between public entities regarding the financial measures they adopt in order to efficiently achieve the purpose that justifies their introduction. In the case of the European Union, extreme caution must be exercised, as evidenced by the frequent discussions on the appropriateness of the legal bases to be used for the articulation of public policies on environmental and financial matters, given their serious consequences.

Palabras clave: Coordinación financiera. Incentivos fiscales. Beneficios tributarios. Subvenciones. Ayudas públicas. Vehículos eléctricos. Gestión forestal sostenible. Infraestructuras digitales. Cables submarinos. Economía circular.

Keywords: Financial coordination. Fiscal incentives. Tax expenditures. Grants. Public aid. Electric vehicles. Sustainable Forest Management. Digital infrastructures. Submarine cables. Circular economy.

Sumario:

1. Introducción
2. La falta de coordinación en las ayudas públicas a los vehículos eléctricos y el reto de la descarbonización
3. Una reducida capacidad de afrontar riesgos climáticos y ambientales por la escasa coordinación en los incentivos fiscales a la gestión sostenible de los bosques
4. La descoordinación en la financiación europea de las infraestructuras digitales y el olvido del interés ambiental en la regulación internacional aplicable a los cables marinos
5. El esperado impulso a la circularidad en la Unión Europea y el criticable uso de las distintas bases jurídicas previstas en los Tratados

6. Conclusión
7. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. The lack of coordination in public aid for electric vehicles and the challenge of decarbonization
3. A reduced ability to face climate risks due to poor coordination in tax incentives for sustainable forest management
4. The uncoordination in European funding for digital infrastructure and the oblivion of environmental concerns in international regulations
5. The expected boost to circularity in the European Union and the questionable use of the various legal bases provided for in the Treaties
6. Conclusion
7. Bibliographical references

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas subyacentes a la hora de lograr una protección medioambiental eficaz en diferentes ámbitos es el relativo a la financiación. Ahora bien, la principal razón estriba, a menudo, no tanto en la frecuente escasez de fondos, sino en los fallos a la hora de coordinar su uso, incluso cuando coexisten varias fuentes de financiación, que pueden llegar a confluir o no, con el mismo objetivo. De hecho, este fenómeno puede observarse bien en un único territorio, bien en varios colindantes que comparten intereses ambientales. En la práctica, la referida descoordinación financiera puede derivar en una indeseable situación, ya sea de infrafinanciación o de sobrefinanciación. Son variados los ejemplos que pueden encontrarse en la realidad cotidiana de nuestro Estado descentralizado, tal como se explicará en los siguientes apartados.

Debe partirse de esta base: las competencias en materia financiera están distribuidas entre la Unión Europea, el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales, normalmente de manera asimétrica (conforme al reparto constitucional y, en su caso, las respectivas Leyes de cesión de tributos o de tributos propios en ejercicio de la autonomía financiera plasmada estatutariamente). Todo ello contribuye a generar un panorama, de entrada, ya suficientemente complejo, que afecta los entes públicos en España a la hora de asegurar una buena gestión financiera en sí, tanto por la vía del gasto como la

de los ingresos públicos. Si a todo ello se suma la problemática surgida en virtud de la diferente distribución de títulos competenciales en materia de medioambiente según los diversos campos (montes, aguas, energía, residuos, etcétera), la dosis de complejidad resulta necesariamente incrementada. Esta cuestión no debe tenerse por baladí, porque la adecuada combinación de competencias materiales (también denominadas sustantivas) con las financiero-tributarias afecta muy directamente al gasto público, que debe atender al mandato contenido en el artículo 31.2 de la Constitución española:

El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Hasta la fecha, una rápida revisión de la evolución histórica pone de relieve cómo se ha concebido el sistema fiscal fundamentalmente en torno al principio de capacidad económica (o contributiva) del artículo 31.1 de la Constitución. Sólo en una época reciente, por las demandas de sostenibilidad a escala global, a raíz de la Agenda 2030¹, se observa un intento decidido de alinear los sistemas fiscales modernos con el desarrollo sostenible. Desde luego, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lograr la sostenibilidad ambiental, además de la social y la de gobernanza económica, es una prioridad. Ésta se ve concretada expresamente a través de varios objetivos: proteger ecosistemas terrestres y marinos, promoviendo el cuidado de los bosques, entre otros. Ante esta relativamente novedosa exigencia, el concepto de extrafiscalidad surge como herramienta útil que permite atender ciertos intereses amparados constitucionalmente y compatibilizarlos con la función fiscal, típicamente recaudatoria.

Mediante la introducción de incentivos económicos se intenta modular el comportamiento de los individuos y del sector empresarial para orientarlos hacia conductas más respetuosas con el medio ambiente (por ejemplo, reduciendo las emisiones de carbono en la transición energética). Estos incentivos suelen configurarse con la forma de subvención o de algún tipo de beneficio fiscal. Sin embargo, un beneficio tributario –desde la perspectiva del particular que lo puede aplicar para reducir su carga fiscal– supone un gasto para el ente público en cuestión, por la pérdida de la recaudación que lleva aparejada. Razón por la cual conviene cerciorarse de que será eficaz el sacrificio de fondos públicos a realizar y de que efectivamente con él se logrará la finalidad de interés general buscada. En determinados casos, son varios los niveles territoriales de gobierno que optan por promover con financiación pública, a través de diversos tipos de ayudas, la movilidad sostenible, la prevención de

¹ Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1.

determinados riesgos, etcétera. Sin embargo, si no se establecen mecanismos que aseguren la coordinación entre todos ellos, el otorgamiento de dichas ventajas fiscales puede acabar resultando del todo ineficiente.

El objeto del presente trabajo es repasar someramente la situación actual en España en varios campos para denunciar la vigencia del problema común aquí apuntado y la urgencia de abordarlo. Para ello, se contrastará la hipótesis planteada en lo relativo a los incentivos a la movilidad eléctrica, la gestión de los bosques, así como las infraestructuras digitales. Nuestro propósito es llamar la atención sobre esta cuestión de fondo, que con frecuencia pasa desapercibida y condiciona la capacidad de reacción en momentos críticos (por ejemplo, ante los incendios). Hasta el propio Tribunal de Cuentas ya alertó de los riesgos que entraña la descoordinación financiera en tal caso. Cabe, pues, reivindicar que la coordinación financiera es, hasta cierto punto, condición *sine qua non* para el correcto ejercicio de las competencias en materia de gestión ambiental. Los pasos que se den hacia su consecución, sin duda, permitirán que cada una de las políticas ambientales despliegue todo su potencial. Además, este asunto es especialmente relevante en el actual contexto de aceleración del tránsito a la economía circular, que pretenden impulsar las instituciones europeas.

2. LA FALTA DE COORDINACIÓN EN LAS AYUDAS PÚBLICAS A LOS VEHÍCULOS ELÉCTRICOS Y EL RETO DE LA DESCARBONIZACIÓN

El sector del transporte es responsable aproximadamente de una quinta parte de las emisiones totales de CO₂. La fiscalidad puede servir como herramienta de transformación del actual modelo de movilidad hacia otro descarbonizado, procurando simultáneamente una transición justa. De hecho, la Unión Europea, en el camino hacia la neutralidad climática en 2050, permite a los Estados miembros adoptar instrumentos fiscales que impulsen la movilidad sostenible. A partir del Reglamento UE 2023/851 y la Directiva 2018/844, en España la Ley 7/2021 y el PNIEC 2023-2030 han promovido el fomento de los vehículos eficientes energéticamente. No obstante, la falta de una política fiscal ambiental homogénea entre comunidades autónomas limita la eficacia de muchos de los estímulos existentes. En 2022, ya el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria² dedicó el capítulo 5.2 a la “Movilidad compatible con la transición ecológica” proponiendo diversas medidas.

² COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS. *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2022 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

Varios tributos regulados por el Estado contemplan un régimen favorable aplicable a los vehículos eléctricos. Por ejemplo, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. También se encuentra en el Impuesto sobre Sociedades o el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A estos impuestos clásicos, que nacieron en nuestro sistema tributario sin una finalidad ambiental en origen, se les han ido introduciendo criterios ambientales según las prioridades políticas de cada momento. Además del posible ejercicio las competencias normativas en los tributos estatales cedidos a las comunidades autónomas (por ejemplo, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, Galicia y las Islas Baleares aplican un tipo reducido del 0 % a vehículos “cero emisiones”, mientras que Andalucía, el 1 %), existe otra vía para fomentar el interés medioambiental: la utilización de tributos propios autonómicos, como sucede en el caso del Impuesto catalán sobre emisiones de CO₂.

Con el cúmulo de medidas fiscales que, en algunos casos, tratan de aumentar la presión tributaria sobre los vehículos más contaminantes y, en otros, de otorgar beneficios dirigidos a promover la adquisición de vehículos eléctricos³ se pueden involuntariamente provocar efectos cruzados no deseados. Cuando los incentivos son dispares y su ritmo es cambiante, necesariamente se termina influyendo en las actitudes de los consumidores y se genera una cierta desconfianza. Se ha criticado, con acierto, que la heterogeneidad puede comprometer la eficacia de los incentivos, distorsionar la neutralidad del mercado y atentar contra el principio de igualdad. La fragmentación existente incide en el objetivo de descarbonización del parque móvil. Y este problema no es coyuntural. Desde luego, una de las deficiencias estructurales observada en la fiscalidad española es la descoordinación normativa, patente en lo ambiental⁴. A menudo, algunas interacciones ponen de relieve incoherencias e incluso aparecen incentivos desalineados con los objetivos medioambientales nacionales y europeos, debilitándose su propio carácter extrafiscal⁵. Una mayor coordinación interterritorial podría servir para articular mejor los mecanismos

³ RIVAS NIETO, Estela. [Los beneficios fiscales y financieros a los vehículos eléctricos y a los puntos de recarga](#). Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol.14, núm. 2, 2023, pp. 1–38.

⁴ Sobre estas cuestiones, véanse GALAPERO FLORES, Rosa. *La fiscalidad como instrumento tributario en la gestión del medio ambiente*, Madrid: Dykinson, 2022, pp. 20-21 y GRAU RUIZ, María Amparo. *La coordinación legislativa en los impuestos*. Madrid: Iustel, 2007.

⁵ Sobre las interacciones posibles, véase ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. [UN Handbook on carbon taxation for developing countries](#), Nueva York: Naciones Unidas, 2021, p. 169 (Fecha de último acceso 29-10-2025). Históricamente se han planteado problemas por el sometimiento a tributación de algunas ayudas públicas, como en su día puso de relieve CUBERO TRUYO, Antonio Manuel. El habitual desconocimiento del gravamen en el IRPF de las ayudas recibidas por la renovación de vehículos (Plan PIVE) y las dudas razonables sobre la calificación de ganancia patrimonial. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 8, 2015, pp. 15–30.

fiscales orientados a desincentivar el uso de combustibles fósiles y a fomentar el uso de tecnologías más limpias, por ejemplo, fijando mínimos homogéneos en determinadas ventajas fiscales.

Según la Asociación de Constructores Europeos de Automóviles, España ha registrado un incremento interanual del 12,2 % en la matriculación de turismos nuevos (desde 336.753 unidades en primer cuatrimestre de 2024 a 377.889 en idéntico período del 2025). La recuperación del mercado se ha visto impulsada principalmente por el aumento de la demanda de vehículos eléctricos, mientras que ésta ha descendido en el caso de los que usan combustibles fósiles⁶. Siendo el objetivo estatal alcanzar más de 5,5 millones de vehículos eléctricos en circulación en 2030, el Real Decreto-Ley 3/2025, de 1 de abril, ha ampliado los incentivos económicos para la adquisición de vehículos de bajas o nulas emisiones. En la actualidad sólo circulan 595.647 vehículos ecológicos y la infraestructura de recarga es insuficiente en la práctica. Ahora bien, cabe plantearse la viabilidad de prórrogas sucesivas del Plan MOVES III atendiendo al grado de madurez del mercado de vehículos eléctricos, en tanto impactan en el principio de suficiencia financiera y a la equidad.

A las diferencias en los incentivos fiscales que, en ocasiones, causan inseguridad jurídica, se suma la complejidad administrativa por un formalismo excesivo en la aplicación de la deducción estatal por vehículos eléctricos y las ayudas del Plan MOVES III⁷. Si bien es comprensible la necesidad de control, este no debe articularse de modo que impida el acceso y adecuado disfrute por aquellos a quienes se dirige la medida, debiendo apostarse por una simplificación de los procedimientos. La vinculación territorial, como requisito, según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia restringe la competencia y distorsiona el mercado⁸.

⁶ El incremento ha sido del 71,2 % en la matriculación de vehículos eléctricos puros (BEV), del 42,8 % en híbridos enchufables (PHEV) y del 35,8 % en híbridos no enchufables (HEV). Las matriculaciones de vehículos de gasolina (-12,7 %) y diésel (-34,4 %) han experimentado una caída, lo que muestra un cambio estructural en el parque móvil según [ACEA](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

⁷ Como ha estudiado SANDOVAL JUÁREZ, Myriam de los Ángeles. Fiscalidad para la promoción de movilidad sostenible: análisis de la regulación aplicable a los vehículos considerados eficientes energéticamente y el plan MOVES en el marco de la descarbonización del transporte, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

⁸ COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. [Informe PRO/CNMC/003/21](#) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a actuaciones de apoyo al despliegue del vehículo eléctrico (Plan MOVES III), 2021 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

3. UNA REDUCIDA CAPACIDAD DE AFRONTAR RIESGOS CLIMÁTICOS Y AMBIENTALES POR LA ESCASA COORDINACIÓN EN LOS INCENTIVOS FISCALES A LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES

En España, la mayoría de las herramientas fiscales vigentes están diseñadas con miras a fomentar la inversión en explotaciones forestales conforme a criterios meramente productivos y no contemplan incentivos o medidas correctoras frente al abandono, la prevención activa de incendios o la restauración de los bosques. En general, el tratamiento fiscal previsto para el ámbito forestal sigue siendo poco incentivador, si se contempla desde la óptica de los principios de sostenibilidad y justicia distributiva.

Los beneficios aplicables al sector forestal son fragmentados y muchos dependen de su incorporación en planes regionales o instrumentos de planificación. Por ejemplo, la deducción del 10 % en el Impuesto sobre Sociedades, prevista en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes⁹, se aplica a inversiones en conservación y mejora del monte, sin contemplar de forma explícita estímulos a lo largo de toda la cadena de valor productiva forestal. La bonificación autonómica del 95 % en el Impuesto sobre el Patrimonio correspondiente a los montes ubicados en Cataluña está condicionada a contar con un instrumento de ordenación forestal aprobado por la autoridad competente. Las transmisiones gratuitas por herencia o donación están sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, si bien algunas explotaciones familiares forestales pueden acogerse a bonificaciones fiscales específicas. El Impuesto sobre el Valor Añadido cuenta con un régimen especial para la agricultura, ganadería y pesca, aplicable también a la actividad silvícola. Contiene beneficios como la posibilidad de aplicar tipos reducidos del 10 % o incluso del 5 % a ciertos productos o servicios forestales. Además, prevé exenciones específicas para importaciones transfronterizas en zonas limítrofes, bajo condiciones de reciprocidad o proximidad territorial. En este panorama, esbozado aquí a grandes rasgos, es notorio el débil acompañamiento normativo en la materia, especialmente en el ámbito fiscal, salvo excepciones, como la del Principado de Asturias, que prevé una deducción del 30 % en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por la obtención de la certificación de gestión forestal sostenible¹⁰.

⁹ [Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes](#). Boletín Oficial del Estado, 280, de 22 de noviembre de 2003 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

¹⁰ Como ha puesto de manifiesto el análisis detallado de CEDILLO RAMÍRES, Dulce María. Fiscalidad de los bosques: estudio comparado de España y México en los impuestos directos e indirectos, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

Ahora bien, ésta parece ser la tónica en los países de nuestro entorno. Aunque la OCDE ha resaltado el potencial de la silvicultura para mitigar graves impactos ambientales, muchas de las medidas fiscales adoptadas por los Estados han sido reactivas o cortoplacistas para reforzar la capacidad de prevención y respuesta ante incendios forestales, sin adoptar un enfoque estructural que estimule una gestión sostenible.

Tras el fatídico verano de 2025, es fácil pensar en los incendios forestales, que no solo suponen una catástrofe ambiental y económica, sino que afectan directamente a los derechos fundamentales (como la salud, el acceso al agua, o incluso el patrimonio cultural). Por ello, se ha reclamado justamente una fiscalidad forestal con enfoque de derechos humanos, que incorpore criterios de justicia climática y equidad territorial¹¹. Es crucial tener en cuenta esta perspectiva ante la previsible mayor frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos.

Baste recordar que, en la segunda quincena de agosto de 2025, España registró picos récord de emisiones derivadas de incendios forestales en los últimos 23 años, según *Copernicus Atmosphere Monitoring Service*. El salto fue abrupto: por debajo de la media a niveles récord en apenas una semana, lo que demuestra que la ventana de prevención se está acortando. Esta situación impacta gravemente en la salud pública, los ecosistemas y las economías rurales. Los datos del MITECO confirman la magnitud del problema: en 2022 se quemaron 268.099 hectáreas; en 2023 la cifra descendió a 89.068 hectáreas (– 67 %) y en 2025¹²; a fecha 19 de agosto, el sistema *European Forest Fire Information System* ya estimaba más de 340.000 hectáreas arrasadas. Aunque la variabilidad interanual es extrema, la tendencia climática incrementa el riesgo de forma sostenida.

Ante las devastadoras consecuencias del fuego, por un lado, como batería inmediata, se han habilitado una serie de ayudas económicas directas, beneficios fiscales, medidas laborales y de Seguridad Social, así como subvenciones específicas para los sectores agrícola, ganadero y forestal¹³. Por otro lado, el Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto¹⁴, ha establecido directrices y criterios

¹¹ BERRO FERNÁNDEZ, Nuria. [Incendios forestales en España: arden derechos humanos](#), Blog de Amnistía internacional, 2025 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

¹² ECOAVANT. [España registra el peor año en incendios forestales con más de 354.000 hectáreas arrasadas en 2025](#), 7 de octubre de 2025 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

¹³ GOBIERNO DE ESPAÑA, Ministerio del Interior. [El Gobierno habilita la vía para que los damnificados por los 114 incendios forestales graves registrados durante los últimos dos meses soliciten ayudas y subvenciones](#), 2025. (Fecha de último acceso 29-10-2025).

¹⁴ [Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios](#)

comunes para la elaboración de los planes anuales autonómicos de prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 48 de la Ley de Montes. Este marco común de actuación está llamado a procurar una mayor coherencia, eficacia y coordinación entre las distintas administraciones públicas con competencias forestales, sin perjuicio del respeto al principio de autoorganización administrativa. Cuestión pendiente es cómo se relacionarán éstas con las autoridades que cuentan con las pertinentes competencias financieras. A nuestro juicio, el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de prevención, coordinación y respuesta rápida ante desastres naturales debe incluir la necesaria coordinación normativa y consiguiente cooperación administrativa, tanto entre autoridades con las oportunas competencias materiales entre sí como con aquellas a las que les corresponden las financieras. Este reto ya tradicional en la gestión pública cuando afecta a entidades que desenvuelven su actividad dentro de un mismo territorio se acrecienta todavía más cuando varios territorios se ven involucrados y la solución al problema exige una actuación al unísono.

Dado que el marco fiscal vigente muestra limitaciones significativas, es precisa una visión estratégica a más largo plazo que permita adoptar medidas sostenidas de prevención, conservación y valorización económica del monte. La gestión forestal sostenible permite el aprovechamiento económico y sirve igualmente para la prevención de riesgos. Informes internacionales, como el *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction* en 2019¹⁵, identifican líneas prioritarias de acción, como el fortalecimiento de la gestión forestal mediante cortafuegos, la reducción de biomasa seca y el pastoreo controlado; los sistemas de alerta temprana basados en tecnologías satelitales y detección automática; urbanismo que integre materiales ignífugos, etcétera. Integrar las prácticas resiliencia forestal dentro de las políticas fiscales a la hora de configurar incentivos homogéneos permitiría no solo reducir la magnitud de los incendios, sino también vincular la gestión forestal con objetivos más amplios de adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible.

Aunque puntualmente se expresen preocupaciones en los círculos políticos¹⁶, debe recalcarse que no sólo se necesitan más incentivos específicos para

forestales. Boletín Oficial del Estado, 208, de 29 de agosto de 2025 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

¹⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres, Informe de evaluación global sobre reducción del riesgo de desastres 2019, ONU, Nueva York, 20019 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

¹⁶ EUROPA PRESS NACIONAL. El PSOE defenderá en el Senado una batería de medidas para buscar el consenso en la protección los bosques, 2025. PARTIDO POPULAR. El Senado aprueba otra Ley Feijóo, la de Montes de Socios centrada en la zona rural, 2024 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

promover la gestión forestal sostenible, sino que es urgente asegurarse, como paso previo fundamental, de que estén bien coordinados financieramente, sean suficientes para provocar el cambio de conducta al que se aspira y estén adaptados a las diferentes realidades. La más reciente propuesta parlamentaria sí parece orientarse hacia una gobernanza multinivel del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, acentuando la coordinación en materia de política forestal para alinearla con los objetivos de transición energética y economía circular. Pero, insistimos, la coordinación fiscal ha de concebirse como presupuesto lógico para lograr el ansiado éxito. Un caso ilustrativo se desprende del encomiable Informe del Tribunal de Cuentas:

Aunque la coordinación para las labores de extinción de incendios entre la Administración General del Estado y las Comunidades está articulada y formalizada por escrito en procedimientos que se conocen y respetan, persisten aspectos a mejorar. Sin embargo, en lo que respecta a los recursos terrestres que aporta la Administración General del Estado, coexiste un encargo estatal a TRAGSA con otros efectuados por distintas Comunidades autónomas a esta empresa para ese mismo fin, sin que existan mecanismos de coordinación ni se haya estudiado la posibilidad de financiar entre todas las Administraciones un encargo conjunto, lo que podría suponer una mayor eficiencia y economía en la utilización de los recursos¹⁷.

4. LA DESCOORDINACIÓN EN LA FINANCIACIÓN EUROPEA DE LAS INFRAESTRUCTURAS DIGITALES Y LA IMPREVISIÓN DEL INTERÉS AMBIENTAL EN LA REGULACIÓN INTERNACIONAL APLICABLE A LOS CABLES MARINOS

Mientras transitamos hacia la consolidación de la era digital, en aras de garantizar la competitividad económica, el ejercicio de los derechos digitales por parte de los ciudadanos y la cohesión territorial, muchos Estados están haciendo notables esfuerzos para proporcionar un acceso equitativo y eficiente a redes de comunicación avanzadas. En este sentido, las infraestructuras digitales estratégicas, como las de interconexión transfronteriza o los cables submarinos, están exigiendo de los poderes públicos una planificación jurídica y financiera

¹⁷ También advierte de que en Extremadura en la planificación para la extinción de incendios forestales se exigen dos tipos de planes con funciones similares a municipios con al menos un 10% de su territorio en Zonas de Alto Riesgo, y ambos incluyen recursos para emergencias, generando redundancia. TRIBUNAL DE CUENTAS. [Informe de fiscalización sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, ejercicio 2018](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025). TRIBUNAL DE CUENTAS. [Informe de fiscalización de los planes de actuación de ámbito local por incendios forestales en los municipios de la Comunidad autónoma de Extremadura, ejercicio 2022](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

coordinada, a menudo de carácter internacional¹⁸. Interesa destacar aquí la contribución del *International Cable Protection Committee (ICPC)*¹⁹, cuando intenta promover marcos jurídicos nacionales que garanticen la protección de estos cables. Sus recomendaciones reflejan estándares técnicos aceptados internacionalmente y tratan de reforzar la seguridad jurídica. Algunas de las que ha efectuado en materia jurídico-tributaria son las siguientes: 1^a Evitar la imposición de aranceles, impuestos o tasas sobre actividades de instalación o mantenimiento de cables fuera de las aguas jurisdiccionales del Estado; 2^a No gravar con tasas ni impuestos a los buques dedicados a los cables submarinos que solo transiten por la Zona Económica Exclusiva (ZEE) sin realizar operaciones en el territorio; 3^a Reducir o eliminar aranceles aduaneros sobre equipos de cableados importados, con el fin de facilitar la disponibilidad rápida de material para reparaciones urgentes y evitar impactos económicos negativos. El respeto del principio de no interferencia más allá del mar territorial, constituye una buena práctica, evita fricciones diplomáticas y asegura un marco jurídico claro para los operadores. Así, por ejemplo, Australia exige una evaluación de impacto ambiental y la aprobación de zonas protegidas para evitar daños, pero no impone tasas o aranceles por la instalación fuera de sus aguas interiores.

Como es sabido, el ejercicio de la potestad tributaria debe respetar el principio de legalidad y los compromisos internacionales asumidos por el Estado. España es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por lo que cualquier intento de imponer gravámenes a cables submarinos fuera de la zona del mar territorial, incluyendo la ZEE o la plataforma continental, carecería de base jurídica, salvo habilitación expresa prevista en la propia Convención. En nuestro país, la regulación específica sobre el uso del medio marino y litoral se encuentra en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas²⁰, que establece los requisitos administrativos y económicos para la utilización del dominio público marítimo-terrestre por particulares²¹, entre ellos, el posible

¹⁸ Esta realidad ha sido contrastada a raíz de la investigación de MESA SANTANA, Danirka. Infraestructuras en la era digital: Tributación y Financiación, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

¹⁹ El [ICPC](#) es un organismo técnico internacional, desde su creación en 1958 agrupa a más de 170 miembros (gobiernos, operadores y organizaciones especializadas) procedentes de 65 países (Fecha de último acceso 29-10-2025).

²⁰ [Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas](#). Boletín Oficial del Estado, 181, de 29 de julio de 1988 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

²¹ Ante el desarrollo tecnológico cabe alertar de nuevas modalidades de utilización del dominio público frecuentes en el despliegue de infraestructuras digitales que suponen un uso intensivo de bienes públicos sin necesidad de contacto directo o exclusivo y generan una ventaja económica privada. Desde el punto de vista económico-patrimonial es preciso establecer mecanismos justos de compensación a través de cánones o tributos por este uso. Su regulación se suele encontrar en leyes sectoriales, no puramente tributarias (como la Ley

sometimiento a concesión administrativa y canon por ocupación. En el caso de los cables submarinos, este régimen ha sido una fuente de litigios puesto que los operadores han impugnado frecuentemente liquidaciones al considerar que se vulneraba el principio de legalidad tributaria y excedían el alcance del hecho imponible.

En esta tesisura, encuentra pleno sentido abogar por la condicionalidad. Y en el marco comunitario, la obtención de financiación pública condicionada a criterios ambientales aparece no sólo como una exigencia de política económica coyuntural, sino como un eje estructural de la gobernanza fiscal europea. Las infraestructuras digitales, especialmente cuando reciben fondos públicos, deben estar integradas en una lógica fiscal coherente con el principio de desarrollo sostenible²².

La Unión Europea ha desarrollado variados instrumentos jurídicos y financieros para apoyar la puesta en marcha de infraestructuras esenciales. Por ejemplo, el Mecanismo Conectar Europa-Digital, está regulado por el Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, que establece el marco para el periodo de programación 2021-2027²³. En dicho marco, entre 2021 y 2023, ya se han destinado más de 420 millones de euros a infraestructuras de conectividad transfronteriza, de los cuales aproximadamente 142 se han asignado a proyectos relacionados con cables submarinos. Baste nombrar algunos: *Medusa Submarine Cable System* entre Europa y el norte de África; EllaLink y PENCAN-9, para la conectividad de Canarias con la península y Marruecos; PISCES, que conectará Irlanda con Francia; y Atlantic CAM, entre las Azores y Madeira. Hasta 2027, está previsto consolidar una inversión total cercana a los 1.000 millones de euros a través de este mecanismo.

Es forzoso reconocer que numerosos proyectos estratégicos de conectividad en época reciente han contado con financiación pública proveniente de instrumentos europeos en línea con los objetivos de la Década Digital 2030. Ahora bien, pese a estar sujetos los fondos europeos a criterios de elegibilidad, control y justificación, se han denunciado importantes deficiencias en su

9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones). CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César. El desarrollo tecnológico como configurador de nuevos tipos de aprovechamientos especiales del dominio público. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2010, pp. 43-50.

²² GRAU RUIZ, María Amparo. [Condicionalidad, selectividad y afectación: ¿estrategias a considerar para la recuperación económica?](#), Revista Técnica Tributaria, núm. 129, 2020 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

²³ COMISIÓN EUROPEA, [142 millones EUR adicionales para apoyar las redes submarinas y las infraestructuras de conectividad en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» \(MCE\) Digital](#). Nota de prensa de 5 diciembre 2024. (Fecha de último acceso 29-10-2025).

coordinación y gestión. El Tribunal de Cuentas, en su Informe 1608/2024²⁴, se ha centrado en la fiscalización de la gestión de las ayudas a entidades locales para la transformación digital concedidas en 2021. La mayor parte de los recursos, en el despliegue del PRTR, se han destinado a proyectos enmarcados dentro de línea estratégica de transformación digital; que no es una de las prioridades dentro de la planificación estratégica nacional ni europea, por lo que urge una revisión del enfoque político en las distintas instancias. Además de subrayar la desconexión entre prioridades normativas y ejecución presupuestaria, este informe pone de relieve un déficit de coordinación y armonización técnica (especialmente en la plataforma COFFEE-MRR). El Tribunal acertadamente señala que las disfunciones comprometen la eficacia del instrumento y la seguridad jurídica, incumpliendo el principio de buena administración.

En la práctica, muchas decisiones de inversión en infraestructuras digitales están profundamente condicionadas por el marco legal y tributario de los Estados receptores²⁵. Evidentemente el diseño de los marcos de financiación y la asignación de subvenciones deben tener en cuenta las condiciones efectivas para atraer y retener inversión privada de carácter estructural. Las infraestructuras críticas, como los cables submarinos, requieren de un entorno normativo previsible²⁶, transparente y coordinado internacionalmente, que sirva a la conectividad de manera sostenible. Y, de nuevo, ello sólo es posible si previamente se han coordinado con anterioridad las competencias en materia de ingreso y gasto público.

5. EL ESPERADO IMPULSO A LA CIRCULARIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA Y EL CRITICABLE USO DE LAS DISTINTAS BASES JURÍDICAS PREVISTAS EN LOS TRATADOS

A la hora de articular o revisar determinados incentivos (como los citados en el sector del transporte, de la silvicultura o las infraestructuras digitales), siempre es preciso tomar en consideración cómo puede verse influida su configuración

²⁴ TRIBUNAL DE CUENTAS, [Informe núm. 1608/2024](#), Madrid: 2024 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

²⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. [The Role of Incentives in Investment Promotion: Trends and Practices in OECD Member Countries](#), París: Publicaciones de la OCDE, 2024 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

²⁶ Desde la perspectiva empresarial, para la sostenibilidad de estas infraestructuras, la seguridad jurídica, la protección a la inversión y la estabilidad fiscal son factores determinantes. Piénsese, por ejemplo, en la retirada de Telefónica del continente americano.

por las inminentes políticas europeas y la forma en las que se implementan. Veamos un claro ejemplo a continuación.

Tomando como dato de partida el relativo a que las empresas manufactureras de la Unión Europea suelen gastar más del doble en materiales que en mano de obra o energía, la Comisión Europea ha puesto de relieve cómo las prácticas circulares contribuyen a reducir sus costes y simultáneamente a reducir la emisión de gases de efecto invernadero entre el 20 y el 25 % necesarios para lograr la neutralidad climática antes de 2050. Con base en la Brújula para la Competitividad y el Pacto por una Industria Limpia, ha efectuado recientemente una consulta pública²⁷. Su propósito es presentar una propuesta de reglamento en el último cuatrimestre de 2026, la denominada “Ley de Economía Circular”. Tras haber constatado que la tasa de circularidad de la economía de la UE apenas ha variado en los últimos quince años (del 10,7 % en 2010 al 11,8 % en 2023), busca ahora acelerar la transición hacia una economía circular sólida como solución eficaz a desafíos medioambientales.

Interesa resaltar la justificación de esta iniciativa, en tanto deja claro que la coordinación entre los Estados miembros no ha sido suficiente. Las interpretaciones dispares y la aplicación desigual de la normativa comunitaria que estos hacen están fragmentando el mercado único. Así se dificulta a las empresas transformar los residuos en materias primas secundarias y se impiden economías de escala. Sin un enfoque común, la circularidad no podrá alcanzar la gradación necesaria para ser competitiva y económicamente viable. Literalmente dice:

La ausencia de medidas a escala de la UE mantendría en gran medida el statu quo, pondría en peligro la industria del reciclaje de la UE y aumentaría la dependencia de fabricantes de terceros países para alcanzar los objetivos ecológicos, digitales, de defensa y de seguridad económica de la UE. Actuar a nivel de la UE aportaría un valor añadido al reducir la carga normativa, simplificar los procedimientos administrativos y crear un marco más ágil y coordinado que favorezca la inversión en circularidad y la creación de empleo.

Esta estrategia centrada en conseguir la independencia de la UE en cuanto a la importación de materias primas (incluidas las fundamentales), una mayor coordinación y la simplificación demuestra nuevamente el valor de estos elementos que en nuestro discurso hemos subrayado como críticos.

²⁷ La [consulta pública](#) hace expresa referencia al [Clean Industrial Deal](#) y al [Competitiveness Compass](#) (Fecha de último acceso 29-10-2025). El [Informe Draghi](#) incluye numerosas referencias al impacto de los aspectos tributarios en diferentes sectores, por ejemplo, mediante incentivos a los vehículos eléctricos en el de la automoción, p. 148 y siguientes (Fecha de último acceso 7-12-2025). Sobre su base ha elaborado el reciente informe la Agencia Europea de Medioambiente. European Environment Agency, [Europe's environment 2025](#), Copenhagen, 29 de septiembre de 2025.

Las materias primas secundarias suelen ser más caras y de menor calidad, razones por las que no pueden competir con las materias primas vírgenes sin incentivos económicos específicos, un marco legislativo favorable y mecanismos de verificación y cumplimiento. En esta tesitura, es preciso que las externalidades medioambientales negativas de la economía lineal se internalicen y se valoren adecuadamente las externalidades positivas de las materias primas secundarias (para que su precio refleje su menor impacto ambiental). Además, se observan asimetrías en la disponibilidad de información (que afectan a consumidores y vendedores de estas últimas materias primas), sesgos de comportamiento, costes transitorios y riesgo de fraude o fugas.

La descripción facilitada en la consulta parece fijarse únicamente en cuestiones sustantivas, olvidando “casualmente” las financieras. Quizás el motivo oculto sea que está previsto contar con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como base jurídica para la adopción del futuro Reglamento. De ese modo, el proceso de toma de decisión excluirá la unanimidad requerida para asuntos fiscales en el Consejo y bastará el voto de la mayoría de los Estados miembros para lograr su aprobación. Sin embargo, este escollo no parece fácil de salvar; sobre todo, cuando se reconoce que “De la evaluación de impacto podrían derivarse medidas complementarias basadas en otras disposiciones jurídicas”. Si, como postulamos, el enfoque común coordinado no incorpora adicionalmente una mínima coordinación financiera, es probable que quede parcialmente abocado al fracaso.

Ante las dificultades que supone la modificación de los Tratados constitutivos de la Unión, la Comisión ya intentó en 2019, tras una serie de discusiones históricas, promover la utilización de las cláusulas pasarelas de forma progresiva, incluyendo en una de las primeras etapas de la expansión gradual del ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada los casos de estrecha vinculación de la política fiscal a políticas ambientales²⁸. Hasta la fecha este intento no ha sido exitoso en materia tributaria, aunque el Parlamento Europeo parece decidido a minimizar este derecho de veto en la práctica, a la vista de los

²⁸ EUROPEAN COMMISSION. COM (2019) 8 final, Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, *Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy*, Strasbourg, 15.1.2019. Como explica la propia Comisión en su *Factsheet* a modo de [infografía](#): “Step 2 would introduce QMV [Qualified Majority Voting] as a useful tool to progress tax measures as support for other policy goals, e.g. fighting climate change, protecting the environment or improving public health. Proposals in policy areas generally covered by QMV should not switch to unanimity because they contain provisions on taxation” (Fecha de último acceso 29-10-2025).

obstáculos que supone para que muchas de las políticas de la Unión Europea sean eficaces²⁹.

En este contexto de falta de consenso para avanzar en esa línea, se está produciendo una huida *de facto* de las bases jurídicas que exigen unanimidad para la adopción de medidas financieras. Hasta el punto de que este fenómeno se ha hecho harto evidente en tiempos recientes. Baste citar, por ejemplo, el uso que se ha hecho del artículo 122.1 del TFUE en el área de la energía por existir dificultades en la provisión de algunos productos, estableciendo una contribución solidaria temporal obligatoria en el Reglamento 2020/1854, escapando a las exigencias del artículo 115 TFUE y a los principios de atribución de competencias y subsidiariedad. O, en parecidos términos, cabe destacar la utilización del artículo 192.1, en lugar del apartado 2 de este precepto aplicable a disposiciones esencialmente de carácter fiscal, como base para la adopción del Reglamento 2023/956, que establece el Mecanismo de ajuste en frontera por carbono. Si bien, en este ámbito, cabe mencionar el recurso interpuesto el 8 de agosto de 2023 por la República de Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea³⁰.

En definitiva, la base jurídica en la que apoyar una medida normativa ulteriormente influye de manera decisiva no sólo en seguir el cauce del procedimiento legislativo ordinario o especial, sino también en el grado de armonización finalmente obtenido. A la hora de diseñar cada una de las políticas europeas, la compleja situación actual acaba teniendo serias repercusiones en las posibles soluciones nacionales a problemas conjuntos. Cuando la coordinación de la cuestión financiera corre el riesgo de ser ignorada o postergada, principalmente por motivos de técnica legislativa y de soberanía política, conviene alertar de que las consecuencias fruto de tal acción no serán desdeñables en absoluto, ni para el sistema jurídico en sí, ni para aquellos que, en última instancia, puedan resultar económicamente impactados por tal modo de proceder.

6. CONCLUSIÓN

La coordinación jurídico-financiera es un *prius* lógico para que las políticas ambientales puedan desplegar todo su potencial. La realidad demuestra que el

²⁹ PARLAMENTO EUROPEO. Report A9-0208/2023, [Report on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties](#), 1.6.2023 - (2022/2142(INI)) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

³⁰ [Asunto C-512/23](#), por el recurso interpuesto el 8 de agosto de 2023, República de Polonia / Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea. DO C 338 de 25.9.2023, pp. 14-15 (Fecha de último acceso 29-10-2025).

estado de esta cuestión es francamente mejorable. Debe aspirarse al ejercicio coordinado de las competencias financieras para fines de interés común, incluso cuando excedan un ámbito territorial propio. En otro caso, se generan ineficiencias con costes imperdonables, incumpliéndose el mandato de la norma constitucional en lo atinente al gasto público. La situación es apremiante en la medida en que proliferan estas actuaciones por el giro que todos los sistemas financieros y tributarios están experimentando para integrar criterios relativos a la sostenibilidad ambiental, social y de buena gobernanza.

En el caso de los vehículos eléctricos se aprecia con claridad la coexistencia desordenada de incentivos económicos cuyo disfrute por parte de los destinatarios se somete con frecuencia a demasiadas rigideces administrativas por excesivo celo para asegurar la adicionalidad y desconfianza ante el desconocimiento de sus circunstancias. Tal vez una previa actuación normativa coordinada en lo financiero serviría para descargar de costes indirectos innecesarios a los beneficiarios últimos a los que realmente se quiere hacer llegar el incentivo y motivar eficientemente sus cambios de conducta. Todo ello con independencia de que quede mucho margen de mejora en las técnicas fiscales de *targeting*.

En el sector forestal también se observa una fragmentación de los beneficios aplicables y el disfrute de muchos de ellos se hace depender de la incorporación a instrumentos de planificación específicos. Las medidas financieras adoptadas, por lo general, suelen ser reactivas y no proactivas para estimular la gestión sostenible de los bosques. Bien está que se haga el esfuerzo de fortalecer los mecanismos institucionales, pero no es suficiente. Es preciso garantizar su operatividad contando con los recursos financieros previsibles y disponibles, lo que también requiere, además de confluencia de voluntad política, un mayor grado de coordinación normativa y cooperación administrativa en lo financiero.

En el marco de las infraestructuras digitales los fondos europeos están fluyendo, pero no de manera acorde con las finalidades declaradas como prioritarias, de ahí que merezca ser ensalzada la fiscalización del Tribunal de Cuentas de España que ha alertado de tal problemática. Las formas novedosas de utilización del dominio público obligan a reconsiderar las respuestas jurídico-financieras de manera coordinada. En lo tocante al aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, en los cables submarinos transfronterizos la cuestión roza el más amplio escenario internacional y las prácticas en materia financiera parecen permanecer todavía ajenas al interés ambiental, quedando al albur de la actuación de cada Estado en su propio ámbito territorial. Una mayor dosis de condicionalidad bien coordinada puede ser una vía de progreso para su introducción.

Por último, no debe olvidarse que la configuración de cualquiera de los incentivos puede, a menudo, verse afectada por la puesta en marcha de ciertas políticas europeas y el modo en que se arbitran. La aceleración en el ritmo de transición a una economía circular a mayor escala puede conllevar ventajas a la hora de afianzar la consecución de objetivos de variado calado en la Unión Europea. En particular, merece ser destacada positivamente la apuesta por la coordinación y la simplificación. Sin embargo, la necesidad de otorgar incentivos económicos específicos para promover la oferta y demanda de materias secundarias (cuantitativa y cualitativamente insuficiente o desigual) hace que deba considerarse también la espinosa cuestión de la coordinación financiera. Al respecto, no debería obviarse la conveniencia de posibilitar el empleo de medidas fiscales, añadiendo la base jurídica oportuna, aunque ello implique la necesidad de una decisión unánime por todos los Estados miembros conforme al procedimiento legislativo especial. En todo caso, los europeos habremos de seguir esforzándonos por encontrar el modo de acabar con la unanimidad en la (in)acción.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASOCIACIÓN DE CONSTRUCTORES EUROPEOS DE AUTOMÓVILES (ACEA). *New car registrations: April 2025*. Disponible en: <https://www.acea.auto> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

BERRO FERNÁNDEZ, Nuria. Incendios forestales en España: arden derechos humanos, Blog de Amnistía internacional, 2025. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/incendios-forestales-en-espana-arden-derechos-humanos/?_gl=1*15nzrr1* _up*MQ..*_ga*NzAxNDY3NDY5LjE3NjE4NDg1MzE.*_ga_C45V04YJ1Y*cxE3NjE4NDg1MzEkbzEkZzEkdDE3NjE4NDg1NTAkajQxJGwwJGgw*_ga_HRKE8TNFCK*cxE3NjE4NDg1MzEkbzEkZzEkdDE3NjE4NDg1NTAkajQxJGwwJGgw (Fecha de último acceso 1-9-2025).

CANCIO FERNÁNDEZ, Raúl César. El desarrollo tecnológico como configurador de nuevos tipos de aprovechamientos especiales del dominio público. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2010, pp. 43-50.

CEDILLO RAMÍRES, Dulce María. Fiscalidad de los bosques: estudio comparado de España y México en los impuestos directos e indirectos, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

COMISIÓN EUROPEA, 142 millones EUR adicionales para apoyar las redes submarinas y las infraestructuras de conectividad en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) Digital. Nota de prensa de 5 diciembre 2024. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/news/additional-eu142-million-support-submarine-networks-and-connectivity-infrastructure-under> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

Informe PRO/CNMC/003/21 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a actuaciones de apoyo al despliegue del vehículo eléctrico (Plan MOVES III), 2021 Disponible en: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4541409.pdf> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS. Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria.

Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, 2022. Disponible en: https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf (Fecha de último acceso 29-10-2025).

CUBERO TRUYO, Antonio Manuel. El habitual desconocimiento del gravamen en el IRPF de las ayudas recibidas por la renovación de vehículos (Plan PIVE) y las dudas razonables sobre la calificación de ganancia patrimonial. *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 8, 2015, pp. 15–30.

Draghi, M., 2024, The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en (Fecha de último acceso 7-12-2025).

ECOAVANT. España registra el peor año en incendios forestales con más de 354.000 hectáreas arrasadas en 2025, 7 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.ecoavant.com/medio-ambiente/en-2025-espana-registra-su-peor-ano-en-incendios-forestales_15794_102.html (Fecha de último acceso 29-10-2025).

European Environment Agency, *Europe's environment 2025*, Copenhagen, 29 de septiembre de 2025. <https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/main-report> (Fecha de último acceso 7-12-2025).

GALAPERO FLORES, Rosa. *La fiscalidad como instrumento tributario en la gestión del medio ambiente*, Madrid: Dykinson, 2022, 248 p.

GOBIERNO DE ESPAÑA, Ministerio del Interior. El Gobierno habilita la vía para que los damnificados por los 114 incendios forestales graves registrados durante los últimos dos meses soliciten ayudas y subvenciones, 2025. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/El-Gobierno-habilita-la-via-para-que-los-damnificados-por-los-114-incendios-forestales-graves-registrados-durante-los-ultimos-dos-meses-soliciten-ayudas-y-subvenciones/> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

GRAU RUIZ, María Amparo. *La coordinación legislativa en los impuestos*. Madrid: Iustel, 2007, 319 p.

GRAU RUIZ, María Amparo. Condicionalidad, selectividad y afectación: ¿estrategias a considerar para la recuperación económica?, *Revista Técnica Tributaria*, núm. 129, 2020. Disponible en: <https://www.revistatecnicatributaria.com/index.php/rtt/article/downoad/13/3747/7060?inline=1> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

GRAU RUIZ, María Amparo. Fincas rústicas: propuesta para la admisibilidad de su dación en pago y revisión de medidas tributarias autonómicas para el mejor aprovechamiento de los bienes inmuebles en el sector agroforestal. *Revista Técnica Tributaria*, núm. 140, 2023. Disponible en: <https://revistatecnicatributaria.com/index.php/rtt/article/view/2344/4845> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

MESA SANTANA, Danirka. Infraestructuras en la era digital: Tributación y Financiación, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *The Role of Incentives in Investment Promotion: Trends and Practices in OECD Member Countries*, París: OCDE, 2024. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/e3338264> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO; ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. OCDE-FAO. *Perspectivas Agrícolas 2021-2030*. París: OCDE, 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2>

[021/07/oecd-fao-agricultural-outlook-2021-2030_31d65f37/47a9fa44-es.pdf](https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-fisheries/021/07/oecd-fao-agricultural-outlook-2021-2030_31d65f37/47a9fa44-es.pdf) (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Centro de Información Regional de las Naciones Unidas. España enfrenta una temporada de incendios sin precedentes: ¿Qué podemos hacer para prevenirlos?, 2025. Disponible en: <https://unric.org/es/la-onu-y-la-prevencion-de-riesgos-naturales/> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres, *Informe de evaluación global sobre reducción del riesgo de desastres 2019*, Nueva York, 20019. Disponible en:
<https://www.undrr.org/media/48960/download?startDownload=20251030> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *UN Handbook on carbon taxation for developing countries*, Nueva York: Naciones Unidas, 2021, 204 p. <https://desapublications.un.org/publications/united-nations-handbook-carbon-taxation-developing-countries> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

PARLAMENTO EUROPEO. Report A9-0208/2023, *Report on the implementation of the passerelle clauses in the EU Treaties*, 1.6.2023 - (2022/2142(INI)). Disponible en:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0208_EN.html (Fecha de último acceso 29-10-2025).

RIVAS NIETO, Estela. Los beneficios fiscales y financieros a los vehículos eléctricos y a los puntos de recarga. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol.14, núm. 2, 2023, pp. 1–38. <https://doi.org/10.17345/rcda3667>.

SANDOVAL JUÁREZ, Myriam de los Ángeles. Fiscalidad para la promoción de movilidad sostenible: análisis de la regulación aplicable a los vehículos considerados eficientes energéticamente y el plan MOVES en el marco de la descarbonización del transporte, Trabajo de Fin de Máster, Universidad Complutense de Madrid-UDIMA, Madrid, 2025 (mimeo).

TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe núm. 1393/2020, de fiscalización sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, ejercicio 2018*. Disponible en: <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/El-Tribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-sobre-las-actuaciones-de-defensa-contra-la-desertificacion->

[y-de-prevencion-y-extincion-de-incendios-forestales-ejercicio-2018](#)
(Fecha de último acceso 29-10-2025).

TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe núm. 1568/2024, de fiscalización de los planes de actuación de ámbito local por incendios forestales en los municipios de la Comunidad autónoma de Extremadura, ejercicio 2022.* Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/493fe655-154e-4bad-b442-395e9e46ed75/I1568.pdf> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe núm. 1608/2024, de fiscalización de las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos beneficiarios de las subvenciones convocadas correspondientes a 2021 destinadas a la transformación digital y modernización de las Administraciones de las entidades locales, en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, ejercicios 2021 a 2023*, Madrid, 2024. Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/36090a45-38a3-4c3b-89c5-1e4e2a924bcf/I1608.pdf> (Fecha de último acceso 29-10-2025).

RECENCIOS

Luis Felipe Guzmán Jiménez

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 22 de diciembre de 2025

RECENSIÓN AL LIBRO "EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DEL CLIMA" DE ANTONIO FORTES MARTÍN, ED. DYKINSON, 2025

REVIEW OF THE BOOK "EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DEL CLIMA" DE ANTONIO FORTES MARTÍN, ED. DYKINSON, 2025

Autor: Luis Felipe Guzmán Jiménez, Docente investigador, Universidad Externado de Colombia

Fecha de recepción: 28/11/2025

Fecha de aceptación: 09/12/2025

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00456>

El cambio climático plantea un reto jurídico y ético sin precedentes. Los efectos del calentamiento global no reconocen fronteras ni jurisdicciones, lo que impone la necesidad de construir un marco normativo global coordinado con los compromisos internacionales. Es así que las decisiones nacionales deben alinearse con los objetivos globales de mitigación y adaptación, promoviendo la soberanía estatal con la responsabilidad compartida entre las naciones. En este escenario, el Derecho se convierte en una verdadera ciencia de dirección social y una herramienta de cooperación que está llamada a asegurar que las políticas públicas no sean fragmentarias ni contradictorias, sino coherentes con la magnitud de la amenaza climática. Así, el Estado moderno tiene la tarea no solo de proteger su propio territorio, sino de contribuir activamente a la estabilidad climática del planeta.

Además, resulta innegable que el cambio climático redefine la relación entre el Estado, la ciudadanía y las empresas. Frente a un fenómeno que impacta la vida cotidiana, los derechos fundamentales y las oportunidades de las generaciones futuras, el Estado no puede limitarse a dictar normas en “frío” o imponer

sanciones que las empresas y compañías ya incluyen en sus presupuestos para cubrirlas financieramente. Urge avanzar en nuevas formas de actuación administrativa que sean idóneas y eficaces en la garantía de los procesos participativos, la educación a la población sobre la importancia de la sostenibilidad y fomentar una cultura de responsabilidad ambiental compartida. La acción administrativa climática no será efectiva sin la corresponsabilidad de la sociedad civil, del sector privado y de las comunidades locales. En suma, la lucha contra el cambio climático requiere un Estado fuerte, planificador y coordinador, pero también una ciudadanía consciente y activa que comprenda que preservar el clima es preservar la vida misma.

En la primera parte del libro el autor identifica las problemáticas referentes al clima, al cambio climático y su importancia con el Derecho, especialmente con el Derecho administrativo. En lo primero que se enfoca el autor de la obra es en resaltar que el clima y el cambio climático son definiciones distintas; por un lado, está la definición de clima como la realidad física y científica del sistema. Y, de otro lado, el cambio climático que es la variación anómala del clima por causas naturales o, especialmente, antropogénicas. Resalta el autor la importancia de crear normatividad al respecto y para que bajo una concepción jurídica se tenga un marco jurídico común. Pues es muy deficiente aún hoy en día el sistema jurídico sobre verdadera normatividad al respecto del cambio climático. Es más no se usan estas definiciones o simplemente se nombran, pero no se explica su significado.

En el mismo sentido, el autor pone de presente la complejidad que trae consigo el cambio climático, debido a lo complejas que son sus causas y así mismo adoptar decisiones frente a éstas. Es por ello que considera que el Derecho administrativo se debe involucrar activamente, para así poder orientar y proponer políticas públicas climáticas, pues aclara que el cambio climático ya es un hecho jurídico, que obviamente como lo sabemos genera responsabilidad jurídica y efectos perjudiciales que necesitan ser corregidos mediante un sistema jurídico que se actualice a la medida en la que el cambio climático está avanzando en el mundo, como ya se encuentra reconocido en diferentes legislaciones.

Por otra parte, el autor señala la importancia de reconocer “un sistema administrativo del clima”, el cual se comporte como lo hace el clima, ya que para el autor el clima es un sistema dinámico que se va actualizando y que va enfrentando diferentes desafíos a través del tiempo. De forma que realiza la analogía con el sistema administrativo del clima, el cual para el autor de la obra debe estar articulado por diferente normativa, interinstitucional, actualizada y dinámica que también se prepare para esos desafíos, es decir lo que propone el autor es que no se legislen o se profieran normas aisladas, sino que exista todo

un sistema encargado de afectar las diferentes problemáticas y que sea viable para responder a esa alteración climática. Para ello, este sistema en palabras del autor debe reconocer el clima como un objeto jurídico, digno de tutela pública, con principios, reglas e instituciones propias.

Continúa el autor resaltando que la alteración al clima es una realidad global, que no distingue de territorio, lo cual hace que se deban replantear las categorías tradicionales del Derecho administrativo, pues actualmente el clima necesita una acción global y es indispensable el rol que desempeña el Derecho administrativo en ello. El cambio climático, su desarrollo y avance, así como sus desafíos globales requieren de cooperación internacional, a través de redes internacionales, porque las soluciones legales deben ser globales, o al menos coordinadas internacionalmente, creando un sistema aplicable por el bien común global.

El cambio climático dejó de ser un tema únicamente científico y ambiental y pasó a ser un objeto jurídico y administrativo. Teniendo en cuenta esto, el autor señala que las administraciones públicas deben tener un deber y cuidado hacia el clima, por ejemplo, asegurarse que las políticas no agraven más el cambio climático y tener una debida planificación, gestión y conservación de los recursos naturales. Así como una debida diligencia en la prestación de servicios públicos.

Conforme a lo anterior, el autor se anticipa e identifica unos principios jurídicos emergentes: el principio de vulnerabilidad climática por el que se reconoce que ciertos grupos, ecosistemas y territorios son más susceptibles a los efectos del cambio climático. Ahora bien, su aplicación impone a las administraciones públicas la obligación de identificar vulnerabilidades y priorizar la protección de los más expuestos. En contraposición, el principio de resiliencia climática representa la respuesta positiva: la capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse ante perturbaciones climáticas. Jurídicamente obliga a las administraciones públicas a fortalecer la capacidad adaptativa de la sociedad y los ecosistemas integrando la resiliencia en todas las políticas sectoriales.

El principio de progresión climática, derivado del de no regresión ambiental, exige avanzar de forma continua hacia metas más ambiciosas en mitigación y adaptación. Inspirado en el Acuerdo de París y reflejado en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE) en España, impide disminuir la ambición climática, obligando a la Administración a incrementar progresivamente sus esfuerzos. Junto con la no regresión, consolida así la obligación estatal de mantener y elevar los niveles de protección climática.

Ahora bien, en la segunda parte el autor no solo se enfoca en la necesidad de crear nueva normatividad sobre el clima y sus alteraciones, sino que introduce un nuevo elemento que es la “seguridad climática”. El autor lo señala como una nueva dimensión del poder administrativo tendente a desarrollar funciones de vigilancia orientadas a garantizar la estabilidad del clima, es decir una entidad que actúe como un tipo de “policía climática”, la cual será la encargada de supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales y de los planes nacionales referente al clima. El autor señala que en España esta labor ya es parcialmente ejercida por la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), al proporcionar información y alertas sobre variabilidad climática, pero así mismo, plantea la posibilidad de establecer una Autoridad Administrativa Independiente del Clima, con potestades de supervisión, inspección y sanción.

Por otra parte, en esta sección el autor recalca que la acción climática no solo puede limitarse al Estado, pues la participación ciudadana juega un rol importante al respecto. Así, la conciencia social, el comportamiento y el consumo de la sociedad son importantes para alcanzar la neutralidad climática. Además, destaca que el Pacto Europeo por el Clima ha convertido la participación ciudadana en una política pública, integrando la acción social con los objetivos del Pacto Verde Europeo. Es así que la sociedad se convierte en un actor importante y no solo deben ser vistos como sujetos pasivos de las políticas sino también como sujetos activos de las mismas e involucrarse en su creación. En conclusión, la participación ciudadana es demasiado importante y debe haber una relación entre la sociedad y el Estado ya que enfrentar las dificultades del cambio climático no depende únicamente de desarrollar políticas, sino de los cambios individuales y comunitarios.

Seguidamente, para el autor es importante destacar la estrecha relación entre ordenación territorial y política climática. Afirma que las decisiones urbanísticas inciden directamente en las emisiones y en la adaptación al cambio climático. Por ello, sostiene que el planeamiento urbanístico debe integrar de manera explícita objetivos de sostenibilidad y resiliencia climática. Afirma que no es correcto que haya una superioridad jerárquica entre la ordenación o la política climática, como se pone de presente que algunas jurisdicciones ponen por encima en jerarquización a los planes climáticos sobre los urbanísticos. Para el autor esa subordinación es incorrecta ya que no debe imponerse la planificación climática al urbanismo, sino integrarse en él mediante coordinación y evaluación ambiental estratégica, fundamentalmente.

En la tercera parte, el autor señala que la crisis climática no es un evento pasajero, sino un fenómeno crónico e interrelacionado con otras crisis como pérdida de biodiversidad, crisis energética, sanitaria, alimentaria, entre otras. Por

lo que esto refuerza la idea de contar con un Derecho, precisamente un “Derecho de crisis”, sólido y eficaz, capaz de trascender la legalidad ordinaria para frenar situaciones de vulnerabilidad extrema. Así, para el autor la peligrosa alteración del clima puede entenderse como una situación de urgencia administrativa continua, que exige aplicar su filosofía de respuesta excepcional. Es decir, los poderes públicos deben reaccionar con medios extraordinarios que van más allá de las reglas ordinarias, anticipándose al peligro en pro del interés general.

Ahora bien, para el autor del libro la gravedad de la crisis climática impulsa la construcción de una “nueva normalidad climática” que debe alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo que este sistema administrativo del clima propuesto debe servir para llegar a esa normalidad futura de cero emisiones. El autor destaca que esta evolución no implica descartar el Derecho ambiental existente, que sigue siendo necesario para proteger el entorno en condiciones normales. Más bien, el sistema administrativo del clima viene a complementar y superar al Derecho ambiental en aquellos aspectos extraordinarios que éste no abarca.

Para concluir, en la parte final del libro, el autor se dispone a dar conclusiones de su estudio, proyectando la evolución necesaria del sistema administrativo frente al desafío climático. Así, enfatiza que el Derecho administrativo contemporáneo debe configurarse para ser capaz de operar eficazmente bajo condiciones de emergencia climática permanente. Lo anterior implica dotarse de normas suficientemente flexibles, abiertas y sólidas que permitan una respuesta pronta a las circunstancias climáticas.

El autor plantea la necesidad de reordenar profundamente la Administración pública en torno al reto climático. Ello conlleva no solo crear nuevas instituciones o procedimientos, sino también adaptar los existentes. Para ello se debe incluir la perspectiva climática en toda decisión, reorientar la planificación sectorial y hacer que la Administración tenga una cultura de debida diligencia frente al cambio climático. Lo anterior, implica un deber de cuidado, lo cual determina una debida diligencia en la Administración al adoptar políticas, planes y al realizar su vigilancia y control. Es decir, se espera de la Administración un comportamiento activo y de prevención en materia climática, urgente dada la magnitud del riesgo.

En conclusión, la crisis climática requiere un cambio de paradigma en el Derecho, que necesita cambiar a un modelo integrado, preventivo y orientado a largo plazo, donde el interés público climático ocupe un lugar central. Este nuevo orden normativo debe servir para estructurar una normalidad futura con cero emisiones, preservando el equilibrio climático para el desarrollo y la vida

humana. De esta manera, “el sistema administrativo del clima” como lo plantea el autor, se consolida no solo como una respuesta jurídica a la emergencia, sino como un sistema para el futuro adaptado al cambio que sufre el clima actualmente.

El trabajo del Profesor Antonio Fortes Martín es una obra jurídica del mayor nivel y rigurosidad académica, como es costumbre en sus textos académicos y contribuciones. Representa una visión moderna, amplia y precisa sobre la crisis climática actual y las limitaciones del Derecho para enfrentarla. La propuesta del autor de un sistema administrativo del clima resulta no solo innovadora, sino urgente y necesaria en los sistemas jurídicos del mundo. Mientras el calentamiento global avanza y los efectos del cambio climático se agravan día tras día, el autor plantea una idea que no puede seguir postergando, porque hoy en día necesitamos instituciones capaces de prevenir el daño antes de que ocurra. Si se continúa actuando de forma reactiva y solo buscando una consecuencia jurídica, esperando a que la crisis se manifieste para responder, el deterioro será cada vez más difícil de revertir. Seguimos viendo los titulares de prensa sobre las “oportunidades perdidas” de las cumbres del clima (conocidas como la COP de cambio climático), que año tras año convocan expertos y políticos del mundo, sin muchos resultados concretos.

El autor acierta al afirmar que el clima debe ser tratado como un problema real, no como una preocupación lejana. Así es como demuestra que el Derecho no puede quedarse en el papel, sino que debe ser una herramienta activa, real y llevada a la práctica, capaz de planificar, prever y orientar políticas que protejan a las personas y a los ecosistemas. En este sentido, su visión aporta esperanza y, al mismo tiempo, una llamada a la acción, pues si no se consolida un marco jurídico sólido y preventivo, la crisis climática continuará empeorando y las consecuencias recaerán sobre las generaciones futuras. En definitiva, la magna obra nos recuerda que el Derecho no existe solo para sancionar sino también para evitar que los daños ocurran, con una indudable faceta preventiva y anticipatoria. Eso es lo más importante del texto que señala la urgencia de construir un sistema jurídico que piense a largo plazo y actúe con responsabilidad. Si no se empieza a planificar desde ahora, será demasiado tarde para reaccionar.

LEGISLACIÓN AL DÍA

Eva Blasco Hedo
Amparo Sereno, Paula de Castro Silveira

Nacional

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 10 de diciembre de 2025

Real Decreto 997/2025, de 5 de noviembre, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico

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. 267, de 6 de noviembre de 2025

Palabras clave: Electricidad. Autorizaciones. Almacenamiento. Evaluación de impacto ambiental. Hibridación. Plazos. Repotenciación de instalaciones renovables. Vehículos eléctricos. Puntos de recarga.

Resumen:

La crisis de electricidad del 28 de abril de 2025, de carácter extraordinario por sus inéditas dimensiones, en definitiva, ha puesto de relieve la urgente necesidad de adoptar medidas que refuercen el sistema eléctrico, con el objetivo común de reforzar un suministro que se puede calificar de vital en todas las vertientes del bienestar social y del desarrollo social y económico.

El contenido de este real decreto se funda en la necesidad urgente de reforzar la resiliencia, robustez y estabilidad del sistema eléctrico, dimensiones que es necesario abordar tras este incidente por tratarse de un servicio esencial, de interés económico general.

-Únicamente vamos a incidir en algunos de los aspectos que se regulan en el presente Decreto. Al efecto, en cuanto al marco de autorizaciones necesarias para instalaciones de almacenamiento, éste incluye la parte sustantiva de autorización de proyectos, así como la integración del trámite de evaluación de impacto ambiental correspondiente. En concreto, las instalaciones de almacenamiento hibrido requieren de las autorizaciones previstas en el artículo 53 de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#), con los plazos de información pública y consultas previstos en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

Así, con el fin de impulsar el almacenamiento y dada su indudable contribución a la resiliencia del sistema y a la integración la energía de origen renovable no gestionable, se introducen dos medidas específicas para impulsar, en particular, el almacenamiento hibrido en proyectos renovables, orientando así las instalaciones de almacenamiento hacia espacios ya ocupados por infraestructuras.

La primera de las medidas introduce una exención en la necesidad de evaluación ambiental en hibridaciones de instalaciones en las que el nuevo módulo de almacenamiento se ubique en terrenos previamente utilizados en los que la instalación original ha obtenido la declaración de impacto ambiental. Para ello, la disposición final primera introduce un nuevo párrafo en el anexo II de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), el cual

puede ser modificado con una norma de rango reglamentario, que exime del procedimiento de evaluación ambiental simplificada el almacenamiento hibrido en espacios ya evaluados.

La segunda medida, que introduce el artículo 6, es que, en estos casos, se incorpora una reducción a la mitad de los plazos de tramitación establecidos en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre para el otorgamiento de las autorizaciones previstas en el título VII de dicha norma.

-El concepto de repotenciación se encuentra recogido en el artículo 2 apartado 10 de la [Directiva \(UE\) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables](#). Con el fin de aportar mayor seguridad jurídica, mediante el artículo 7 de este real decreto se aprueba una definición de qué se entiende por repotenciación de una instalación de producción o de almacenamiento.

En síntesis, la definición establece que la repotenciación consiste en sustituir la tecnología de generación o almacenamiento existente, en un emplazamiento ya utilizado previamente y que goza de elevada disponibilidad de recurso energético, por instalaciones más eficientes y con mayor capacidad de generar energía y/o de aportar potencia al sistema eléctrico.

La disposición adicional primera establece el compromiso por parte del Gobierno para el desarrollo de una hoja de ruta nacional para la dinamización de la repotenciación, con el fin de promover y acelerar la repotenciación de instalaciones de producción de energía y almacenamiento, incluyendo los procedimientos aplicables y en su caso, la simplificación de concesión de permisos a la red cuando la repotenciación dé lugar a un aumento limitado de la capacidad total en comparación con el proyecto original.

-Un caso especialmente señalado son las instalaciones de puntos de recarga de vehículos eléctricos en carretera, que no están desarrollándose al ritmo previsto para cumplir con los objetivos europeos del Reglamento (UE) 2023/1804. Para reducir los plazos de desarrollo de estas infraestructuras, mediante la disposición adicional segunda se aclaran los plazos que deben cumplir las compañías distribuidoras para poner en marcha las extensiones de red requeridas para atender nuevos suministros. Adicionalmente se regulan por primera vez estos plazos para la distribuidora cuando la nueva extensión de red es ejecutada por una empresa instaladora a cargo del solicitante, y no por la propia compañía distribuidora.

-Asimismo, mediante la disposición final segunda de este real decreto se modifica el Real [Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica](#), determinando que la solicitud expresa para que el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación se pronuncie sobre si la garantía está adecuadamente constituida deberá incluir, salvo en determinados casos, el nudo y tensión de la red de transporte o distribución a la que se prevé solicitar el acceso y la conexión.

Entrada en vigor: 7 de noviembre de 2025, sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria segunda.

La definición de potencia instalada contenida en artículo 5 del presente real decreto no será de aplicación con carácter general hasta que el Gobierno apruebe mediante real decreto su entrada en vigor expresa. No obstante, dicha definición se aplicará desde la entrada en vigor de este real decreto exclusivamente a efectos de: a) Las autorizaciones administrativas

reguladas en el título IX sobre autorizaciones, expropiación y servidumbres de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre. b) La inscripción en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica.

Normas afectadas: Nos remitimos al apartado “resumen”.

Enlace web: [Real Decreto 997/2025, de 5 de noviembre, por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico](#)

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 17 de diciembre de 2025

[**Decreto del Presidente de la República n.º 107/2025, de 4 de noviembre, por el cual se ratifica el Acuerdo entre la República Portuguesa y el Reino de España para la Seguridad de la Navegación y de la Náutica de Recreio en el Tramo Internacional del Guadiana, hecho en Faro el 23 de octubre de 2024**](#)

Autoras: Amparo Sereno y Paula de Castro Silveira. Profesoras en el “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa” (ISCAL) de la Universidad Politécnica de Lisboa e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP

Fuente: “Diário da República” (DR) 1.^a serie, Nº 213, de 4 de noviembre de 2025

Palabras clave: Guadiana. Tramo Internacional del Río Guadiana (TIRG). Navegación. Residuos. Biodiversidad. MARPOL.

Resumen:

Mediante esta normativa se ratifica el Acuerdo entre la República Portuguesa y el Reino de España para la Seguridad de la Navegación y de la Náutica de Recreio en el Tramo Internacional del Río Guadiana, hecho en Faro el 23 de octubre de 2024 e aprobado por la Resolución de la Asamblea de la República n.º 172/2025, de 4 de noviembre de 2025.

La referida Resolución tiene por objeto regular la náutica de recreo, la práctica de los deportes náuticos y la seguridad de la navegación en el Tramo Internacional del Rio Guadiana (TIRG) y como ámbito las aguas y márgenes delimitadas conforme a lo dispuesto en los artículos 2º y 4º del Tratado entre la República Portuguesa y el Reino de España por el que se establece la línea de cierre de las desembocaduras de los ríos Miño y Guadiana y se delimitan los tramos internacionales de ambos ríos, hecho en Vila Real el 30 de mayo de 2017, en vigor en ambas Partes.

El acuerdo refuerza la cooperación y coordinación entre España y Portugal, proporcionando a sus administraciones los instrumentos necesarios para garantizar el derecho a la pesca y la adecuada gestión de los recursos.

Específicamente, regula el ejercicio de la pesca profesional, recreativa y deportiva en el TIRG, asegurando la igualdad de condiciones para los sectores pesqueros de ambos países, bien como la igualdad de oportunidades económicas y sociales para las poblaciones fronterizas, sin descuidar la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas asociados al TIRG.

La dimensión ambiental constituye uno de los ejes más relevantes del acuerdo, alineándose con el principio de desarrollo sostenible y con obligaciones internacionales de protección del medio acuático. Para tal finalidad el artículo 14º impone restricciones a la navegación, tanto por motivos justificados de seguridad, como por la necesidad de conservación del ecosistema

en tramos del TIRG o, incluso, se puede llegar a prohibir la navegación, cerrando el acceso al TIRG. Además, el artículo 15º prohíbe lanzar residuos sólidos o aguas residuales al TIRG, obligando a que los mismos sean entregados en instalaciones de recepción en tierra destinadas a tal fin y gestionadas por entidades debidamente autorizadas, las cuales facilitarán a los usuarios los correspondientes justificantes en los términos definidos en el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL). El incumplimiento de esta obligación constituye una infracción muy grave, según el artículo 25º, para la que está prevista, en el artículo siguiente, una multa de entre 3.501 a 10.000 euros.

Por último, hay que referir que para la gestión del TIRG, está prevista la creación de una Comisión Permanente del Tramo Internacional del río Guadiana (CPTIRG) – aunque no se establece un plazo para instituir la misma –, que estará integrada de forma paritaria por delegaciones de Portugal y España y que atenderá todos aquellos asuntos relacionados con este Acuerdo y otros en vigor en el TIRG que prevean la coordinación de la CPTIRG.

Entrada en vigor: De acuerdo con el artículo 34º, este Acuerdo entrará en vigor treinta días después de recibirse la última notificación, por escrito y vía diplomática, confirmando que se han cumplido los requisitos de derecho interno de las Partes necesarios a tal efecto.

Normas afectadas: no hubo normas afectadas.

Enlace web: [Decreto del Presidente de la República n.º 107/2025, de 4 de noviembre, por el cual se ratifica el Acuerdo entre la República Portuguesa y el Reino de España para la Seguridad de la Navegación y de la Náutica de Recreo en el Tramo Internacional del Guadiana, hecho en Faro el 23 de octubre de 2024](#)

JURISPRUDENCIA AL DÍA

Eva Blasco Hedo

Paula de Castro Silveira, Amparo Sereno

Paula Cisneros Cristóbal

Fernando López Pérez

Mario Martín García

Paula Moreno-Cervera De la Cuesta, Sara González Merinero

María Pascual Núñez

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 4 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de noviembre de 2025 (cuestión prejudicial de interpretación), sobre el Reglamento 995/2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera: no basta con que una empresa filial tenga acceso a los elementos del sistema de diligencia debida de la empresa matriz, debe de disponer de un sistema propio

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

Fuente: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Primera, asunto C-117/24, ECLI:EU:C:2025:872

Palabras clave: Gestión de riesgos. Diligencia Debida. Grupo de empresas. Comercialización. Madera y productos de la madera.

Resumen:

El Tribunal General de la Capital o Tribunal Metropolitano de Budapest (*Fővárosi Törvényszék*), órgano judicial de Hungría, ha planteado una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, que versa sobre la interpretación de los artículos 4.2 y 3, y 6.1 del [Reglamento 995/2010, de 20 de octubre de 2010](#). Deriva de un proceso seguido ante él mismo, en el que la entidad demandante, dedicada a la comercialización de la madera y sus productos, había impugnado ante el tribunal húngaro una resolución sancionadora de la Oficina Nacional de Seguridad de la Cadena Alimentaria.

El órgano administrativo magiar es la autoridad encargada de la aplicación del Reglamento 995/2010 en Hungría. Tras inspeccionar a la empresa, le impuso una multa por considerar que esta no disponía de un *sistema de diligencia debida* (SDD), de conformidad con lo establecido por el Reglamento. La sociedad, de origen húngaro, importa madera y productos derivados de terceros países; no obstante, pertenece en su totalidad a una empresa matriz registrada en Dinamarca. En este sentido, la autoridad administrativa consideró que, siendo la empresa filial un agente en el sentido del Reglamento 995/2010, empleaba el SDD desarrollado por su empresa matriz, basado en evaluaciones de riesgo efectuadas por una y otra entidad. En la medida en que la empresa matriz deja que sus filiales actúen de manera autónoma, la Oficina Nacional entendía que, de acuerdo con el Reglamento 995/2010, cada una de ellas debe mantener su propio sistema de diligencia debida.

El Tribunal húngaro decidió suspender el procedimiento y plantear la cuestión prejudicial, toda vez que albergaba dudas sobre el alcance de las exigencias derivadas de la aplicación del Reglamento 995/2010. En la medida en que, por su actividad, la empresa sancionada es un agente a efectos del Reglamento, el órgano jurisdiccional tenía claro que esta se encuentra sujeta a las obligaciones en materia de SDD. No obstante, se preguntaba si la norma se limita a obligar a que un agente utilice un SDD para recopilar datos, evaluar y, en su caso, reducir el riesgo en relación con la madera y los derivados que comercializa en la Unión por primera vez, o si, por el contrario, tal sujeto debe disponer de un sistema de diligencia debida establecido a su nombre y específicamente creado para la actividad que ejerce.

De esta forma, el objeto de la cuestión prejudicial ha versado sobre la tipología de SDD a la que debe tener acceso un agente -en el sentido del Reglamento- perteneciente a un grupo de sociedades, a efectos de cumplir con las obligaciones previstas por los arts. 4.2 y 3 primera frase y 6.1 del Reglamento 995/2010. Se plantea si alcanza con tener ingreso a los elementos de un SDD (mencionados en el art. 6.1 de la norma) que haya sido establecido y sea mantenido y evaluado por la empresa matriz del grupo o que haya sido establecido por una entidad de supervisión contemplada en el art. 8 del Reglamento y sea utilizado por esa empresa matriz. El Tribunal de Justicia finalmente ha respondido en sentido negativo, considerando que el acceso a los elementos de tal tipología de SDD no basta para entender cumplidas las obligaciones previstas en los preceptos objeto de interpretación.

Destacamos los siguientes extractos:

“20. A este respecto, es preciso recordar que el artículo 4, apartados 2 y 3, primera frase, del Reglamento n.º 995/2010 impone a un agente, en el sentido del artículo 2, letra c), de dicho Reglamento, dos obligaciones distintas por lo que respecta al SDD. Por una parte, cuando un agente comercializa por primera vez madera o productos de esta en el mercado interior, debe utilizar un SDD establecido de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento. Por otra parte, debe mantener y evaluar periódicamente el SDD que utilice, salvo si utiliza un SDD establecido por una entidad de supervisión contemplada en el artículo 8 del Reglamento n.º 995/2010.

23. Para responder a estas cuestiones, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para interpretar disposiciones del Derecho de la Unión, han de tenerse en cuenta, además de su tenor literal, su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 27 de febrero de 2025, Dun & Bradstreet Austria y otros, C-203/22, EU:C:2025:117, apartado 39 y jurisprudencia citada).

24. Por lo que respecta, en primer lugar, a la interpretación literal de las disposiciones a que se refiere la cuestión prejudicial, el sentido habitual en el lenguaje corriente del término «utilizar», que figura tanto en el apartado 2 como en el apartado 3, primera frase, del artículo 4 del Reglamento n.º 995/2010, no permite determinar inequívocamente en qué medida un agente puede recurrir a un tercero para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones.

25. No es menos cierto que, en primer término, como se desprende claramente del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 995/2010, un agente está obligado a utilizar un SDD que contenga obligatoriamente los elementos especificados en el artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento. Habida cuenta de las letras a) a c) de esta última disposición, interpretadas a la luz de los considerandos 16 y 17 del citado Reglamento, los tres elementos así exigidos son, primero, las medidas y procedimientos que permitan acceder a la información relativa a las fuentes de suministro y a los proveedores de la madera y los productos de la madera comercializados en el mercado interior por primera vez; segundo, los procedimientos que permitan al agente, sobre la base de esa información, analizar y evaluar el riesgo de comercialización de madera aprovechada ilegalmente y de productos derivados de esa madera, y, por último, cuando ese riesgo no sea despreciable, las medidas y procedimientos de reducción de este.

26. Pues bien, la obligación de utilizar un SDD implica un comportamiento activo por parte del agente en el sentido de que le corresponde adoptar las medidas adecuadas de aplicación del SDD para evitar la comercialización de madera aprovechada ilegalmente y de productos derivados de ella. Además, los tres elementos que componen el SDD deben referirse necesariamente a la actividad comercial propia de este agente que da lugar a la comercialización en el mercado interior de madera o productos de esta y adaptarse al riesgo específico generado por esta actividad.

27. En segundo término, del tenor de los artículos 4, apartados 2 y 3, primera frase, y 6, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 995/2010 se desprende que la obligación de utilizar un SDD en la comercialización en el mercado interior de madera o productos de la madera y, por tanto, de aplicar un SDD con los tres componentes contemplados en el artículo 6, apartado 1, de dicho Reglamento incumbe únicamente al agente. Ese Reglamento no establece ninguna posibilidad de que un agente confíe a un tercero el cumplimiento de su obligación de utilizar un SDD, y su artículo 4, apartado 3, establece que solo el mantenimiento y la evaluación del SDD utilizado por el agente puede confiarse a una entidad de supervisión en el sentido del artículo 8 del citado Reglamento cuando el agente utilice un SDD establecido por tal entidad.

28. Es cierto que el Derecho de la Unión no se opone a que un agente obtenga la asistencia de un tercero a la hora de determinar los diferentes elementos contenidos en un SDD con arreglo al artículo 6, apartado 1, letras a) a c) del Reglamento n.º 995/2010. (...)

29. No obstante, de lo anterior resulta que es el agente el que, en principio, está obligado a establecer el SDD, tarea que, como se desprende del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 995/2010, también puede ser realizada por una entidad de supervisión, y a adoptar las medidas adecuadas de aplicación de este para evitar la comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos de esa madera.

30. En tercer término, el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 995/2010 limita inequívocamente la posibilidad de que un agente quede exento de su obligación de mantener y evaluar el SDD únicamente al supuesto de un SDD establecido por una entidad de supervisión contemplada en el artículo 8 de dicho Reglamento, y esa primera disposición precisa que debe tratarse en ese caso del SDD utilizado por dicho agente.

31. En estas circunstancias, puede deducirse del tenor de los artículo 4, apartado 2, en relación con el apartado 3, primera frase, y 6, apartado 1, del Reglamento n.º 995/2010, por una parte, que el mero acceso, por parte de un agente, a los elementos contenidos en un SDD conforme a esta última disposición que no proceda de él mismo, sino de un tercero que no sea de una entidad de supervisión, como la empresa matriz del grupo de sociedades al que pertenece, no permite cumplir la exigencia de un comportamiento activo que incumbe a dicho agente en virtud de su obligación de utilizar un SDD cuando comercialice madera o productos de esta en el mercado interior. Por otra parte, ese mismo agente solo puede confiar a un tercero el cumplimiento de su obligación de mantener y evaluar periódicamente un SDD en una situación en la que utilice tal SDD. En cualquier caso, dicha facultad solo es posible en el supuesto de que el SDD utilizado por el agente haya sido establecido por una entidad de supervisión en el sentido del artículo 8 de dicho Reglamento.

33. En efecto, por lo que respecta, en segundo lugar, a la interpretación contextual de estas disposiciones, es preciso recordar que, en virtud del artículo 10, apartados 1 y 3, letras a) y b)

del Reglamento n.º 995/2010, las autoridades competentes realizarán controles para comprobar si los agentes cumplen lo dispuesto en los artículos 4 y 6 de dicho Reglamento, controles que tienen por objeto, en particular, el examen del SDD, incluidos los procedimientos de evaluación y limitación del riesgo de la comercialización de madera aprovechada ilegalmente o productos de esa madera, así como el examen de la documentación y los registros que demuestren el buen funcionamiento del SDD y los procedimientos.

34. A este respecto, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 607/2012 impone a los agentes la obligación de mantener un registro de la información sobre el suministro de madera o productos de la madera comercializados, contemplada en el artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 995/2010, así como la aplicación de los procedimientos de reducción del riesgo de la comercialización de madera aprovechada ilegalmente o de productos de esa madera. El artículo 5, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 607/2012 señala que los agentes deben poder demostrar cómo se adoptó una decisión sobre las medidas de reducción del riesgo y cómo determinaron el grado de riesgo.

35. Habida cuenta de las obligaciones así impuestas a un agente en relación con la utilización, el mantenimiento y la evaluación periódica de un SDD con arreglo a los artículos 4 y 6 del Reglamento n.º 995/2010, procede declarar que la efectividad de los controles efectuados por las autoridades competentes en el marco de la actividad comercial de un agente en virtud del artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 995/2010 no podría garantizarse plenamente si, sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento, ese agente pudiera limitarse a compartir con dichas autoridades su acceso a los elementos contenidos en un SDD establecido por un tercero. La circunstancia de que, en su caso, ese tercero sea la empresa matriz de un grupo de sociedades al que pertenece el agente y ejerza una actividad comercial similar, o incluso idéntica, a la de dicho agente y de que esas dos entidades recurran a las mismas cadenas de suministro carece de pertinencia.

36. Un razonamiento análogo se aplica en relación con el artículo 10, apartado 5, primera frase, del Reglamento n.º 995/2010, en virtud del cual, cuando las autoridades competentes detecten insuficiencias en los controles que llevan a cabo, dichas autoridades podrán informar al agente de las medidas correctoras que debe adoptar. En efecto, la aplicación rápida y eficaz de tales medidas por parte del agente no estaría garantizada si este no pudiera intervenir por sí mismo sobre los distintos elementos contenidos en el SDD de que se trate.

37. Por lo que respecta, en tercer lugar, a la interpretación teleológica de las disposiciones a que se refiere la cuestión prejudicial, es preciso recordar que el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 995/2010 consiste, como se desprende de su considerando 31, en la lucha contra la tala ilegal y el comercio asociado a esa práctica (véase, en ese sentido, la [sentencia de 21 de noviembre de 2024, Mesto Rimavská Sobota, C-370/23](#), EU:C:2024:972, apartado 36). Además, del considerando 16 de dicho Reglamento puede deducirse que la aplicación de un SDD tiene por objeto minimizar el riesgo de comercializar en el mercado interior madera aprovechada ilegalmente y productos derivados de esa madera.

38. Pues bien, solo el propio agente, sometido directamente a un deber de diligencia en el momento de la comercialización en el mercado interior de madera o productos de esa madera en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 995/2010, está en condiciones de proceder de manera satisfactoria al suministro de información pertinente sobre su actividad comercial y a la evaluación y gestión del riesgo vinculado a esta actividad y de garantizar así

la aplicación del SDD instaurado por dicho Reglamento de conformidad con los objetivos recordados en el apartado anterior de la presente sentencia. Como ha señalado, en esencia, el Abogado General en los puntos 58 y 59 de sus conclusiones, el mero acceso del agente a un SDD cuyas medidas de ejecución no proceden del propio agente o de una entidad de supervisión, sino de un tercero, como su empresa matriz, no permite garantizar que estos objetivos puedan alcanzarse de manera equivalente.

39. A este respecto, las obligaciones que incumben al agente en virtud de los artículos 4, apartados 2 y 3, primera frase, y 6, apartado 1, del Reglamento n.º 995/2010 no pueden considerarse cumplidas por el mero hecho de que un agente pueda demostrar que tiene acceso a los elementos contenidos en un SDD establecido por un tercero y que, en el marco de su actividad comercial, no ha comercializado en el mercado interior madera aprovechada ilegalmente y productos derivados de ella. En efecto, tal planteamiento no tendría suficientemente en cuenta el hecho de que el Reglamento n.º 995/2010 tiene por objeto establecer requisitos a cargo de ese mismo agente que le exigen un comportamiento activo antes de cualquier comercialización en el mercado interior de madera o productos de esta.

40. Es cierto que, como se desprende del considerando 18 del Reglamento n.º 995/2010, este tiene en cuenta la necesidad de evitar cargas administrativas innecesarias para los agentes. Pues bien, no se excluye que la utilización, el mantenimiento y la evaluación periódica de un SDD adaptado a la actividad comercial específica de cada filial de un grupo de sociedades puedan tener una trascendencia económica tanto para la empresa matriz como para las filiales.

41. Sin embargo, tales consideraciones relativas a las ventajas vinculadas a la existencia de un mismo SDD dentro de un grupo de sociedades no pueden eximir a los agentes de la obligación de actuar con diligencia conforme a las exigencias previstas en el Reglamento n.º 995/2010.

42. Por otra parte, ha de añadirse que la posibilidad de que un agente cumpla su obligación de evaluar y mantener periódicamente el SDD mediante la utilización de un SDD establecido por una entidad de supervisión en el sentido del artículo 8 del Reglamento n.º 995/2010 no puede ampliarse, en ningún caso, a la situación en la que dicho SDD ha sido establecido y es mantenido y evaluado por otro tercero, como la empresa matriz de dicho agente. En efecto, tal planteamiento constituiría una elusión de las disposiciones que regulan la organización, las funciones y la supervisión de las entidades de supervisión de conformidad con los apartados 1 a 6 de dicho artículo 8 y podría, por tanto, menoscabar los objetivos recordados en el apartado 37 de la presente sentencia.”

Comentario del autor:

Las labores de establecimiento, mantenimiento y evaluación de un sistema de diligencia debida forman parte de una obligación de marcado carácter personal, a cargo de los agentes sujetos al Reglamento 995/2010. Con el objetivo de evitar la comercialización en la Unión de madera derivada de un aprovechamiento ilegal, se establece este sistema de gestión de riesgos, mediante el que los agentes pueden evitar o reducir las probabilidades de participar en la distribución de productos provenientes de la tala ilegal.

En este contexto, el pronunciamiento del Tribunal de Justicia refuerza el carácter subjetivo de las responsabilidades asociadas a un SDD. Debe ser el agente en cuestión, que es en

definitiva quien mejor conoce su propio funcionamiento y organización (cuestiones tales como los proveedores con quien contrata o aquellos sujetos a los que vende los productos finales); quien despliegue un comportamiento activo en la confección de un sistema de diligencia debida adaptado a su actividad concreta.

Debe ser él quien ejerza directamente esta tarea. El Tribunal ha dejado claro que sólo existe un supuesto en que se admite la “tercerización” de dicha labor. Únicamente se permite que quien ejerza un papel activo sea alguien distinto al agente en el caso de que este acuda a otros sujetos privados, especializados en el establecimiento de SDD y en colaborar en el ejercicio de las funciones públicas de verificación y control sobre dichos sistemas; sujetos acreditados por la Comisión a tal efecto: las entidades de supervisión. No basta con recurrir a los esfuerzos de la empresa matriz por controlar la actividad del grupo. Debe ser la propia filial quien se asegure de no verse inmiscuida en comportamientos que favorezcan los aprovechamientos ilegales. Se trata de un deber de garantizar las cautelas suficientes en el propio actuar, que se intensifica cuanto mayor sea la autonomía respecto de la matriz.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de noviembre de 2025, asunto C-117/24](#)

Otros Tribunales Europeos

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 4 de diciembre de 2025

Sentencia de 23 de octubre de 2025 del Tribunal de París (Chamber 34th)

Autora: Paula Moreno-Cervera De la Cuesta. Abogada especialista en Derecho público, energía y ambiental en DLA Piper España

Autora: Sara González Merinero. Abogada especialista en Derecho de la energía y ambiental en Magerit Abogados

Palabras clave: Greenwashing. Transición energética. Neutralidad de carbono. Publicidad ambiental. Protección del consumidor. Prácticas anticompetitivas.

Resumen: El pasado 23 de octubre de 2025, un Tribunal de París dictó la primera sentencia que condenó a una empresa petrolera por publicidad engañosa sobre sostenibilidad (*greenwashing*) en Francia.

El caso parte de la demanda interpuesta por tres asociaciones ambientales Greenpeace France, Friends of the Earth France y Notre Affaire à Tous (las “Asociaciones”) contra TotalEnergies SE y TotalEnergies Electricité et Gaz France (“TotalEnergies”), por la difusión de sus objetivos de “*neutralidad de carbono para 2050*” y su condición de “*actor principal en la transición energética*”, sin que tales afirmaciones se correspondan con la realidad de sus actividades, especialmente por la continuidad en la inversión y explotación de combustibles fósiles.

En esencia, las Asociaciones demandantes argumentaban que las declaraciones de TotalEnergies resultaban engañosas para el consumidor medio, al presentar una imagen ambientalmente responsable que no se correspondía con la realidad. Señalaban que, en estas comunicaciones, TotalEnergies ocultaba información clave sobre la incompatibilidad de su estrategia con los objetivos del Acuerdo de París y la ciencia climática. Por ello, solicitaban la retirada de los mensajes, la publicación de la sentencia como medida correctiva y una indemnización por daño moral.

Asimismo, como pretensión subsidiaria, las Asociaciones solicitaron que el Tribunal adoptase las medidas cautelares necesarias para impedir y poner fin al daño ocasionado a la atmósfera por los hechos controvertidos, con fundamento en los artículos 1252, 1240 y 1241 del Código Civil francés, por incumplimiento del deber general y ambiental de vigilancia.

Por su parte, TotalEnergies defendió que (i) la mayoría de sus comunicaciones tenían carácter institucional y no constituyían publicidad comercial dirigida al consumidor; (ii) la “ambición” de alcanzar la neutralidad de carbono debe entenderse como una aspiración voluntaria y no como un compromiso regulado, en un contexto donde no existe una única definición ni trayectoria impuesta a las empresas privadas y que ya habían eliminado la mayoría de los contenidos objeto de controversia.

En su análisis, el Tribunal examina el uso del concepto de “*neutralidad de carbono*”, señalando que TotalEnergies lo emplea de forma global, sin aclarar que su propio escenario contempla

la continuidad en la explotación de combustibles fósiles, lo que contradice las recomendaciones científicas y los compromisos del Acuerdo de París.

Así, en su fallo, el Tribunal estima parcialmente las alegaciones de las demandantes para concluir que “*la ambición de alcanzar la neutralidad de carbono para 2050 y ser actor principal en la transición energética, sin especificar el escenario propio de la empresa, constituye una alegación ambiental susceptible de inducir a error al consumidor*”. En este sentido, el Tribunal recuerda que “*la comunicación comercial debe ser clara, objetiva y verificable, especialmente en materia ambiental*”, y subraya que “*las prácticas reconocidas como engañosas constituyen un ataque a los intereses colectivos que defienden las asociaciones de protección ambiental*”.

No obstante, el Tribunal desestima las pretensiones relativas a las alegaciones sobre la publicidad de TotalEnergies relativas al gas fósil y los biocombustibles - alegaciones, al considerar que no están suficientemente vinculadas a la promoción directa de productos al consumidor.

En consecuencia, el Tribunal condena a TotalEnergies por incurrir en prácticas comerciales engañosas, ordenando la retirada de los mensajes relativos a la neutralidad de carbono relacionadas con los combustibles fósiles, y la publicación íntegra de la sentencia en su página web durante 180 días. Asimismo, reconoce el derecho de cada una de las Asociaciones a recibir una indemnización de 8.000 euros por daño moral. Finalmente, impone a las demandadas el pago de las costas procesales, y una compensación adicional de 15.000 euros a favor de las Asociaciones por los gastos derivados del procedimiento.

Destacamos los siguientes extractos (traducidos al español por las autoras):

Alegaciones:

14. “*Afirman que estas alegaciones son falsas y que probablemente inducen a error a los consumidores sobre el alcance de los compromisos medioambientales de TotalEnergies, y que es probable que influyan en sus decisiones en los mercados de productos de electricidad, gas y combustibles del Grupo, en un contexto en el que los consumidores son cada vez más sensibles al impacto medioambiental de los productos que consumen..”* [...]”

20. “*Sostienen que la mayoría de las comunicaciones no contienen un compromiso medioambiental y que se limitan a informar sobre la estrategia a largo plazo del grupo en materia de transición energética y neutralidad de carbono, junto con la sociedad, cuya consecución se basa en un esfuerzo colectivo; mientras que, en otros casos, se limitan a informar sobre los logros o inversiones del grupo en el marco de su estrategia de transición. [...] Afirman que estas emisiones forman parte de la comunicación institucional del grupo sobre su cambio de nombre, su estrategia multienergía y sobre los respectivos roles de sus distintas actividades industriales en la transición energética, sin un vínculo directo con la venta o prestación de un servicio, y que no entran en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Código de Consumo, que protegen a los consumidores en los actos de compra en su vida cotidiana”*

Pretensión sobre transición climática / neutralidad

130. “*Sin embargo, al referirse en 2021, en sus comunicaciones comerciales, a la doble ambición de alcanzar la neutralidad de carbono en el sentido del Acuerdo de París y de ser un actor principal en la transición energética, sin especificar a los consumidores que contaba con su propio escenario —cuya veracidad no corresponde al tribunal evaluar— consistente, en particular, en compatibilizar con dicha ambición de neutralidad de carbono la continuación de sus inversiones en petróleo y gas, contrariamente a las*

recomendaciones de estudios científicos alineados con el Acuerdo de París, el grupo TotalEnergies realizó deliberadamente una afirmación medioambiental susceptible de inducir a error a los consumidores, llevándolos a creer que, al comprar sus productos o servicios, estaban participando en la aparición de una economía baja en carbono, siguiendo las recomendaciones de la comunidad científica basadas en el Acuerdo de París”

Combustibles fósiles

153. “Se desprende de lo anterior que las comunicaciones relativas al gas fósil no están directamente relacionadas con la promoción, venta o suministro de energía a los consumidores. No cumplen la condición requerida para constituir una práctica comercial engañosa, tal como alegan los demandantes.”

Biocombustibles

159. “Si bien las cuatro comunicaciones contienen el hecho impugnado por los demandantes de que los biocarburantes permiten “una reducción de al menos el 50 % de las emisiones de CO₂ en comparación con sus equivalentes fósiles”, de su examen se desprende que fueron publicadas en 2021 en las redes sociales Facebook, Instagram y Twitter, en el contexto del anuncio del grupo sobre su cambio de nombre y estrategia, al día siguiente de la reunión del consejo de administración, con un objetivo meramente informativo.

160. Además, se refieren a la estrategia del Grupo sobre el uso de biocarburantes en el sector del transporte.

161. Se desprende de lo anterior que las comunicaciones relativas a los biocarburantes no están directamente relacionadas con la promoción, venta o suministro de energía de TotalEnergies a los consumidores. No cumplen la condición requerida para constituir una práctica comercial engañosa, tal como les imputan los demandantes”

Pretensión alternativa

182. “La legitimación de los demandantes para la prevención y cesación del acto ilícito, sobre la base del artículo 1252 del Código Civil, no se discute.

183. Las asociaciones demandantes sostienen, sin que sea necesario acreditar la existencia de una falta o un vínculo causal, que la difusión de mensajes que promueven el gas y los biocarburantes en la lucha contra el cambio climático, alentando su consumo mediante una percepción errónea de sus características, perjudica a la atmósfera.

184. Sin embargo, por las razones expuestas anteriormente, las comunicaciones relativas a la promoción del gas fósil y los biocarburantes examinadas, algunas de las cuales no contienen las afirmaciones impugnadas, no están directamente relacionadas con la venta de energía del grupo a los consumidores.

185. En este contexto, no ha quedado suficientemente acreditado por los demandantes que dichas comunicaciones influyan en el comportamiento del consumidor en sus actos de compra de energía susceptibles de causar daño a la atmósfera.

186. Tampoco se ha demostrado que estos mensajes, cuya omisión fue destacada por los demandantes, sean suficientes para alentar a los responsables de la empresa o a las partes interesadas a apoyar a la compañía en el desarrollo del gas y los biocarburantes y, al hacerlo, retrasar la lucha contra el cambio climático.

187. Se desprende de lo anterior que, dado que el daño ecológico a la atmósfera no está suficientemente caracterizado por la difusión de las comunicaciones en cuestión sobre gas fósil y biocarburantes, no procede estimar las pretensiones.

188. En ausencia de un daño ecológico demostrado, la demanda no puede prosperar sobre la base de la responsabilidad civil conforme al derecho común.”

Comentario de las autoras:

La Sentencia del Tribunal Judicial de París contra TotalEnergies comentada evidencia la consolidación de un cambio de paradigma en la protección jurídica del consumidor y en la exigencia de transparencia ambiental: las empresas han de comunicar sus compromisos climáticos de forma clara, verificable y científicamente justificada, evitando cualquier ambigüedad u omisión que pueda inducir a error sobre el verdadero impacto de sus actividades.

Esta tendencia obliga a las empresas petroleras a revisar sus mensajes y aportar información más precisa sobre sus actividades, como demuestra [la aclaración publicada por TotalEnergies tras el fallo judicial](#).

En similar sentido, el reciente [acuerdo alcanzado por la Comisión Europea con las principales aerolíneas el 6 de noviembre de 2025](#), que obliga a revisar y justificar científicamente las afirmaciones ambientales en la publicidad, refuerza la tendencia marcada por la sentencia del Tribunal de París: la sostenibilidad no puede ser utilizada como mero reclamo comercial, sino que debe estar respaldada por hechos, datos y compromisos reales, accesibles y comprensibles para el consumidor medio.

Estos hitos jurídicos consolidan el papel de la sociedad civil y de los organismos públicos en la vigilancia y denuncia de prácticas de *greenwashing*, y envían un mensaje inequívoco al sector empresarial: la transición ecológica exige responsabilidad, transparencia y rigor. El consumidor europeo, cada vez más informado y exigente, debe poder confiar en que las alegaciones ambientales que recibe son veraces y están alineadas con los objetivos científicos y regulatorios internacionales.

La decisión del Tribunal de París se alinea con la decisión de autoridades de control de publicidad, como la Autoridad Británica de Normas Publicitarias (*Advertising Standard Authority*) que ya han condenado en varias ocasiones a empresas petroleras tales como a Iberdrola, Shell, Repsol o Petronas a retirar campañas de publicidad por las mismas prácticas de *greenwashing*, así como con otros Tribunales que han fallado en países europeos contra aerolíneas como Lufthansa ([Tribunal Regional de Colonia en el caso 84 O 29/24](#)) por las mismas prácticas engañosas en sus comunicaciones ambientales.

Asimismo, frente a una gran inacción por las autoridades competentes, el fallo de la sentencia consolida la labor de las asociaciones ambientales y de consumidores frente a publicidad empresarial “verde” de los sectores más contaminantes.

El avance normativo europeo - con la [Directiva \(UE\) 2024/825](#) - y el desarrollo de iniciativas nacionales como el [Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible](#) en España, refuerzan la protección frente al *greenwashing* y promueven una comunicación ambiental basada en la evidencia científica, y el respeto a los derechos de los consumidores.

Por todo ello, la jurisprudencia y los avances normativos recientes constituyen un referente para futuras actuaciones y para la evolución de la responsabilidad empresarial en materia

ambiental, consolidando un marco europeo robusto y proactivo que sitúa la transparencia y la veracidad en el centro de la comunicación corporativa sobre sus compromisos con la transición ecológica y las prácticas sostenibles.

Enlace web: [Tribunal judiciaire de Paris, 34ème chambre, jugement rendu le 23 octobre 2025, RG n° 22/02955](#)

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5, Ponente: María Concepción Sánchez 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 4816/2025 - ECLI:ES:TS:2025: 4816

Palabras clave: Evaluación de impacto ambiental. Umbrales. Proyectos forestales. Talas. Repoblaciones. Cultivos agrícolas. Consulta previa. Audiencia de los interesados. Informes. Motivación. Transposición.

Resumen:

La Sala se pronuncia sobre el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las entidades Confederación de Organizaciones de Selvicultores de España (COSE), Asociación del sector forestal - madera de Euskadi (BASKEGUR), la Confederación de Forestalistas del País Vasco (CFPV-EBK), la Asociación Nacional de Fabricantes de Tableros (ANFTA), Federación de Asociaciones Forestales de Castilla y León (FAFCYLE), Mesa Intersectorial de la Madera de Castilla y León (MIMCYL), el Colegio Oficial de Ingenieros de Montes (COIM), el Consorci Forestal de Catalunya (CFC), la Associació Nacional Promotora de la Certificació Forestal (PEFC CATALUNYA) y la Associació Moviment País Rural, contra el Real Decreto 445/2023, de 13 de junio, por el que se modifican los anexos I, II y III de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#) (BOE N° 141, de 14 de junio de 2023).

Con carácter general, las recurrentes entienden que los proyectos reflejados en los anexos no deben someterse a evaluación de impacto ambiental –EIA- ordinaria o simplificada; por lo que su inclusión perjudica los intereses de los asociados de las distintas entidades, que también se extiende a los Ingenieros de Montes, por cuanto su competencia abarca la planificación y redacción de evaluaciones estratégicas y EIA.

Los recurrentes invocan varios motivos impugnatorios tendentes a que se declare la nulidad de pleno derecho del RD 445/2023 recurrido, denunciando diversos vicios o irregularidades en la elaboración de la norma. Con carácter previo, el Alto Tribunal se refiere a varios de sus pronunciamientos en relación con los defectos formales como causa de nulidad de las disposiciones reglamentarias.

En primer lugar, las recurrentes alegan que el trámite de consulta previa ex art. 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) en relación con el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) fue deficiente, pues no existe certeza de si se pudo acceder a la página web del Ministerio; no se describieron correctamente los problemas que se pretendían solucionar con la nueva norma y no es suficiente con un breve anuncio, sin mayor publicidad.

Lo anterior supuso que los interesados potencialmente afectados por la modificación de los umbrales y condiciones en la evaluación de proyectos relacionados con la plantación inicial de masas forestales y talas de masas forestales con propósito de cambiar a otro tipo de suelo, desconocieran lo que se pretendía modificar. Por tanto, se les impidió opinar o alegar previamente y entienden que no hubo una participación efectiva en la elaboración de una norma ambiental en los términos exigidos por el Convenio de Aarhus.

Del examen del expediente administrativo, la Sala llega a la conclusión que la consulta pública previa se llevó a cabo a través de la página web del MITECO y en un plazo mayor al legalmente establecido. Se filtraron las consultas y hubo más de 800 accesos, aunque finalmente no se recibieron observaciones. Se considera acreditado que la consulta previa incluyó cinco apartados concretos: antecedentes de la norma; problemas que se pueden solucionar con la misma; la necesidad y oportunidad de su aprobación; sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Tampoco considera la Sala que se haya incumplido el Convenio Aarhus, por cuanto en este caso, el órgano competente para la tramitación de la norma impugnada ha garantizado debidamente en su elaboración el acceso a la información y participación pública.

En segundo lugar, las recurrentes alegan la falta de audiencia a las organizaciones con intereses afectados al amparo del art. 26.6 LG y art. 133.2 de la LPAC, sin que tal trámite pueda suplirse con la publicación en la página web del MITECO. Sostienen que debió darse audiencia específicamente a COSE como única organización profesional forestal, independiente y sin ánimo de lucro, que defiende y representa los intereses de los propietarios forestales/selvicultores en España, en Europa y en el mundo a través de IFFA, y dar audiencia al Colegio de Ingenieros de Montes, como se viene haciendo en el trámite de elaboración o modificación de otras disposiciones relacionadas con el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Mantienen que la audiencia directa «debe» concederse siempre, y si surgen dudas sobre esta interpretación, se solicita el planteamiento de cuestión de constitucionalidad sobre si los arts. 133.2 LPAC y 26.6 LG son contrarios a los arts. 9.2 y 105 CE al no imponer como obligatorio el trámite de audiencia directa.

La Sala no aprecia la infracción procedural denunciada, máxime cuando el trámite de información pública y audiencia se efectuó a través de la página web del Departamento correspondiente, que recibió más de cien observaciones. Un trámite que considera suficiente y adecuado por la gran cantidad de organizaciones o asociaciones cuyos intereses pudieran resultar afectados por la modificación de la norma recurrida. Es más, tampoco el art. 26.6 LG exige que se abarque a todas las organizaciones reconocidas por la ley cuyos intereses pudieran quedar afectados. Por otra parte, el proyecto de decreto se remitió a todas las CCAA y a otras instituciones públicas y sectores interesados; y se cuenta con un informe favorable desde el punto de vista de la transparencia por parte del Consejo de Estado.

En tercer lugar, los recurrentes alegan que, por la importancia que para los montes y terrenos forestales deriva del RD impugnado, debió recabarse informes de carácter preceptivo a la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, y al Consejo Forestal Nacional.

Este motivo decae porque, a juicio de la Sala, la ausencia de tales informes no implica la nulidad de la norma. De las funciones inherentes a la citada Dirección General no se deriva que estemos ante un informe de carácter preceptivo, hasta el punto que los recurrentes no invocan ningún precepto que lo ampare. Es más, existen informes emitidos por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica. Y por lo que se refiere a la ausencia de informe del Consejo Forestal Nacional, lo que dispone el art. 10.2 de la Ley 43/2003 de Montes, invocado por la parte recurrente, es que «...informará, entre otros, las normas y planes de ámbito estatal relativas al ámbito forestal», y en la medida que no estamos ante una norma referida al ámbito forestal, tal informe no resulta preceptivo.

En cuarto lugar, se alega la falta de motivación del Real Decreto impugnado. El Tribunal rechaza este motivo a través del análisis de: los antecedentes y la evolución que ha experimentado la normativa; el preámbulo de la norma y los trámites que conforman el procedimiento de su elaboración. A ello se añade el Dictamen de la Comisión Europea de 23 de septiembre de 2021, que pone en tela de juicio la transposición efectuada por España de la Directiva EIA, que justifica la modificación de la Ley 21/2013 y que es la base de esta sentencia

En definitiva, dice la Sala, “el Real Decreto 445/2020 expresa en su preámbulo que tiene por objeto modificar los anexos I, II y III de la Ley 21/2013 que regulan los proyectos sometidos a la evaluación ambiental ordinaria y simplificada, respectivamente, a fin de garantizar una adecuada transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la [Directiva 2011/92/UE](#), explicando la metodología utilizada para el análisis y modificación de los diferentes epígrafes, por lo que resulta claro que cumple las exigencias de motivación descritas”.

A lo anterior se suma el contenido de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Proyecto de Real Decreto (MAIN) cuando analiza la oportunidad de la norma.

En quinto lugar, las recurrentes alegan la defectuosa transposición de la Directiva EIA. Con carácter previo, la Sala pone de relieve la necesidad de que se sometan a evaluación ambiental los proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente en virtud de su naturaleza, dimensiones o localización. A ello se suma el procedimiento de infracción abierto a España por la Comisión Europea por no quedar garantizada dicha finalidad a través de nuestra Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

En este contexto, la Sala considera que no se ha efectuado una transposición defectuosa de la Directiva por cuanto a través del RD 445/2020 se modifican los anexos I, II y III de la Ley 21/2013 para acomodarse precisamente a los requerimientos del Dictamen de la Comisión Europea, de manera que se han examinado todos los supuestos de una forma detallada y mucho más rigurosa.

Por otra parte, las recurrentes sostienen que la modificación de los anexos I y II de la Ley 21/2013 llevada a cabo por el por el RD 445/2023 no respeta dos principios fundamentales de la transposición de normativa europea: la no adición de condiciones innecesarias y el estricto respecto al principio de seguridad jurídica derivado de la especificidad, precisión y claridad de la norma, tanto en su aspecto técnico como jurídico.

A sensu contrario, el Tribunal entiende que la Directiva EIA es de mínimos, por lo que no se vulnera la misma por el hecho de que los Estados miembros decidan establecer una

regulación más garantista en orden a conseguir los objetivos que propone, recordando que debe operarse bajo los principios de cautela y de acción preventiva. Por tanto, si el RD impugnado amplía la categoría o ámbito de los proyectos sometidos a EIA más allá de lo instado por la Comisión Europea, no significa que infrinja la tan reiterada Directiva.

Por último, las recurrentes interesan la nulidad del RD impugnado por cuestiones sustantivas relacionadas con el Anexo I. Grupo 9. Otros proyectos, apartado a), ordinales primero, quinto y sexto: 1.º "Transformación de áreas sin cultivar o áreas naturales o seminaturales para la explotación agrícola sobre una superficie mayor de 10 ha." "5º. Repoblación forestal con especies alóctonas, que caractericen la vegetación preexistente, separándose de la dinámica vegetal natural o cambiando el tipo de funcionalidad o uso del suelo, sobre superficies superiores a 10 ha." "6º. Tala de vegetación forestal para cambiar el tipo de funcionalidad o uso del suelo en superficies superiores a 10 ha."

Asimismo, relacionadas con el Anexo II. Grupo 1. Agricultura, silvicultura, acuicultura y ganadería, apartado, apartado b) y d): "b) Repoblación forestal con especies alóctonas (...), siempre que tengan 25 o más hectáreas, así como por debajo de esta superficie en determinados casos (...) d) Proyectos para destinar áreas incultas o con vegetación natural o seminatural a la explotación agrícola en determinadas circunstancias.

Con carácter previo, la Sala se pronuncia sobre el alcance del control jurisdiccional de la potestad reglamentaria y el hecho de que la impugnación de una disposición general no puede fundarse en criterios de oportunidad o conveniencia subjetivos de quien la impugna.

Por lo que se refiere a las repoblaciones forestales, alegan las recurrentes que la modificación operada por el RD 445/2023, ni elimina umbrales injustificados, ni sigue los criterios del anexo III de la Directiva para valorar la necesidad o no de someterlo a un procedimiento de evaluación ambiental. De hecho, mantiene dichos umbrales y además establece una casuística arbitraria, confusa y técnicamente incorrecta, ajena a los criterios del anexo III de la Directiva.

El Tribunal reitera el dictamen motivado de la Comisión Europea de 2021 y, en concreto, cuando señala que la Ley 21/2013 se refiere a los proyectos de forestación y a las talas de masas forestales en el grupo 1, letra b) del anexo II. El propio dictamen apunta que la forestación se define mediante referencia al artículo 6, letra g), de la Ley 43/2003, de Montes, y aquellos proyectos que afecten a una superficie inferior a 50 ha. están exentos de EIA, con independencia de su impacto en el medio ambiente. Sin embargo, a través del dictamen se reconoce que los proyectos de repoblación forestal pueden tener un efecto significativo en el medio ambiente, incluso cuando se sitúen por debajo del umbral de 50 ha.

Sobre la base de estas apreciaciones, el Alto Tribunal entiende que, a través de la modificación de los anexos, se ha subsanado la incorrecta transposición de la Directiva EIA.

Por último, cuestionan las recurrentes que se sigan incluyendo dos umbrales superficiales no justificados de 10 hectáreas para zonas ambientalmente sensibles (anexo I), y de 25 hectáreas para otras zonas (anexo II), incidiendo en que la nueva redacción es extraordinariamente confusa y técnicamente incorrecta, en clara alusión a expresiones tales como: «especies alóctonas, que caracterizan la vegetación preexistente» ; «separándose de la dinámica vegetal natural»; «especies alóctonas a escala local» y «funcionalidad» del suelo.

En opinión de la Sala, los umbrales introducidos por el RD impugnado son el resultado del análisis de los impactos ambientales y obedecen a la aplicación de los criterios de selección del anexo III de la Directiva, lo que garantiza una adecuada protección ambiental. Si bien reconoce la Sala que algunas de las expresiones no se han usado con acierto, esta circunstancia no puede acarrear consecuencias anulatorias, máxime cuando la Directiva es de mínimos, por lo que no se vulnera la misma cuando el Estado miembro introduce una regulación más garantista.

El Tribunal reitera la anterior argumentación para rechazar la alegación de las recurrentes sobre la «tala de vegetación forestal», «tala o destrucción masiva de vegetación forestal» y «transformación de áreas sin cultivar o áreas naturales o seminaturales para la explotación agrícola». Entiende la Sala que la introducción de umbrales es admisible en los términos citados y que el objetivo fundamental de la Directiva EIA se vería comprometido si a la hora de fijarlos no se aplicasen todos los criterios procedentes, lo que conllevaría el riesgo de que determinados proyectos que sí podrían tener efectos significativos en el medio ambiente quedasen exentos de evaluación.

Por lo expuesto, se desestima íntegramente el recurso planteado con imposición de costas a la parte recurrente.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo (por todas, sentencia 414/2022, de 4 de abril, dictada en el recurso 300/2020; con abundante cita), para que los defectos formales puedan tener relevancia a los efectos de ocasionar la nulidad de una norma reglamentaria, deben ser de tal entidad que permitan concluir que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha ejercitado con una clara vulneración de las exigencias que impone un precepto de rango superior, que es el presupuesto de nulidad del artículo 47-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...)”

Por lo que se refiere a la omisión de trámites, la jurisprudencia de esta Sala subraya que para que proceda la nulidad...es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedural ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental. "... Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento previsto para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte (...)".

“(...) Por lo que se refiere al incumplimiento del Convenio Aarhus -sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente- es preciso diferenciar el procedimiento de elaboración de normas con rango legal o reglamentario, que prevé la correspondiente consulta pública previa (art. 26.2 LG) del principio de participación pública a los efectos de los procedimientos de evaluación ambiental, recogido en el artículo 2.i) de la norma sectorial, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (...)”

En todas estas normas se hace referencia a la necesidad de que, en palabras del Convenio Aarhus (art. 6.4), «la participación del público comience al inicio del procedimiento de toma de decisiones con incidencia en el medio ambiente, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real» (...)

Lo relevante del trámite de información pública, es garantizar la participación real y efectiva del público en una fase temprana del procedimiento de toma de decisiones con incidencia medioambiental cuando están abiertas todas las opciones relativas a la determinación del contenido, la extensión y la definición del proyecto. Y en el presente caso, como se ha razonado, el órgano competente para la tramitación de la norma aquí impugnada ha garantizado debidamente en el proceso de elaboración de la norma el acceso a la información y la participación pública, en los términos precedentemente expuestos, por lo que nada cabe objetar al respecto.

Resta por significar que el criterio de esta Sala mantenido en las sentencias reseñadas ha sido confirmado por STJUE de 1 de agosto de 2025 (asunto C-461/24) (...)".

“(...) En consonancia con lo expuesto, no apreciamos la concurrencia de la infracción procedural denunciada, no habiéndose producido una elusión de dicho trámite con lesión del derecho de participación a las organizaciones con intereses afectados aquí recurrentes, sin que se estime procedente el planteamiento de cuestión de constitucionalidad alguna, pues la petición de la parte no contiene ningún razonamiento atinente a la infracción de los preceptos invocados, ni a la doctrina constitucional que los interprete, más allá de evidenciar la conveniencia de dicha audiencia, lo que como decimos, en casos de generalidad de la norma, resulta de cumplimiento imposible (...)”.

“(...) En este contexto, el objeto del Real Decreto 445/2020 es modificar los anexos I, II y III de la Ley 21/2013, que regulan los proyectos sometidos a evaluación ambiental ordinaria y simplificada, respectivamente, a fin de garantizar una adecuada transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2011/92/UE. Junto a esta finalidad principal, se aborda una revisión general de los anexos, para acomodarlos a la normativa vigente, a la evolución científica y técnica, y a lo que dispongan las normas internacionales y el Derecho de la Unión Europea, al amparo de lo establecido en Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modificó la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, y en concreto, en el artículo único, apartado 38 que modificó el apartado 2 de la disposición final novena de la LEA, autorizando así al Gobierno para modificar los anexos con tales fines.

Con relación a la transposición de los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Directiva EIA - frente a lo alegado por la parte recurrente - entendemos que el RD atiende a los requerimientos del Dictamen motivado en la medida en que en la nueva redacción de los anexos I y II de la ley y respecto de los concretos proyectos del anexo II de la Directiva indicados por la Comisión Europea se han establecido los umbrales o criterios para la exclusión de la evaluación ambiental teniendo en cuenta los criterios de selección contemplados en el anexo III para cada categoría de proyectos, más allá de criterios aislados como la «dimensión» (...)".

“(...) Por tanto, no infringe la Directiva el hecho de que el RD impugnado amplíe la categoría o ámbito de los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada, más allá de lo instado por la Comisión en el procedimiento referido, e incluso de los mencionados en la propia Directiva, que reiteramos es de mínimos, pudiendo

establecerse normas más estrictas para proteger el medio ambiente. Recordemos que la Directiva EIA tiene por objetivo fundamental, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2, apartado 1, garantizar que los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, deben estar sujetos al requisito previo de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos.

El TJUE viene manteniendo que un Estado miembro que fije los umbrales y/o los criterios a un nivel tal que, en la práctica, todos los proyectos de un tipo determinado queden exentos de antemano del requisito de una EIA superaría los límites de su margen de apreciación con arreglo a los artículos 2, apartado 1, y el artículo 4, apartado 2, de la Directiva EIA (...)".

"(...) Por lo que se refiere a los nuevos umbrales introducidos, recordemos que el TJUE considera que un Estado miembro sobrepasa los límites del margen de apreciación, cuando establece umbrales o criterios teniendo únicamente en cuenta las dimensiones de los proyectos, sin tomar en consideración todos los criterios de selección pertinentes contemplados en el anexo III. Por tanto, nada impide que el RD pueda introducir umbrales, que son admisibles como criterio, siempre que se tomen en consideración los referidos criterios de selección. Y en el caso examinado, los umbrales introducidos son el resultado del análisis de los impactos ambientales y conforme refleja la MAIN, obedecen a la aplicación de los criterios de selección del anexo III de la Directiva, lo que garantiza una adecuada protección ambiental, al incluirse la toma en consideración de los criterios 1 y 2 del nuevo anexo III del RD 445/2023, atendiendo a las características de los proyectos, sus dimensiones, la utilización de recursos naturales, y la ubicación de los mismos, así como la sensibilidad medioambiental de las áreas geográficas que pueden verse afectadas, sin perjuicio que como recoge la Memoria, como criterios generales se hayan tenido en cuenta la nivelación de terrenos y las características climáticas de España, significando que igualmente se tomaron en consideración las aportaciones de la fase de información pública de las Comunidades Autónomas, que ostentan la competencia para autorizar y, por ende, evaluar esos proyectos.

En particular, se ha considerado el potencial impacto de la introducción de especies alóctonas que pueden alterar la vegetación preexistente y modificar de manera significativa los ecosistemas forestales, debiéndose advertir que en el caso de repoblaciones forestales sobre espacios Red Natura 2000, la introducción de especies alóctonas mediante una repoblación puede causar impactos apreciables sobre algunos de los hábitats o especies de interés comunitario que son objeto de protección (...)

"(...) Recordemos que el margen de apreciación que se otorga a los Estados respecto de los proyectos del anexo II, se encuentra limitado por la obligación de realizar una evaluación sobre cualquier proyecto que pueda tener repercusiones importantes en el medio ambiente debido a su naturaleza, dimensiones o localización, tal como se establece en el apartado 1 del artículo 2, y para asegurar lo anterior, en el establecimiento de los umbrales o criterios los Estados han de tener en cuenta todos los criterios de selección que sean pertinentes de entre los establecidos en el anexo III (...)".

Comentario de la Autora:

Al margen de las cuestiones formales que se han planteado, del alcance de la competencia del Gobierno para regular la modificación de los anexos de la Ley 21/2013, así como el

reconocimiento de la discrecionalidad en la actuación del titular de la potestad reglamentaria, lo cierto es que el hilo conductor que ha marcado esta sentencia y sobre el que la Sala ha incidido es el Dictamen motivado de la Comisión Europea de 2021 a través de cual se instó a España a efectuar una revisión profunda de la motivación y justificación del mantenimiento o eliminación de los umbrales incluidos en el anexo II de la Ley 21/2013.

El Tribunal avala que a través del Decreto impugnado se corrige una transposición incorrecta de la Directiva EIA, máxime cuando se habían establecido umbrales de exclusión de determinados proyectos con independencia de sus posibles repercusiones medioambientales, y no se habían incluido todos los tipos de proyectos del punto 5 del anexo I de la Directiva EIA entre los proyectos que requieren una EIA.

En definitiva, no pueden fijarse umbrales a un nivel tal, que en la práctica se impida que determinados proyectos que afectan al sector forestal –talas y repoblaciones- queden exentos de antemano del requisito de EIA

Enlace web: [Sentencia STS 4816/2025 del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2025](#)

Tribunal Superior de Justicia (TSJ)

Andalucía

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de abril 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 6922/2025 - ECLI: ES:TSJAND:2025:6922

Palabras clave Responsabilidad medioambiental. Acceso a la información ambiental. Participación.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve el recurso presentado por dos mercantiles contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Sevilla (procedimiento 60/2022), en relación con la Resolución nº 792/2021 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que estimó la reclamación formulada por una particular, en nombre propio y de la plataforma “Coín Salva tu Sierra”, contra la Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades de Málaga, instando la entrega de la información solicitada.

Las empresas apelantes alegaron la falta de legitimación pasiva de la plataforma ciudadana y de la particular, así como la falta de competencia del Consejo de Transparencia, argumentando que la información requerida tenía naturaleza medioambiental y debía regirse por la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y no por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que sería meramente supletoria. Asimismo, invocaron límites al acceso por secretos comerciales y técnicos, si bien no acreditaron perjuicio concreto.

En cuanto a la legitimación de la actora, el fundamento jurídico cuarto señala que esta cuestión no fue suscitada ni en vía administrativa ni en sede judicial en la instancia. El Tribunal cita la STS de 27/02/2018 (recurso 513/2014, ECLI: ES:TS:2018:773), que define el interés legítimo como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de modo que la anulación produzca un efecto positivo o negativo, actual o futuro, pero cierto. Se distingue entre la legitimación ad processum (aptitud genérica para ser parte en cualquier proceso) y la legitimación ad causam (aptitud para ser parte en un proceso concreto en virtud de la relación especial con la situación jurídica controvertida). En el caso examinado, la resolución impugnada indica que la reclamación fue interpuesta por la particular contra la Delegación Territorial y, asimismo, en representación de la Plataforma Ciudadana “Coín Salva tu Sierra”. A tal efecto, consta un acta de constitución de la plataforma en la que figura como miembro. Se destaca que el fin de la plataforma es frenar

el avance de las explotaciones mineras y proteger el entorno de Coín, lo que acredita su interés legítimo. Por ello, la Sala considera indiscutible la vinculación de la codemandada con el objeto del recurso y desestima este motivo de impugnación.

Seguidamente, el fundamento jurídico quinto aborda la cuestión relativa a la competencia del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPD), e indica que la resolución recurrida se dictó en aplicación de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía 1/2014 y de la Ley 19/2013, y que en el trámite de audiencia previo no se invocó la aplicación de la normativa específica, sin que ello afecte a la posibilidad de ejercitar el derecho previsto en el artículo 24 de la Ley 19/2013 ante el CTPD, dado que la resolución no fue recurrida en vía administrativa por ninguna de las partes.

Se reproducen los artículos relevantes de la Ley 27/2006 (artículos 10, 13 y 20) y de la Ley 19/2013 (Disposición Adicional Primera), subrayando la regulación específica y el carácter supletorio de esta última en materia ambiental. Asimismo, se cita la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2023 (recurso de casación 1814/2022), que reafirma que la Ley 19/2013 resulta supletoria respecto del acceso a la información medioambiental regulado por la Ley 27/2006.

La Sala concluye que la Ley 27/2006 prevalece en materia medioambiental, siendo aplicable la Ley 19/2013 solo de forma supletoria. En consecuencia, determina que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía carecía de competencia para resolver la reclamación, debiendo tramitarse el procedimiento conforme a la normativa ambiental específica.

Por ello, estima el recurso de apelación de las mercantiles, revoca la sentencia de instancia y anula la resolución del Consejo de Transparencia, ordenando la retroacción del procedimiento para que la Delegación Territorial notifique de nuevo la resolución conforme al artículo 20 de la Ley 27/2006.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) Efectivamente, de lo actuado recordemos que la solicitud ante la Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en Málaga fue presentada por Dª Josefina, en representación de la Plataforma Ciudadana "Coin Salva Tu Tierra" y en su propio nombre. Consta el Acta de Constitución de la mencionada Plataforma Ciudadana, apareciendo la Sra. Josefina miembro de la misma, donde se hace constar cuyo fin no es otro que frenar el avance de las explotaciones mineras en el término municipal de Coín, el cumplimiento de la legislación actual por parte de las ya existentes en cuanto a la emisión de polvo en suspensión, uso de explosivos, control de ruido, etc., la protección de acuíferos, así como de la flora y fauna; siendo un grupo de personas que amamos nuestro pueblo y su entorno, siempre dispuestos a defenderlos desde el respeto, la coherencia y la legalidad, sin ningún fin político ni partidista. Por lo que no cabe discutir su interés legítimo; aparte de haber sido quien ha venido actuando durante el procedimiento en sus distintas instancias.

Por lo que resulta indiscutible en este supuesto, la vinculación de la codemandada con el objeto del presente recurso, por lo que no procede el motivo de impugnación.”.

“ (...) Pues bien, de la normativa y la Sentencia hemos de apreciar la falta de competencia

del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, considerando, a la vista de la materia objeto de la solicitud, de carácter eminentemente medioambiental, debió tramitarse en aplicación de la Ley 27/2006, pues, como se indica en la sentencia del Tribunal Supremo anteriormente reseñada, en el sector medioambiental, tiene un régimen específico de acceso a la información de rango legal en la Ley 27/2006, de 18 de julio; incluso contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites.”.

“(...) Resulta así que dicho régimen regulado en la Ley 27/2006 habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. Supletoriedad que, como acontece en el supuesto de la STS que citamos, lo es en orden al silencio administrativo, en cuanto ser un aspecto no regulado en la Ley 27/2006.

Procede pues estimar el recurso de apelación, revocando la sentencia de instancia, al apreciar la falta de competencia del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, cuya resolución se anula, con retroacción a la notificación de la Resolución dictada por la Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en Málaga, a los efectos de proceder de nuevo a su notificación dando el oportuno pie de recurso de conformidad con el art.20 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.”.

Comentario de la Autora:

La sentencia analizada aclara cómo se articulan los derechos de participación y acceso a la información en materia ambiental en la Ley 27/2006 y 19/2013, reconociendo la aplicación preferente de la primera, en tanto que la segunda opera de forma supletoria y permite la intervención de los órganos de transparencia autonómicos.

Enlace web: [Sentencia STSJ AND 6922/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 9 de abril de 2025](#)

Aragón

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 8 de octubre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, Ponente: Javier Albar García)

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

Fuente: Roj: STSJ AR 1505/2025 – ECLI:ES:TSJAR:2025:1505

Palabras clave: Ayuntamientos. Comunidades Autónomas. Competencias. Construcción. Residuos inertes. Vertederos.

Resumen:

El Ayuntamiento de Jaca (Huesca) interpone recurso contencioso-administrativo contra la orden de 27 de noviembre de 2023 del Consejero de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, mediante la cual se desestima el recurso de alzada interpuesto por la Alcaldía de Jaca contra la resolución del Director del Servicio Provincial de Huesca de 25 de julio de 2023. Dicha resolución ordenaba la paralización inmediata de cualquier operación de recepción de residuos en el vertedero municipal de residuos inertes procedentes de la construcción y demolición, ubicado en el Barranco de Membrilleras, en el término municipal de Jaca, y sancionaba al Ayuntamiento con una multa de 24.000 euros.

En este contexto, el Ayuntamiento de Jaca disponía de un vertedero de residuos que presentaba varios defectos técnicos. La clave del asunto radica en que la gestión y eliminación de los escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria es competencia de la Comunidad Autónoma, es decir, el ente local estaría ejerciendo con el vertedero una competencia impropia, según lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de Aragón.

A lo largo de los últimos años, el propio Ayuntamiento de Jaca había intentado que la Comunidad Autónoma asumiera dicha competencia, sin éxito, por ejemplo proponiendo la firma de un convenio administrativo.

La Sala, tras comprobar que la gestión del vertedero constituía una competencia impropia y verificar los numerosos defectos técnicos de las instalaciones, valida la orden de paralización de las mismas.

Sin embargo, en relación con la sanción de 24.000 euros, la Sala decide reducirla considerablemente, hasta los 3.000 euros, considerando que el Ayuntamiento de Jaca había intentado "sentarse a la mesa" con la Comunidad Autónoma para transferir la titularidad del vertedero, había realizado mejoras técnicas en las instalaciones y, además, no solo no había obtenido beneficios de su gestión, sino que había incurrido en pérdidas de hasta 130.000 euros en los últimos años.

Destacamos los siguientes extractos:

“En relación con esta cuestión, ni siquiera el Ayuntamiento ha podido negar la situación irregular del vertedero, que está siendo gestionado por el mismo careciendo de competencia, a modo de competencia impropia, habiendo intentado transferir dicha responsabilidad a la CA.

A ello se suma la existencia de numerosas carencias, como por ejemplo la falta de controles y registro de los residuos, laboratorios, etc, así como cuestiones estructurales, como las relativas a impermeabilización, falta de balsa de recogida del drenaje frontal, etc, aunque se hayan solucionado los problemas de seguridad y de separación y protección de los residuos que tienen cierta peligrosidad , que sin duda existen, dado que se va a hacer una estación de transferencia nueva en vez de legalizar la actual, si la misma materialmente cumpliese con todos los requisitos legales.

Dicho esto, carece de sentido, a efectos de esta cuestión - otra cosa es respecto de la sanción, según se verá, invocar los principios del art. 140 ley 40/2015 de lealtad institucional, colaboración, coordinación, etc. Si la CA decide controlar la situación de un vertedero, lo que le lleva a ordenar el cierre, por carecer de muchos de los requisitos para ello, no puede el Ayuntamiento oponer tales principios para no cumplir con la orden de paralización de la actividad. Es una competencia de la DGA y la misma deberá valorar si con los vertederos que hay en las inmediaciones basta para cubrir dicha necesidad. Parece claro que la falta de un vertedero cercano a la mayor fuente de producción de escombros puede generar la aparición de vertederos inconsolidados sobre todo procedentes de pequeñas obras, pero el Ayuntamiento, con base en esa consideración, no puede pretender que la DGA no ejerza sus propias competencias, por entender que la solución tomada no es la adecuada.

Otra cosa es que no parece un proceder demasiado ejemplar el de exigir la responsabilidad y sancionar los incumplimientos cuando la DGA hasta ahora ha hecho dejación de sus responsabilidades, cuando ha habido intentos municipales por hacer una transferencia ordenada de la instalación, y posiblemente lo más adecuado habría sido "sentarse a la mesa" para establecer un convenio, plan de acción, cronograma de cierre, etc.

Por tanto, la orden de paralización se ajusta a derecho, acreditados los incumplimientos y la falta de titularidad competencial y de autorización por parte municipal.

Se pretende por el Ayuntamiento en las conclusiones que se constate que se cumple el plazo de un año para realizar la Estación de Transferencia fijado en el auto de medidas cautelares de 19-9-2024. Pues bien, dicho plazo, que se dio en una medida cautelar, a la vista de la manifestación del perito de que su realización se podía llevar a cabo en seis meses, y considerando el tiempo para llevar a cabo el concurso, además de no poder vincular a la sentencia, ha vencido ya.

No habría ningún inconveniente en alargarlo unos meses si hubiese la certeza de que podía ser finalizado, pero la realidad es que a 17 de septiembre de 2024, según manifestó el perito, ni siquiera se había sacado a concurso, y no se ha aportado prueba alguna por parte del Ayuntamiento de que, transcurrido un año, se haya iniciado la construcción, por lo que este tribunal no puede suplir la actividad de la administración fijando plan temporal para el cierre o requerimientos para su terminación o requerimientos a la DGA para en un plazo determinado llevar a cabo un convenio. Se ha tratado, durante la tramitación del procedimiento, de evitar una situación que puede ser algo traumática o complicada para esta

cuestión, y se ha sido muy flexible con la medida cautelar, pero no puede alargarse indefinidamente, por lo que no cabe fijar plazo para el cierre, sin perjuicio de que la CA, considerando la situación, lleve a cabo el convenio con el Ayuntamiento y se fije un cronograma para la puesta en marcha de la nueva estación de transferencia y para el sellado del vertedero (todo lo cual supera los dos millones de euros) con, en su caso, la financiación o ayuda a la financiación que pueda corresponder.

Por tanto, debe desestimarse el recurso en este punto”.

“Por otro lado, como se ha visto, el riesgo ha sido escaso, salvo, si acaso, en lo relativo a la altura del frente, por posible peligro de derrumbe, si bien ello fue solucionado, además de haberse negado por el Ayuntamiento que fuese de la altura indicada, 14 metros, de modo aproximado, en la inspección de 2-2-2023. En todo caso, insistimos, el mismo fue solucionado.

También se estableció una cubierta para los residuos de cierta peligrosidad, aunque en principio no hay ninguno especialmente peligroso, como indicó el perito, pues está en la coronación de una vaguada por la que no le podían llegar aguas pluviales, con un suelo bastante impermeable, margas, además de una capa de arcilla, teniendo dos zanjas perimetrales, considerando que está “bastante protegido”, bien hecho en su momento y que no estaba saturado, y sin metales pesados materiales potencialmente contaminantes, no habiendo habido un peligro relevante para el medio ambiente, sino sólo, en su caso, para quienes trabajasen allí en cuanto al denunciado elevado frente.

Por otro lado, en cuanto a la intencionalidad, no puede tenerse en cuenta, pues es un problema que la CA sancionadora ha dejado en manos del Ayuntamiento, según hemos analizado, o que haría absurdo a injusto emplear esa situación de 20 años.

Tampoco hay beneficios, sino unas pérdidas, por diferencia entre ingresos y gastos, que en los últimos años suman más de 130.000 euros.

En todo caso, y frente a la petición de anulación, hay que decir que por mucho que sea una competencia impropia de la que se pretende la asunción por la CA, lo cierto es que, si se desempeña, se debe hacer lo mejor posible y cumpliendo con las normas y condiciones, especialmente las de seguridad y las de evitación de contaminación, cumpliendo con lo que se impuso en la autorización provisional, no sirviendo de justificación la situación irregular de algún modo impuesta para no hacer correctamente las cosas.

Por todo ello, procede reducir la sanción a 3.000 euros”.

Comentario del Autor:

En virtud de la sentencia, la Sala valida la paralización del vertedero de Jaca debido a que se trata de una competencia impropia del Ayuntamiento, a lo que se suman los numerosos defectos técnicos de las instalaciones. No obstante, reduce notablemente la sanción económica, al reconocer los esfuerzos del municipio por transferir la gestión del vertedero a la Comunidad Autónoma y las pérdidas económicas derivadas de su administración.

En cualquier caso, no entra a valorar la necesidad de que en Jaca o sus alrededores exista una instalación de vertido de residuos inertes, pese a tratarse de una zona geográfica en la que la

actividad constructiva es significativa y, por tanto, previsible la generación de residuos que, al no contar con un espacio próximo para su gestión, podrían acabar en vertidos ilegales. La Sala considera que esta cuestión corresponde a la organización de la Administración titular de la competencia, esto es, la Comunidad Autónoma.

Enlace web: [Sentencia STSJ AR 1505/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 8 de octubre de 2025](#)

Cantabria

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 13 de junio de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 1 Ponente: José Ignacio López Carcamo)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ CANT 668/2025 - ECLI: ES:TSJCANT:2025:668

Palabras clave: Energías renovables. Evaluación ambiental. Participación.

Resumen:

La sentencia analizada resuelve el recurso interpuesto por una asociación contra la resolución de autorización administrativa previa del parque eólico Cuesta Mayor (BOC de 14 de abril de 2023).

La parte actora interpuso recurso de alzada que no fue resuelto en plazo, operando el silencio administrativo negativo. Como partes demandadas figuran el Gobierno de Cantabria y dos mercantiles codemandadas.

La Sala examina las pretensiones de la demandante, que alega, entre otros motivos, falta de respuesta administrativa, ausencia de planificación y de evaluación ambiental estratégica conjunta, impactos negativos no acreditados y vulneración del derecho a la participación. Acotando la cuestión al último de los motivos mencionados, por ser el que conduce a la estimación del recurso, el Tribunal determina que la Administración no acreditó la realización del trámite de consulta legalmente exigido respecto de la asociación demandante, lo que constituye un déficit esencial que invalida los actos impugnados.

La Sala reproduce determinados preceptos de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#) (arts. 33, 34 y 37), que establecen dos trámites de consulta obligatorios: uno inicial —para la elaboración del documento de alcance del estudio de impacto ambiental— y otro inserto en el procedimiento. De este modo, distingue entre los trámites de consulta y de información pública, dirigiéndose el primero a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas, entre las que se incluyen asociaciones medioambientales como la demandante, siempre que cumplan los requisitos legales. En cualquier caso, no es posible subsanar esta omisión con la intervención de los interesados en el trámite de información pública.

En este supuesto, no se ha acreditado que la Administración realizara correctamente dicho trámite de consulta respecto de la asociación demandante, lo que constituye un déficit esencial y determina la invalidez de los actos impugnados. En consecuencia, el Tribunal estima el recurso.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) Ni que decir tiene que la consulta ha de hacerse de forma tal que pueda cumplir su fin participativo con eficacia; y, a tal efecto, no solo han de guardarse escrupulosamente las formas que determina la ley, sino que han de interpretarse siempre en favor de la más efectiva y profunda participación. Y uno de los aspectos en que esas efectividad y profundidad se ponen a prueba es la información que el órgano sustantivo ha de facilitar a las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas. De ahí la cláusula de cierre del la letra de c) del art. 37 (*"Toda la documentación relevante sobre el proyecto a efectos de la evaluación ambiental que obre en poder del órgano sustantivo"*),y la extensión dispuesta en el apartado 5 de dicho artículo, que se refiere a la documentación distinta de la dispuesta en el apartado 3 que se obtenga tras el trámite de información pública y sea relevante.

Tras lo que venimos argumentando sobre la singularidad y esencialidad del trámite de consulta, va de suyo que no puedan su omisión o carencias compensarse o subsanarse con la intervención de los interesados en el trámite de información pública, ni en ningún otro que no tenga la dimensión de la consulta.

Pues bien, la Administración no ha acreditado que se realizara el trámite de consulta en la forma y con los requerimientos legales respecto de la asociación demandante. Y es este un déficit determinante de la invalidez de los actos impugnados”.

Comentario de la Autora:

La sentencia de autos pone de manifiesto la esencialidad del trámite de consulta a las personas interesadas, en especial a las asociaciones ambientales legalmente constituidas, como cauce imprescindible para garantizar la efectiva participación y defensa de los intereses ambientales.

El tribunal subraya que la omisión de este trámite no puede ser subsanada por otros mecanismos, como la información pública, y que su ausencia determina la invalidez de los actos administrativos impugnados.

Enlace web: [Sentencia STSJ CANT 668/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 13 de junio de 2025](#)

Castilla-La Mancha

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 16 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Albacete), de 16 de octubre de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, Ponente: Guillermo Benito Palenciano Osa)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ CLM 2203/2025 - ECLI:ES:TSJCLM:2025:2203

Palabras clave: Notificación electrónica. Evaluación ambiental. Red Natura 2000. Extemporaneidad del recurso.

Resumen:

La Sentencia 377/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la organización SEO/BirdLife contra la Resolución de la Consejería de Desarrollo Sostenible que inadmitió, por extemporáneo, el recurso de alzada presentado frente a la autorización administrativa previa y de construcción del parque eólico Derramador (50 MW), ubicado en los términos municipales de Bonete, Montealegre del Castillo, Corral Rubio y Chinchilla de Montearagón. La Sala desestima íntegramente el recurso y confirma la inadmisión acordada por la Administración autonómica.

El litigio tiene su origen en la autorización administrativa previa y de construcción otorgada el 24 de marzo de 2021 a la mercantil Elawan Eólica Derramador S.L., resolución que fue notificada electrónicamente a SEO/BirdLife el 25 de marzo de 2021 y publicada posteriormente en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha el 7 de abril de 2021. La asociación ecologista interpuso recurso de alzada el 10 de mayo de 2021, entendiendo que el plazo debía computarse desde la publicación oficial. La Consejería, sin embargo, lo inadmitió por extemporáneo, al considerar válida, a efectos de cómputo, la notificación personal electrónica.

La parte actora sostenía que la Administración había interpretado de manera incorrecta el artículo 41.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), al aplicar la regla de la “primera notificación” a una publicación en diario oficial, cuando en realidad la doctrina de este artículo se refiere únicamente a la dualidad notificación electrónica/notificación postal, no a publicaciones en boletines. Según la entidad ecologista, entender la publicación como inicio del plazo de recurso era coherente con la seguridad jurídica y evitaba que la Administración pudiera valerse de la notificación electrónica como mecanismo para limitar el acceso a los recursos administrativos, especialmente cuando el procedimiento afecta a bienes de interés general como el medio ambiente.

La Sala, sin embargo, rechaza esta interpretación. Tras recordar que el artículo 41.7 LPAC establece de forma “taxativa” que cuando el interesado es notificado por distintos cauces, la

fecha válida es la primera notificación realizada, el Tribunal subraya que la notificación electrónica del 25 de marzo de 2021 cumplía plenamente los requisitos legales, permitía el acceso íntegro y fehaciente al contenido de la resolución y estaba dirigida a un sujeto (SEO/BirdLife) obligado normativamente a relacionarse por medios electrónicos. La publicación posterior en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, señala la Sala, tiene carácter complementario y de publicidad general, pero no puede utilizarse para “reabrir” o extender plazos de recurso cuando el interesado ya ha sido notificado personalmente, pues ello contravendría los principios de igualdad y seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución Española.

A partir de esta premisa, el Tribunal calcula el plazo: la notificación electrónica se produjo el 25 de marzo de 2021, por lo que el plazo de un mes para formular el recurso de alzada concluía el 25 de abril de 2021 (o el siguiente día hábil). El recurso fue presentado el 10 de mayo de 2021, es decir, fuera de plazo, de manera que el acto administrativo había devenido firme y consentido. Por ello, la inadmisión acordada por la Consejería se considera ajustada a Derecho.

Confirmada la extemporaneidad, la Sala declara innecesario pronunciarse sobre las abundantes alegaciones de fondo articuladas por SEO/BirdLife, si bien las resume y contextualiza por su relevancia en el debate público sobre energías renovables. La asociación denunciaba una fragmentación artificial del proyecto: el parque eólico Derramador formaría parte de un conjunto de instalaciones del mismo promotor (entre ellas otros parques eólicos de 50 MW y cinco plantas solares fotovoltaicas de 50 MW cada una) que compartían infraestructuras de evacuación y debieron haber sido evaluadas de manera conjunta. Según SEO/BirdLife, esta supuesta fragmentación habría eludido tanto la competencia estatal como la evaluación ambiental estratégica prevista en la Directiva 2001/42/CE, permitiendo que un macroproyecto de 400 MW fuese tratado como proyectos aislados de menor intensidad ambiental.

Paralelamente, la parte actora denunciaba una evaluación de impacto ambiental insuficiente, señalando la ausencia de un informe de afección a Red Natura 2000 pese a la posible incidencia del proyecto sobre corredores ecológicos relevantes para la avifauna, la falta de valoración adecuada de efectos acumulativos y sinérgicos y un análisis insuficiente de las especies protegidas, especialmente aves rapaces en peligro de extinción. También criticaba que la Administración autonómica hubiera ignorado advertencias internas sobre los riesgos de efecto barrera y la alteración de la conectividad ecológica.

La Administración autonómica y la codemandada defendieron la legalidad de la tramitación y la independencia técnica de cada instalación eólica, negando la existencia de un único macroproyecto y recordando que la práctica de compartir infraestructuras de evacuación es habitual y está permitida por la normativa. Sostuvieron además que el estudio de impacto ambiental sí analizó efectos acumulativos y que el proyecto no incide significativamente sobre la Red Natura 2000 ni sobre especies amenazadas, dada su localización en un área ya antropizada y alejada de zonas críticas para la avifauna.

No obstante, el Tribunal no entra a valorar estos aspectos sustantivos al considerar que existe un obstáculo procesal insalvable: la presentación extemporánea del recurso de alzada impide abrir el debate sobre la corrección jurídica o ambiental de la autorización. En consecuencia, el TSJ desestima el recurso contencioso-administrativo, confirma la inadmisión y no impone costas, atendiendo a las “serias dudas de Derecho” que aprecia en el caso.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) La cuestión central que dirimir en este punto es la determinación del *dies aquo* para el cómputo del plazo de interposición del recurso de alzada, y, en consecuencia, la procedencia de su inadmisión por extemporaneidad.

Consta acreditado en el expediente administrativo la siguiente cronología de hechos:

- Con fecha 24 de marzo de 2021 la Dirección General de Transición Energética dicta la Resolución por la que se otorga autorización administrativa previa y construcción al Parque Eólico "DERRAMADOR".
- Dicha resolución es notificada electrónicamente a la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife), el día 25 de marzo de 2021. Dicha notificación se practicó válidamente en su condición de interesada y persona jurídica obligada a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, de conformidad con el artículo 14.2 de la LPAC, permitiendo el acceso íntegro y fehaciente al contenido de la resolución.
- La resolución es publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 66 de 7 de abril de 2021.
- SEO/BirdLife interpone recurso de alzada contra la citada resolución el 10 de mayo de 2021.

La controversia radica en determinar si el plazo para recurrir debe computarse desde la notificación persona lo desde la publicación posterior en el diario oficial.

La clave para resolver esta cuestión se encuentra en el artículo 41.7 de la LPAC, que dispone de forma taxativa:

«Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquélla que se hubiera producido en primer lugar.»

Este precepto, introducido con la Ley 39/2015, ha zanjado la controversia sobre la concurrencia de notificaciones, estableciendo una regla clara que prima el conocimiento efectivo y fehaciente del acto.

Es fundamental distinguir la finalidad de la notificación personal de la publicación.

La notificación personal, dirigida a los interesados directos y personados en el expediente, tiene como objeto garantizar que estos tengan un conocimiento cierto del acto para poder ejercer su derecho de defensa y a los recursos que procedan.

Por otro lado, la publicación en un diario oficial, regulada en los artículos 45 y 46 de la LPAC, cumple una función de publicidad general y eficacia *erga omnes*. Su propósito es dar a conocer el acto a una pluralidad indeterminada de personas o cuando así lo exija la normativa sectorial, pero en ningún caso puede servir para reabrir o extender un plazo de recurso para quien ya ha sido debida y personalmente notificado.

En el presente caso, la publicación en el DOCM es una exigencia sectorial que tiene carácter complementario, pero no sustituye la notificación personal practicada a un interesado debidamente identificado en el procedimiento, como lo era SEO/BirdLife. Por ello, en el supuesto que nos ocupa la publicación es un simple complemento de la notificación individualmente realizada, y no sustituye a dicha notificación personal.

Esta interpretación ha sido acogida por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en su Sentencia 370/2020 de 13 de julio, en la que razona que, aunque el precepto se refiera a la concurrencia de notificaciones postales y electrónicas, sienta el principio general de primar el conocimiento efectivo. Afirma el Tribunal que:

«cuando existe una notificación personal, que afecta a la esfera de derechos o intereses, lo es para lo bueno y para lo malo, pues desde que se notifica surte eficacia [...], sin que las mismas puedan diferirse a una ulterior publicación que, mediante la previa notificación, se relevaría inútil, redundante e ineficaz, o como en el caso que nos ocupa, publicada para conocimiento de terceros ajenos a dicha notificación.»

En la misma línea, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 15 de noviembre de 2018 (rec. 2045/2016), precisó, en un supuesto de notificación personal seguida de publicación oficial, que "la exigencia de publicación debe entenderse como de eficacia a terceros" y hace prevalecer la fecha de la notificación personal para el cómputo de plazos del interesado.

Entender que la publicación posterior desplaza la notificación válida previamente practicada generaría una grave inseguridad jurídica, permitiendo que los plazos de recurso quedaran al arbitrio del interesado, lo que contraviene los principios de igualdad y seguridad jurídica consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En consecuencia, habiéndose notificado la resolución a la actora el día 25 de marzo de 2021, el plazo de un mes para interponer el recurso de alzada (conforme a los artículos 121 y 122 de la LPAC) finalizaba el 25 de Abril de 2021, o el siguiente hábil.

Al haberse presentado el recurso el día 10 de mayo de 2021, este debe reputarse extemporáneo, deviniendo el acto administrativo en firme y consentido, sin que la posterior publicación en el DOCM pueda alterar dicha conclusión. (...)".

Comentario de la Autora:

La sentencia pone de manifiesto las implicaciones procesales del régimen de notificaciones electrónicas y reafirma la necesidad de que los interesados (incluidas organizaciones ambientales) extremen el control sobre los plazos administrativos cuando pretenden impugnar autorizaciones de proyectos susceptibles de generar impactos ambientales relevantes. Si bien la Sala reconoce la complejidad técnica y las cuestiones ambientales planteadas por SEO/BirdLife, el respeto estricto a los requisitos de procedibilidad impide su examen judicial.

El TSJ de Castilla-La Mancha muestra cómo las cuestiones procesales pueden condicionar el control jurisdiccional en materia ambiental. El Tribunal no entra a conocer la relevancia de las alegaciones planteadas por SEO/BirdLife: fragmentación del proyecto, efectos acumulativos, ausencia de evaluación de afecciones a la Red Natura 2000, riesgos para especies protegidas o la existencia de un conjunto de infraestructuras energéticas que,

consideradas conjuntamente, podrían constituir un macroproyecto sujeto a un umbral competencial y ambiental distinto. El estudio de todas estas cuestiones queda bloqueado por presentarse el recurso de alzada fuera de plazo.

En este sentido resulta evidente la importancia de las notificaciones electrónicas para el ejercicio efectivo del derecho a la tutela judicial. El Tribunal aplica estrictamente el artículo 41.7 de la Ley 39/2015, recordando que la primera notificación válida (en este caso, la electrónica) fija de forma definitiva el inicio del plazo. La publicación posterior en el diario oficial no puede utilizarse para reabrir términos ya iniciados.

En este sentido, el criterio procesal es plenamente legítimo y coherente con la ley. Sin embargo, en la práctica, cuestiones ambientales de trascendencia pueden quedar sin ser examinadas por los tribunales, pese a que afectan de manera directa al territorio, a la biodiversidad y a la correcta aplicación del principio de prevención. Cabe remarcar la necesidad de observar un rigor extremo en los plazos, para no dejar sin supervisión judicial efectiva decisiones con impactos ambientales significativos, como en el caso de proyectos de renovables.

Sin duda el control judicial ambiental comienza por cumplir estrictamente las reglas procesales, sin que pueda existir un trato diferenciado para entidades ambientalistas, pero no debe perderse de vista que, en materia ambiental, la complejidad técnica y la multiplicación de proyectos pueden incrementar el riesgo de errores formales que cierren la vía judicial. La STSJ CLM 2203/2025 recuerda que la protección del medio ambiente no puede desligarse de unas normas procesales precisas. Y, al mismo tiempo, plantea el reto de asegurar que las cuestiones ambientales de fondo (especialmente cuando afectan a proyectos energéticos de gran escala) no queden sin revisar por meros defectos formales.

Enlace web: [Sentencia del STSJ CLM 2203/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha \(Albacete\), de 16 de octubre de 2025](#)

Cataluña

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 18 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de octubre de 2025 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: Isabel Hernández Pascual)

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

Fuente: Roj: STSJ CAT 5750/2025 – ECLI:ES:TSJCAT:2025:5750

Palabras clave: Espacios naturales protegidos. Evaluación ambiental estratégica. Ordenación de los recursos naturales. Red Natura.

Resumen:

Varias asociaciones y un consorcio interponen recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Gobierno de Cataluña de 9 de febrero de 2021, por el que se aprueba definitivamente el Plan de protección del medio natural y del paisaje de l'Alta Garrotxa, cuyo objeto es la protección, ordenación y gestión de este espacio natural protegido.

Para contextualizar el asunto, este espacio natural cuenta con una superficie de 32.863 hectáreas, a la que se añade una zona periférica de protección y conectividad de 17.411 hectáreas más, alcanzando un total de algo más de 50.000 hectáreas.

En este ámbito existen diversos hábitats y especies de interés comunitario, conforme a los anexos de la Directiva de Hábitats (Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres) y de la Directiva de Aves (Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres). Por tanto, se trata de un espacio integrado en la Red Natura 2000.

Por lo demás, en la normativa del Plan recurrido se incluían las condiciones generales de uso del espacio, comprendiendo los siguientes:

-Acceso, circulación y uso de red viaria.

-Uso de los recursos naturales, y, entre ellos, usos agrícolas, invernaderos; usos ganaderos, usos forestales, que comprenden también actuaciones de forestación y reforestación; formación y recuperación de pastos, roturaciones forestales, usos de productos químicos, recolección de elementos naturales, cultivo de trufas, caza, pesca continental, aprovechamiento de agua.

-Uso público del espacio. Acampada y pernoctación, escalada, descenso de barrancos, cañones, gargantas, espeleología, despegue y aterrizaje sin motor, baño fluvial, observaciones de la naturaleza y grabaciones audiovisuales, animales de compañía, actividades organizadas, educación ambiental e investigación y conocimiento del entorno.

-Obras y actuaciones. Evacuación de aguas residuales. Reconstrucción y rehabilitación de edificaciones. Nuevas construcciones y edificaciones. Alturas, cubiertas y fachadas, tratamiento del entorno, construcciones auxiliares, instalaciones y construcciones prefabricadas.

-Obras y actuaciones en el dominio público hidráulico y su zona de servidumbre. Infraestructuras de la red de distribución de servicios. Infraestructuras de la red viaria. Vallas. Depósitos de agua y balsas. Instalaciones e infraestructuras de regadío y canales. Mejora de fincas rústicas. Señales y carteles. Instalaciones de uso público.

Existen varios motivos que pretenden sustentar la nulidad del Plan recurrido, pero me detengo en aquel que finalmente acoge la Sala para estimar el recurso contencioso-administrativo: la necesidad de haber sometido el Plan a una evaluación ambiental estratégica ordinaria, y no a la evaluación simplificada que se aplicó en el supuesto examinado.

A este respecto, la Sala considera, a la vista de los datos de superficie y de la regulación de actividades y usos del espacio natural contemplados en el Plan, que no concurre ninguno de los supuestos que permiten acudir a una evaluación simplificada. En efecto, interpreta que ni el artículo 6 de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), ni el artículo 46 –dedicado a Natura 2000– de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, amparan la realización de una evaluación ambiental simplificada.

Por ello, la Sala estima el recurso contencioso-administrativo y declara la nulidad de pleno derecho del citado Plan.

Destacamos los siguientes extractos:

“Por lo expuesto anteriormente en cuanto a su alcance, este Plan no tendría encaje en ninguno de los supuestos de evaluación ambiental estratégica simplificada.

No se trata de la modificación de un plan anterior, ni es menor, pues alcanza el término municipal de 11 municipios, que comprenden el espacio protegido por el Plan de Espacios de Interés Natural, PEIN, de l'Alta Garrotxa, por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre; comprende el espacio designado como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), y que se incluyó en la propuesta catalana de Lugares de Importancia Comunitaria, LIC, en el acuerdo de gobierno GOV/112/2006, de 5 de septiembre de 2006, por el que se designan zonas de especial protección para las aves y se aprueba la propuesta de LIC's, que incluye no sólo la Alta Garrotxa, sino también el Massís de les Salines, como espacio designado para formar parte de la Red Natura 2000, definido como ZEPA y LIC, con el código ES5120001; y que mediante el acuerdo de gobierno GOV/150/2014 se declararon zonas especiales de conservación de la región biogeográfica mediterránea integrantes de la RED NATURA 2000, entre las que se incluye la ZEC de l'Alta Garrotxa-Massís de les Salines (codi ES5120001), que comprende el Espacio de Interés Natural de l'Alta Garrotxa, los acantilados de la Muga y el Massís de les Salines Bassegoda, así como la Reserva Natural Parcial de la Muga-Albanya.

Precisamente porque el ámbito es suficientemente representativo de 18 hábitats y 19 taxones de interés comunitario (objeto de conservación por la Red Natura 2000), tal como se expone en el informe ambiental estratégico, y de 4 hábitats y 28 taxones amenazados, así como de 4 hábitats y 20 taxones que son elementos prioritarios de conservación y no sólo preferentes,

en un ámbito fronterizo con Francia, que abarca el territorio de 11 municipios, con un total de 50.274'8 ha, en relación con las cuales, como se ha dicho; y en atención a que la normativa del Plan hace una regulación extensa y exhaustiva de usos, actividades, obras, extracción de recursos naturales, con previsiones tanto de forestaciones y reforestaciones, como de roturaciones forestales, e infraestructura de todo tipo, puede afirmarse que el Plan de protección del medio natural y del paisaje del'Alta Garrotxa podría afectar de manera apreciable al espacio protegido, al no resultar descartable, con arreglo al principio de cautela que ha de regir la evaluación ambiental y la elección del procedimiento procedente para llevarla a cabo, que ese Plan, y los proyectos que puedan autorizarse a su amparo, afecten a los objetivos de conservación del lugar en cuestión, empeorando los parámetros que definen el estado de conservación de los hábitats o especies objeto de conservación en ese lugar o, en su caso, las posibilidades de su restablecimiento, como efecto o consecuencia de las obras, usos, actividades, forestaciones, reforestaciones o roturaciones de terrenos forestales que se hagan al amparo de la regulación de ese Plan.

El examen de la probabilidad de que el plan pueda producir efectos apreciables en un espacio dado no puede demorarse a la realización de la evaluación ambiental, ni puede realizarse a la vista de sus resultados; pues, caso de que exista tal probabilidad la evaluación debería ser la estratégica ordinaria, no sirviendo a tal fin la simplificada, y sus resultados, y sin que pueda aceptarse tampoco la sustitución de esa evaluación por una prueba pericial en esta jurisdicción, ya que, por mucha que fuera la cualificación y preparación del perito para elaborar el dictamen, no podría suplir un procedimiento de evaluación también tan exhaustivo, minucioso y extenso como el que se lleva a cabo en una evaluación estratégica ordinaria.

La existencia de la probabilidad de que se produzcan efectos apreciables en el ámbito, en este caso de la Red Natura 2000, debe realizarse en los estadios iniciales del procedimiento de elaboración del Plan y de su evaluación ambiental, cuando no se pueda excluir que vayan a producirse tales efectos a la vista de los valores a conservar o proteger en el ámbito de la Red Natura 2000, y de su extensión o afectación territorial, así como de la regulación de usos, obras y actividades que se proponga implementar el Plan, que puedan comportar un impacto o efecto significativo en el referido espacio de la Red Natura 2000, espacio de interés natural, EIN, y Reserva Natural Parcial antes reseñados.

Por todo ello, el Plan de protección del medio natural y del Paisaje de l'Alta Garrotxa debe entenderse comprendido en el apartado 6 b) del artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, con arreglo al cual, deberá ser objeto de evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes y programas que requieran una evaluación por afectar a espacios Red Natura 2000 en los términos previstos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La omisión de la evaluación ambiental estratégica ordinaria, procedente en este caso, comporta una omisión total y absoluta del procedimiento de evaluación ambiental, instrumental al de elaboración y aprobación del Plan de protección del medio natural y del paisaje, con encaje en el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que determina la nulidad de pleno derecho del referido Plan, procediendo, por ello, el dictado de una sentencia que estime el presente recurso”.

Comentario del Autor:

Interesante sentencia en la que se procede a la anulación de un Plan de gestión de un espacio natural protegido debido a la ausencia de una evaluación ambiental estratégica realizada mediante el procedimiento ordinario.

A este respecto, tratándose de un espacio integrado en la Red Natura 2000, podría suscitarse la duda de si nos encontramos ante el supuesto contemplado en el artículo 46.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que exime de la “adecuada evaluación de sus repercusiones en el espacio” a aquellos planes, programas o proyectos que tengan relación directa con la gestión del lugar o que sean necesarios para ella.

Sin embargo, aunque el Plan se apruebe con la finalidad de gestionar y ordenar el espacio natural –lo que, en principio, podría situarlo dentro del supuesto de exclusión–, debe tenerse en cuenta que el hecho de que un plan tenga relación directa con la gestión del espacio no lo exime automáticamente de la obligación de someterse a evaluación ambiental. Así lo señala la Comisión Europea (2019) en [Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats](#), al indicar que ciertos elementos de los instrumentos de gestión pueden ser ajenos a la conservación. En el supuesto que nos ocupa, piénsese en los usos y actividades que se regulan en el Plan recurrido, que se han trascrito más arriba.

Sobre esta cuestión, resulta recomendable la lectura del artículo de GARCÍA URETA, A. (2019), «Un comentario sobre la Ley 9/2018, de reforma de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental», publicado en el número 87 de esta [REVISTA](#) (pp. 42-43), así como la [tesis doctoral](#) de SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. (2021), *Red Natura 2000: evaluación ambiental de planes y proyectos*, Universidad da Coruña (pp. 168-175).

Enlace web: [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de octubre de 2025](#)

Galicia

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (A Coruña), de 18 de septiembre de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2.ª, Ponente: José Antonio Parada López)

Autora: Dra. Paula Cisneros Cristóbal, Profesora Ayudante Doctora del Centro Universitario de la Defensa, Zaragoza

Fuente: Roj: STSJ GAL 6179/2025 – ECLI:ES:TSJGAL:2025:6179

Palabras clave: Autorización Ambiental Integrada (AAI). Residuos MARPOL. Legitimación activa ambiental.

Resumen:

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Oleiros (A Coruña) frente a la Resolución de la Conselleira de Medio Ambiente e Cambio Climático de 20 de septiembre de 2024, por la que se inadmitió el recurso de alzada formulado contra la Resolución del Director Xeral de Calidade Ambiental, Sostibilidade e Cambio Climático de 19 de diciembre de 2022. Esta última otorgaba una Autorización Ambiental Integrada (AAI) a la empresa Limpieza Marítima de Óleos, S.L. (LIMPOIL) para una planta de recepción y pretratamiento de residuos generados por buques (residuos MARPOL) en el muelle de Oza (A Coruña) en el entorno de la ría de O Burgo.

El Ayuntamiento de Oleiros, que ya había presentado alegaciones en el trámite de información pública del expediente de AAI, impugnó la resolución al considerar que la ubicación de la instalación era ambientalmente inadecuada por su proximidad a la ría y a espacios de uso pesquero y recreativo, así como por el riesgo de afección a las playas de su término municipal. Entre otros motivos, el Ayuntamiento cuestionaba: la localización de la planta en un espacio portuario no estrictamente industrial; la contradicción con la tendencia actual de alejar instalaciones potencialmente peligrosas de zonas de alto valor ambiental (como la ría de O Burgo); la ausencia de un análisis detallado de las plantas de tratamiento de destino de los residuos; la insuficiente justificación de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado; la falta de un examen riguroso del medio biótico y la fauna afectada; la indefinición de protocolos de seguridad, medidas de prevención, detección y respuesta ante posibles vertidos; y, finalmente, la escasa valoración de las repercusiones socioeconómicas y ambientales sobre actividades de ocio, pesca, uso recreativo y calidad de las aguas (incluyendo la referencia a la recuperación de la Bandera Azul en la playa de Oza).

La Consellería autonómica inadmitió el recurso de alzada por considerar que el Ayuntamiento de Oleiros carecía de legitimación activa, dado que la instalación se situaba en el término municipal de A Coruña y no en el de Oleiros, sin apreciar un interés propio y directo del recurrente en la impugnación del acto. La Administración autonómica se limitó a

oponer obstáculos formales sin entrar a valorar los motivos ambientales de fondo planteados por el Ayuntamiento.

El Tribunal Superior de Justicia de Galicia se centra en la existencia o no de legitimación ambiental activa del Ayuntamiento de Oleiros para recurrir una AAI ubicada en un municipio colindante, pero con incidencia directa sobre su costa y su población. La Sala parte de la naturaleza de la AAI como instrumento de intervención administrativa previa, que condiciona de forma vinculante el funcionamiento de instalaciones potencialmente contaminantes sometidas al régimen de prevención y control integrados de la contaminación, con base en el [Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación](#). Recuerda también el contenido del artículo 45 de la Constitución Española, que reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, así como la obligación de los poderes públicos de protegerlo.

Frente a la tesis restrictiva de la Administración autonómica, el TSJ de Galicia desarrolla una amplia argumentación sobre el interés legítimo ambiental de las entidades locales. Acude a la doctrina del Tribunal Supremo relativa a la acción pública medioambiental y a la legitimación de asociaciones y entidades locales en defensa del medio ambiente. En este sentido el TSJ de Galicia recuerda que el interés legítimo puede ser de carácter colectivo, ligado a la protección de bienes ambientales que afectan a un conjunto de vecinos; las entidades locales ocupan una posición institucional privilegiada en la defensa de la calidad de vida y del entorno que integra su término municipal; así como que la jurisprudencia ha equiparado, en determinados supuestos, el interés legítimo ambiental de los ayuntamientos al de las organizaciones no gubernamentales de carácter ecologista, siempre que exista una vinculación objetiva entre el acto impugnado y los fines de protección ambiental.

En este sentido, la Sala destaca la proximidad espacial y ecológica de la instalación respecto al municipio de Oleiros: la planta se ubica en la ría de O Burgo, frente a playas y espacios costeros pertenecientes a dicho término municipal. Cualquier eventual vertido o funcionamiento defectuoso de la planta de residuos MARPOL podría incidir de forma directa sobre las aguas litorales, las playas y las actividades socioeconómicas, como la pesca o el turismo, desarrolladas en Oleiros. Esta potencial afectación se considera suficiente para reconocer la existencia de un interés legítimo ambiental propio del Ayuntamiento, en tanto representante de sus vecinos y garante del medio ambiente local.

Igualmente, el Tribunal se apoya en el principio *pro actione*, que impone interpretar las normas sobre legitimación activa en el sentido más favorable a la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución Española), rechazando interpretaciones formalistas que dificulten el acceso a la justicia ambiental. Asimismo, cita la Carta Europea de Autonomía Local, que subraya el papel de las autoridades más próximas a los ciudadanos en materias como la protección del medio ambiente.

Por otro lado, la Sala descarta el argumento de la Xunta referido a la necesidad de un requerimiento previo entre Administraciones en base al artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Razona que en este caso concreto la Administración trató al Ayuntamiento de Oleiros como interesado en el procedimiento, le notificó la resolución y le indicó que la vía procedente era el recurso ante el TSJ; exigir un requerimiento previo supondría alargar innecesariamente los plazos, generar inseguridad jurídica y, en el ámbito ambiental, podría traducirse en una mayor exposición a

riesgos ecológicos mientras se prolongan trámites formales. Además, el Tribunal advierte que aplicar de forma rígida el previamente mencionado artículo 44 sólo al ente local, y no a otros posibles recurrentes (ONG ambientales, particulares), conduciría a un trato discriminatorio y a una fragmentación innecesaria de las vías procesales ante un mismo acto administrativo.

El TSJ de Galicia concluye que el Ayuntamiento de Oleiros sí está legitimado para recurrir la AAI otorgada a la planta de residuos MARPOL y que la inadmisión del recurso de alzada por falta de legitimación fue contraria a Derecho. En consecuencia, la Sala estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo, declara la nulidad de la resolución de inadmisión y ordena a la Administración autonómica que se pronuncie sobre el fondo del recurso de alzada interpuesto por el Ayuntamiento, esto es, sobre la conformidad o no a Derecho de la AAI. No se impone condena en costas, dada la estimación parcial de la demanda. La sentencia no entra a valorar los motivos sustantivos de impugnación ambiental formulador por el Ayuntamiento (ubicación, evaluación de impacto ambiental, análisis del medio biótico, protocolos de seguridad, etc.), pero abre la puerta a un futuro control jurisdiccional sobre la legalidad de la AAI, al obligar a la Xunta de Galicia a responder expresamente sobre ellos en vía administrativa.

Destacamos los siguientes extractos:

“La Autorización Ambiental Integrada (AAI) constituye una figura de intervención administrativa que sustituye al conjunto de autorizaciones ambientales existentes hasta la entrada en vigor del RD legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, y que establece un condicionado ambiental para la explotación de las actividades e instalaciones contempladas en el Anexo I del mencionado Real Decreto Legislativo.

Dicha autorización se otorga con carácter previo a cualquier otra autorización o licencia sustantiva exigible, y es de carácter vinculante para todo lo relativo al condicionado ambiental.

El artículo 45 de la Constitución Española de 1978, dice en su párrafo primero: 1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

La administración niega la legitimación activa a la entidad local al entender que no se ubica la instalación en el Ayuntamiento de Oleiros y no indica dicho Ayuntamiento el interés concreto en el recurso.”.

“El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de junio de 2016 (núm. 1432/2016) en los siguientes términos:

“Se observa sin dificultad que esta acción popular no es la acción pública que admiten algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico. Como hemos dicho en sentencia de 7 de junio de 2013 (rec. cas. núm. 1542/2010), «La acción pública que reconoce 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, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es una acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso,

que la acción se habrá de ejercitarse, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas." (...)".

"Señalar igualmente que las entidades locales ocupan un lugar preeminente en defensa del derecho a un medioambiente adecuado y limpio para la población que forma parte e integra el municipio.

La Constitución Española de 1978 reconoce de forma genérica a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses, para lo que necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial - arts. 137 y 140 de la CE -, todo ello derivado del mandato a los poderes públicos, contenido en el artículo 45.2, de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». (...)".

"(...) Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo, entre otras en la Sentencia de 26 de octubre de 1995 (ponente: Eladio Escusol Barra), en la que afirma que «El artículo 45 CE , no se limita a señalar que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, e imponer el deber de conservarlo, sino que obliga a los Poderes Públicos a proteger el medio ambiente. El medio ambiente es un bien jurídicamente protegido: de ahí que la Constitución Española contemple la necesidad de que la Administración Pública intervenga. El artículo 45 CE está redactado en términos de generalidad, pero tal precepto es el arranque del ejercicio de las potestades administrativas, no sólo para establecer medidas preventivas frente a nuevas actividades que puedan incidir negativamente en el medio ambiente, sino también para exigir que mediante la utilización de la técnica, se corrijan situaciones existentes que sean dañosas para dicho bien protegido desde la propia Constitución.»

De ahí que los Ayuntamientos pueden ejercitar las acciones necesarias en defensa de sus vecinos y con ello son titulares del interés legítimo ambiental, al igual que una ONG y con ello el acceso a la justicia para la defensa del territorio en que se integra dicha entidad local de eventuales agresiones medioambientales externas.

"Así la Carta Europea de Autonomía Local precisa en relación con el ejercicio de las competencias entre otras en la defensa del medio ambiente, «incumbe preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos» (art.4.3).

En la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de julio de 2006 (ponente: Santiago Martínez-Vares García) nos ilustra en el fundamento jurídico quinto que: «Si nos aproximamos ahora a las competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente no ofrece duda la trascendencia que la misma posee para los vecinos que conviven en cada uno de los municipios, ya que, como es sabido, si algo caracteriza a la Administración local es su cercanía a los ciudadanos y la inmediación con los problemas. Ello sin duda la cualifica de modo especial para ejecutar y gestionar con eficacia la normativa ambiental. De ahí la importancia del principio de subsidiariedad que se introduce en el art. 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local según el cual "el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbe preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos". Lo expuesto lleva consigo el reconocimiento de competencias locales en el ámbito del medioambiente si bien corresponde al legislador estatal y autonómico determinar el concreto alcance que corresponde a los entes locales en la materia».

Por su parte alega el Ayuntamiento que el interés es la proximidad de las playas ubicadas en el Ayuntamiento a dicha instalación, extremo que no puede ser puesto en duda al estar ubicadas las instalaciones en una ría que linda ayuntamientos de Oleiros y A Coruña y estar la instalación proyectada enfrente en la otra orilla de la ría, con playas que se ubican en el ayuntamiento de Oleiros por lo que cualquier eventual vertido o funcionamiento deficiente necesariamente afectaría al Ayuntamiento.

Este interés considera esta Sala que es suficiente en aras del recurso interpuesto ya que cualquier funcionamiento erróneo de la instalación repercutirá necesariamente dada su proximidad al Ayuntamiento demandante.

Así la "acción pública medioambiental" y la "legitimación ambiental" son complementarios, existiendo legitimación activa del Ayuntamiento, independientemente de los límites del artículo 23 de la Ley 27/2006 para el ejercicio de la acción pública medioambiental que en referencia a los Ayuntamientos no puede ser limitada en aras de la defensa de los intereses que le son propios incluidos los medioambientales. (...)".

"(...) Sería en todo caso discriminatorio pretender que ante una misma resolución y notificados como interesados Ayuntamiento y ONGs entre otros, existan dos procedimientos distintos según sea administración local o no y que se aparte a otros interesados al trámite y en su caso negociaciones del art. 44 de la LJCA y en que se sentido pueda vincularse dicho acuerdo si lo hubiera a otros interesados. (...)".

Comentario de la Autora:

La presente sentencia del TSJ de Galicia supone un pronunciamiento relevante en lo referente a legitimación activa, acción pública ambiental y control de las autorizaciones ambientales integradas en determinados entornos vulnerables. La sentencia consolida una línea jurisprudencial que reconoce a los ayuntamientos un papel fundamental en la defensa del medio ambiente, más allá del territorio de su término municipal, siempre que se acredite una conexión objetiva, directa y razonable entre el acto que se impugna y el entorno que se pretende proteger. En este caso, la cuestión fundamental es quién puede recurrir cuando el entorno natural puede verse afectado, más concretamente, en este supuesto, ante las posibles consecuencias de la instalación de una planta de residuos MARPOL en la ría de O Burgo.

Esta sentencia recuerda que los ayuntamientos no limitan su responsabilidad ambiental a su término municipal cuando existen posibles impactos como la contaminación del agua, la afección al litoral o los riesgos para la biodiversidad. El Tribunal entiende que Oleiros tiene un interés legítimo real y directo en lo que ocurre en la orilla de enfrente: las playas, la pesca y el uso recreativo dependen del estado ecológico de toda la ría. Negarle la legitimación hubiese supuesto dejar sin control judicial efectivo una autorización con potencial impacto sobre su costa.

También se aporta claridad sobre la relación entre acción pública ambiental y legitimación activa. Aunque la acción pública tiene límites, el Tribunal reconoce que los municipios, por su naturaleza y por mandato constitucional, forman parte del primer eslabón en la defensa del medio ambiente. No tiene sentido relegarlos cuando una decisión autonómica puede transformar o poner en riesgo un entorno compartido.

Otro aspecto destacable es la firmeza con la que el Tribunal rechaza aplicar mecánicamente el artículo 44 LJCA (requerimiento previo). En materia ambiental, es importante tener en cuenta los tiempos. Si se exige un trámite adicional, se corre el riesgo de introducir demoras y se puede dejar sin respuesta situaciones que requieren vigilancia inmediata. Cuando existen riesgos ambientales, los formalismos no deberían convertirse en obstáculos.

Ahora bien, la sentencia también deja ver los límites del modelo actual. La discusión judicial queda centrada exclusivamente en la legitimación y en la nulidad de la inadmisión, mientras que los argumentos ambientales de fondo (ubicación, protocolos de seguridad, análisis del medio biótico, evaluación ambiental, impacto socioeconómico) quedan pendientes de que la Xunta se pronuncie. En la práctica, esto dilata el control sobre una instalación que ya ha generado preocupación en el territorio.

El Tribunal subraya la necesidad de un escrutinio particularmente riguroso cuando se autorizan instalaciones que gestionan residuos MARPOL, cuyas consecuencias, de materializarse un vertido o funcionamiento defectuoso, podrían comprometer la recuperación ecológica del estuario.

Además, la legitimación no puede convertirse en un mecanismo defensivo para esquivar el examen ambiental de fondo. La Xunta deberá ahora pronunciarse de forma expresa sobre las objeciones planteadas por el Ayuntamiento de Oleiros y justificar la decisión adoptada. Será solo a partir de ese pronunciamiento (y de la consiguiente posibilidad de control jurisdiccional) cuando pueda evaluarse realmente la adecuación jurídica y ambiental de la planta.

En definitiva, la STSJ GAL 6179/2025 refuerza el papel de los ayuntamientos como actores legítimos en la defensa del medio ambiente. El verdadero desafío reside en que este reconocimiento formal se traduzca en un control material efectivo sobre las autorizaciones ambientales que definirán el futuro de la ría y de otros espacios litorales sometidos a problemáticas similares.

Enlace web: [Sentencia STSJ GAL 6179/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia \(A Coruña\), de 18 de septiembre de 2025](#)

Principado de Asturias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 11 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 7 de abril de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2 Ponente: Daniel Prieto Francos)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AS 1127/2025 - ECLI: ES:TSJAS:2025:1127

Palabras clave: Responsabilidad patrimonial de la Administración. Fauna.

Resumen:

La Sentencia de autos resuelve el recurso ordinario nº 152/2023, presentado por una particular contra la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias por responsabilidad patrimonial, tras sufrir daños personales por el ataque de un oso pardo el 30 de mayo de 2021 en Cangas del Narcea. La Administración inadmitió la reclamación inicial, alegando falta de legitimación y nexo causal, considerando el ataque como fenómeno imprevisible.

La Sala, a la luz del artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley 2/1989, de 6 de junio, de caza (artículo 38.b), concluye que el Principado debe responder objetivamente por daños causados por fauna silvestre protegida, como el oso pardo, al no existir deber jurídico de soportarlos por parte de los particulares.

La Sala rechaza la exoneración por fuerza mayor, considerando previsible la interacción entre humanos y osos debido a las medidas de protección. En concreto, señala que el oso pardo está sujeto a un régimen singular de protección en la región, vigente desde el Decreto 2573/1973, que afecta especialmente a la Cordillera Cantábrica. La sentencia cita la doctrina del Tribunal Supremo que establece que, cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección por un interés público relevante (como el medioambiental), corresponde a la Administración adoptar las más adecuadas para la conservación de la especie. En estas circunstancias, la protección del espacio natural y de las especies protegidas debe ser asumida y costeada por la comunidad, sin que el particular tenga el deber jurídico de soportar el daño individual derivado de esa protección.

Se concluye que, precisamente por la existencia de estas medidas de protección, la interacción entre el oso pardo y el ser humano no es imprevisible, y pueden producirse sucesos como el analizado en el caso. Se estima el recurso y se condena a la Administración a indemnizar a la recurrente con 600,77 euros, más 500 euros en costas.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) Esta Sala, en su sentencia de 22 de noviembre de 2024 (PO 586/23), si bien refiriéndose a un jabalí y , por tanto, a una especie cinegética incluida en otro apartado del artículo 38 de

la Ley de Caza, señaló que *Pues bien, fijado este hecho, la responsabilidad que deriva del art. 38 de la Ley de caza, tiene naturaleza objetiva, y establece un régimen especial de responsabilidad, en tanto viene vinculada a la naturaleza del terreno y al régimen de administración y gestión, y tiene como fundamento teleológico la idea de que los que se aprovechan de la riqueza cinegética deben procurar la seguridad y vigilancia respecto de los riesgos derivados de los animales susceptibles de aprovechamiento cinegético que puedan habitar los terrenos en cuestión, tomando las medidas necesarias, y los programas de control para evitar los peligros de una expansión susceptible de generar daños a terceros.* Entendemos que la misma naturaleza objetiva tiene el apartado referido a la fauna silvestre que es el aquí enjuiciado.

SEXTO.-Y partiendo de lo anterior, el recurso prospera. Entendemos que la excepción que plantea el artículo 54.6 de la Ley 42/2007 es precisamente lo que viene a prever el artículo 38 de la Ley de Caza Asturiana, y encaja de un modo perfecto en la doctrina del TS, cuando señala que "*que cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medio-ambiental para la conservación y protección de la especie, ello determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas, pues corresponde a la Administración adoptar aquellas más adecuadas para la conservación del "canis lupus"*(*a nuestros efectos oso pardo*) *en esa zona.*" Y en estas circunstancias, determinadas por la normativa sectorial específica y concretada en la especie animal causante del daño, la actuación administrativa se sujeta a la responsabilidad patrimonial por los daños producidos en cuanto no exista un deber de soportarlos y concurren los demás requisitos exigidos al efecto.

En relación a ello, la Sala debe precisar que el oso pardo en nuestra región está sujeto a un singular régimen de protección desde el ya lejano Decreto 2573/1973 y que afecta singularmente a la Cordillera Cantábrica. Es así, que incuestionado este régimen de protección lo cierto es que la protección del espacio natural y de las especies protegidas debe asumirla y costearla la comunidad, sin que un particular tenga el deber de soportar el daño jurídico individual. Entendemos, por tanto, que la Ley de Caza, artículo 38.b, establece un sistema de responsabilidad objetiva según el cual el Principado de Asturias debe responder por los daños causados por la fauna silvestre, y este es el supuesto, sin que por el Principado se haya negado el eventum damnis. Debe hacerse notar la paradoja, y permítasenos la reflexión, de que el Principado indemniza los daños producidos en la cabaña ganadera por, por ejemplo el lobo, pero no así los daños causados a personas.”.

SEPTIMO.-La segunda oposición que muestra el Principado es la imprevisibilidad del suceso. Es evidente, ya lo hemos dicho, que para que exista responsabilidad es preciso que los daños no se hayan producido en unas circunstancias que puedan ser calificadas de fuerza mayor. Así lo dice el artículo 106.2 de la Constitución y el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Pese a considerarse presupuesto de exclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado en ambos preceptos, no existe ninguna norma administrativa que nos defina la fuerza mayor, lo que nos obliga a acudir en primer lugar a la definición contenida en el artículo 1.105 del Código Civil, que exige imprevisibilidad de la causa del daño e inevitabilidad del resultado, aunque en el caso de las Administraciones Públicas ese evento caracterizado por la imprevisibilidad e irresistibilidad que exime de responsabilidad debe ser, además, ajeno al funcionamiento del servicio, a la actividad administrativa. No es lo que ocurre en el caso presente donde precisamente con las medidas de protección establecidas se hace más presente el oso pardo, no siendo imprevisible la interacción con el ser humano y que se puedan producir sucesos como el que estudiamos. Ello sentado, el recurso ha de prosperar y en la cuantía reclamada toda vez que el Principado no hace cuestión de la valoración de los daños producidos, siendo que la recurrente los apoya en prueba pericial, que es así la única prueba con la que cuenta la Sala para formar convicción.

Comentario de la Autora:

Este pronunciamiento reafirma la responsabilidad objetiva de la Administración autonómica por los daños causados por especies de fauna silvestre protegidas, como el oso pardo. Al reconocer que la protección de estas especies corresponde a la Administración y que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar los daños derivados de dicha protección, refuerza el principio de que la conservación de la biodiversidad y la protección de especies amenazadas deben ser asumidas y costeadas por la colectividad. De este modo, se equilibran los intereses públicos de conservación y la indemnización por los perjuicios individuales derivados de dicha protección.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 1127/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 7 de abril de 2025](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 16 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 30 de abril de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2 Ponente: Luis Alberto Gómez García)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AS 1276/2025 - ECLI: ES:TSJAS:2025:1276

Palabras clave Derechos Humanos. Ruido. Contaminación.

Resumen:

El pronunciamiento analizado resuelve el recurso interpuesto por una particular contra la Dirección de Carreteras del Estado en Asturias, solicitando la instalación de una pantalla acústica para proteger su vivienda de los ruidos generados por la Autovía A-8, P.K.

La recurrente alega que la vivienda, residencia habitual de una persona de avanzada edad, sufre niveles de ruido superiores a 65 dB(A), lo que supone una vulneración de los derechos fundamentales constitucionales (artículos 15 y 18 CE) y de la normativa sectorial aplicable. A estos efectos, presenta un informe pericial acreditativo de los niveles de ruido persistentes y superiores a los límites legales tanto de día como de noche. La Administración se opone, argumentando que el Plan de Acción contra el Ruido del Ministerio de Fomento no incluye la zona afectada como "zona de actuación".

La Sala, con base en la Constitución Española (arts. 15, 18, 43, 45 y 47), en la legislación comunitaria —Directiva 2000/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a máquinas de uso al aire libre; Directiva 2002/30/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios; y Directiva 2002/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental—, así como en la normativa nacional —la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y los Reales Decretos 1367/2007, de 19 de octubre, y 1513/2005, de 16 de diciembre, que la desarrollan—, cita igualmente la prolífica jurisprudencia del TEDH en la materia, entre la que destacan los emblemáticos asuntos López Ostra c. España y Moreno Gómez c. España, entre otros muchos. Añade también numerosos pronunciamientos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

En el fundamento jurídico cuarto, el Tribunal traslada al caso concreto el catálogo normativo y jurisprudencial anteriormente citado, analizando la documentación administrativa y la prueba pericial aportada por la recurrente. Valora positivamente la calidad y la metodología del informe pericial, así como la cualificación de sus autores y la trazabilidad de las mediciones, y recuerda que la Administración debe adoptar medidas correctoras cuando se acreditan niveles de ruido superiores a los límites reglamentarios.

Por ello, estima el recurso y ordena a la Administración instalar barreras acústicas para

proteger la vivienda de la recurrente, en la extensión y altura necesarias para reducir las inmisiones acústicas por debajo de los límites establecidos.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) Es decir, el TS recuerda que una de las finalidades del R.D. es, precisamente, evitar que se superen los límites fijados en esa norma reglamentaria, para lo que se establece la adopción de las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles.

6º Como quiera que en el presente supuesto aparece acreditado la superación de los umbrales establecidos en la norma Reglamentaria, a la que se remite la Ley del Ruido, en determinados periodos (día y noche) concurre el supuesto de hecho habilitante para que la Administración adoptará esas medidas técnicas, cual pueden ser las pantallas acústicas, evitando, de esta forma, que la transmisión del ruido alcance a la vivienda de la actora con superación de los dB que se establecen como límites admisibles, y que afecta, lógicamente, a su derecho a la intimidad familiar, e incluso a su descanso nocturno, siendo especialmente trascendente la superación de ruido en esa franja nocturna, por las consecuencias que a medio y largo plazo pueden tener sobre la salud.

En definitiva, procede la estimación del recurso, y el acogimiento de la pretensión de la actora para que por parte de la Administración demandada, se instalen barreras acústicas para proteger la edificación destinada a uso residencial sita en la parcela catastral NUM000 colindante con la Autovía del Cantábrico A-8 en su P. K. 388+780, en la extensión y altura que se considere suficiente para minorar la inmisiones acústicas procedentes de la A8, por debajo de los límites reglamentariamente establecidos”.

Comentario de la Autora:

El fallo reconoce la incidencia del ruido ambiental en la vulneración de derechos fundamentales como la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad del domicilio y la protección de la salud, y establece que la superación de los límites legales de ruido habilita la exigencia de medidas correctoras, entre ellas la instalación de barreras acústicas.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 1276/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 30 de abril de 2025](#)

Publicado en *Actualidad Jurídica Ambiental* el 18 de diciembre de 2025

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 16 de mayo de 2025 (Sala de lo Contencioso, Sección 2 Ponente: Luis Alberto Gómez García)

Autora: Dra. María Pascual Núñez, Investigadora en el Centro Internacional de Estudios de Derecho Medioambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: ROJ: STSJ AS 1414/2025 - ECLI: ES:TSJAS:2025:1414

Palabras clave: Energías renovables. Urbanismo. Competencias. Autorizaciones y licencias.

Resumen:

El pronunciamiento de autos resuelve el recurso interpuesto por una empresa contra la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Boal, relativo a la denegación de la autorización administrativa en materia de urbanismo para el parque eólico “Xugus”, en Boal (Expediente PE-106).

La recurrente impugna la resolución desestimatoria de su recurso de reposición frente al acuerdo mediante el que se archivó el procedimiento de autorización del parque eólico debido a un informe urbanístico negativo del Ayuntamiento de Boal. Alega que dicho informe no existe formalmente, puesto que el Ayuntamiento únicamente manifestó su voluntad política, sin emitir un informe técnico urbanístico, requisito exigido por el Decreto 43/2008, de 15 de mayo, sobre procedimientos para la autorización de parques eólicos en el Principado de Asturias. En cualquier caso —sostiene— la CUOTA sí emitió un informe técnico, que no fue asumido por el Ayuntamiento.

Acotada la cuestión, la Sala examina el procedimiento de autorización de parques eólicos y los motivos de impugnación planteados. Tras reconocer la competencia autonómica para autorizar el proyecto, analiza el contenido del artículo 9.1.b) del Decreto 43/2008, que exige incorporar un informe urbanístico del Ayuntamiento afectado. Si el informe no se emite en 30 días, basta con la copia de la solicitud; si el informe es negativo y se recibe antes de la autorización, la Administración debe archivar el procedimiento respecto del municipio afectado. A estos efectos, se recuerda que dicho informe ha de ser técnico y fundamentado, no una mera decisión política, y que la resolución administrativa debe estar suficientemente motivada (art. 35 LPACAP), permitiendo al interesado conocer las razones de la decisión y defenderse. La motivación puede completarse por remisión a informes del expediente.

En este supuesto, el Tribunal concluye que no se ha emitido informe alguno con dichas características, pues ni el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Boal ni su aclaración constituyen un informe técnico urbanístico. Consecuentemente, la Administración autonómica no debió considerar ese acuerdo como informe urbanístico negativo ni archivar el expediente por tal motivo. Existía un informe técnico de la CUOTA, pero el Ayuntamiento no lo hizo suyo ni emitió informe propio.

Asimismo, la Sala distingue entre usos incompatibles y prohibidos y señala que la implantación de parques eólicos en suelo no urbanizable constituye un uso incompatible, lo que exige la aprobación previa de un Plan Especial para su viabilidad.

Finalmente, alude a la presunción de interés público superior que se predica de los proyectos de energías renovables conforme al Reglamento (UE) 2022/2577.

En consecuencia, la sentencia estima el recurso, declara la nulidad del acto impugnado y ordena la retroacción del procedimiento para que la Administración complete la instrucción conforme a derecho, permitiendo la tramitación del Plan Especial necesario.

Destacamos los siguientes extractos:

“(...) Pero en el presente supuesto, no es que le informe carezca de motivación, es que simplemente no existe. Ni al Acuerdo plenario, ni a la aclaración al mismo, constituyen informe técnico alguno relativo a la situación urbanística del parque eólico en cuestión, por lo que difícilmente cabe aplicar, como lo hizo la Resolución recurrida, la previsión del art. 9.1.b). Ello máxime, cuando, como señala la recurrente, ante la falta de respuesta a la solicitud de informe urbanístico que efectuó en su día, concretamente 13 de junio de 2008, ante el Ayuntamiento de Boal, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias(CUOTA) emitió informe en el que se señala: *"Según la documentación aportada, se pretenden situar en el Concejo de Boal doce aerogeneradores y uno en el Concejo de Coaña, con su respectiva área de maniobra, un SET, zanjas de cables y hormigonado de las mismas y un vial que comunica los distintos aerogeneradores."*”.

“(...) 2.4 Ante este panorama fáctico, resulta evidente, que existía un informe urbanístico, el de la CUOTA, que el Ayuntamiento no hizo suyo, y obviando su contenido, se limitó a realizar una declaración de voluntad, más que un acuerdo motivado, rechazando la instalación del Parque Eólico en su ámbito territorial, sin motivación y sustento técnico alguno, ejerciendo lo que la recurrente denomina un "veto", sin amparo normativo, en tanto no se soporta en norma urbanística que justifique la imposibilidad de implantación del parque en cuestión. Aquí no se está discutiendo la potestad municipal para elaborar y determinar las normas de planeamiento urbanístico (al margen de que en el ejercicio de esa potestad discrecional no quepa incurrir en arbitrariedad, como razona la actora), sino la inexistencia de una mínima justificación sobre improcedencia e imposibilidad urbanística de instalar el parque eólico”.

“(...) Sin embargo, a diferencia de aquél supuesto, aquí no concurre ese soporte que habilite, al amparo del art. 9.1.b) la decisión de archivo, en tanto no existe el informe técnico municipal con las características y contenido a los que se hacía referencia”.

“(...) 10.2 *El uso incompatible se refiere a los usos que requieren una suerte de puntual y específica adaptación normativa, consistente en la aprobación o modificación del planeamiento para su viabilidad, a diferencia de los usos prohibidos que en ningún caso podrían llevarse a cabo salvo la revisión del planeamiento justificada en nuevos criterios urbanísticos (art. 123 TROTU).* A tal efecto, el art. 193.2 del ROTU-2022 contempla la viabilidad de tramitar un plan especial o un Estudio de Implantación para autorizar el uso (sin acudir a la modificación del plan) en los siguientes términos: *"Para que puedan ser autorizados usos en suelo no urbanizable deben cumplirse las condiciones señaladas en el planeamiento territorial y urbanístico para asegurar el carácter aislado de las construcciones y el mantenimiento de la naturaleza rural de los terrenos y, al menos, las siguientes: a) Las relativas a la superficie máxima edificable y mínima de parcela, ocupación máxima de esta y distancias mínimas al dominio público, a las parcelas colindantes y a otros elementos geográficos. b) Resolver la dotación de los servicios que precise el uso para el que solicita autorización, así como las repercusiones que puedan producirse en la capacidad y funcionalidad de los servicios e infraestructuras"*

existentes. Cuando se justifique la imposibilidad o inconveniencia de realizar la conexión con las redes municipales, las edificaciones de uso residencial, industrial, turístico o dotacional deben disponer de depuradoras o fosas sépticas individuales".

La Sala asume estas premisas, pero en orden a considerar que el uso es meramente incompatible en vez de uso prohibido nos apoyamos en la convergencia de estos razonamientos:

A) En que el art. 5.1 del Decreto 43/2008 considera adecuados para los parques eólicos el suelo industrial y el suelo no urbanizable;

B) El citado precepto remite la decisión final a las normas subsidiarias o planeamiento equivalente y lo cierto es que no existe norma prohibitiva de los parques eólicos en el suelo no urbanizable para que opere la condición de "uso prohibido", debiendo tenerse presente que en materia de normas prohibitivas ha de estarse a la necesidad de previsión expresa y específica, sin lugar para la analogía y bajo términos restrictivos. Así, siendo cierto que las NSPM consideran los suelos afectados por las instalaciones del parque eólico en suelo no urbanizable de especial protección de singularidades y yacimientos, lo cierto es que no plasma la prohibición de instalaciones de parque eólico. De ahí que el que no se contemple la producción de energía eólica expresamente como uso permitido o autorizable, no implica que esté prohibido, sino más bien al contrario, si no está expresamente prohibido, dicho uso podría teóricamente resultar permitido, una vez resuelta su compatibilidad con los valores rurales y ambientales imperantes en suelo no urbanizable. Este es el sentido cabal del art. 128 del TROTU cuando dice que "Sólo se podrá autorizar dicha instalación en áreas del suelo no urbanizable cuyo régimen de protección no la impida directa o indirectamente", añadiendo el apartado tercero la previa aprobación de un Estudio de Implantación"...

...

En consecuencia, la Administración ha calificado erróneamente el uso pretendido como prohibido cuando lo suyo hubiera sido considerarlo "incompatible" con arreglo al apartado c) del art. 123 TROTU.

10.3 Finalmente añadiremos que el Preámbulo del Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 , que establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (prorrogado en su vigencia hasta el 30 de junio de 2025) establece "La presunción de que las instalaciones de energías renovables, incluidas las bombas de calor, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas", y su artículo 3 precisa:" Interés público superior. 1. Se presumirá que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y su conexión a la red, así como la propia red conexa y los activos de almacenamiento, son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas, al ponderar los intereses jurídicos de cada caso (...) Los Estados miembros podrán restringirla aplicación de estas disposiciones a determinadas zonas de su territorio, así como a determinados tipos de tecnologías o a proyectos con determinadas características técnicas, de conformidad con las prioridades que figuran en sus planes nacionales integrados de energía y clima. 2. Los Estados miembros garantizarán, al menos en el caso de los proyectos que se consideren de interés público superior, que al ponderar los intereses jurídicos de cada caso en el proceso de planificación y concesión de autorizaciones, se dé prioridad a la construcción y explotación de centrales e instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables y al desarrollo de la infraestructura de red conexa".

Hacemos notar que dicho reglamento europeo sienta una presunción de interés público superior aplicable a las autorizaciones y concesiones de energías renovables en curso o tramitación al tiempo de su vigencia (como en el caso de autos en que la resolución recurrida se dicta tras la entrada en vigor del citado Reglamento.”.

"(...) En el presente supuesto, ni siquiera se ha dado la posibilidad de tramitar el Plan

Especial, como indicaba la CUOTA, y analizar las posibles consecuencias urbanísticas de la instalación, en relación con el tipo de suelo, distancia a zonas rurales habitadas, etc., lo que incide, si cabe, en la improcedencia del archivo del E.A.

CUARTO.- CONSECUENCIAS DE LOS VICIOS DE ILEGALIDAD DETECTADOS

4.1 La expuesta ausencia de motivación idónea determina la anulación del acto impugnado, con la consiguiente retroacción del procedimiento al momento anterior al mismo, y pudiendo la Administración actuante completar la instrucción del procedimiento con el fin de subsanar las deficiencias de motivación, disponer, de oficio o a instancia de parte interesada, los trámites complementarios propios del "uso incompatible" que resulten precisos para obtener la adaptación jurídica hacia su efectiva compatibilidad, mediante Plan Especial, sea supramunicipal o local, o instrumento urbanístico de eficacia equivalente) y dictar finalmente la resolución que proceda en derecho (y cuyo desenlace evidentemente no prejuzgamos puesto que carecemos de elementos de juicio, como tampoco debemos sustituir o anticipar el criterio de la Administración competente). Ello sin perjuicio del derecho de la recurrente a acogerse a la Disposición Transitoria Primera de la [Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental](#) ya que el procedimiento está vivo toda vez que en esta sentencia hemos considerado inválida la resolución que le ponía término.

4.2 Al establecer las condiciones, trámites y cargas que habiliten la compatibilidad del uso pretendido y al fijar las condiciones mínimas de distancias, deberán tenerse presente por la Administración actuante: por un lado, el aludido principio europeo de "presunción refutable de que los proyectos de energías renovables son de interés público superior" ([Reglamento \(UE\) 2022/2577 del Consejo](#)); y por otro lado, el art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público " Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen..."".

Comentario de la Autora:

El fallo subraya que las resoluciones que limiten el desarrollo de proyectos de energías renovables deben estar fundamentadas en informes técnicos y motivaciones objetivas, no en decisiones políticas o declaraciones de voluntad. Esto garantiza que los proyectos de energías renovables se evalúen adecuadamente en su contexto ambiental y territorial.

Enlace web: [Sentencia STSJ AS 1414/2025, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 16 de mayo de 2025](#)

Iberoamérica

Portugal

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de diciembre de 2025

[Sentencia del Tribunal Constitucional de Portugal n.º 677/2025, de 2 de octubre de 2025 \(Ponente: Fernando Ventura\)](#)

Autoras: Paula de Castro Silveira y Amparo Sereno. Profesoras en el Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa (ISCAL) e investigadoras del Polo del ISCAL en el IJP.

Fuente: Diário da República (DR), 1.ª serie, N.º 190/2025, Série I, de 02 de octubre de 2025

Palabras clave: Contribución Extraordinaria sobre el Sector Energético (CESE). Principio de igualdad. Contribuciones financieras. Sostenibilidad energética. Constitucionalidad del artículo 2.º, d) del régimen de la CESE. Sector del gas natural. Deuda tarifaria del sistema eléctrico.

Resumen:

Mediante esta Sentencia, el Tribunal Constitucional de Portugal (TC) declara la inconstitucionalidad, con fuerza obligatoria general, de la norma contenida en el artículo 2.º, letra d) del régimen jurídico de la Contribución Extraordinaria sobre el Sector Energético (CESE), aprobado por el artículo 228.º de la Ley n.º 83-C/2013, de 31 de diciembre (cuya vigencia fue prorrogada para el año 2019 por el artículo 313.º de la Ley n.º 71/2018, de 31 de diciembre).

La decisión se refiere a la parte del precepto en que se determina que el tributo incide sobre el valor de los elementos del activo a que se refiere el n.º 1 del artículo 3.º del mismo régimen, pertenecientes a las personas jurídicas que integran el sector energético nacional, con domicilio fiscal o con sede, dirección efectiva o establecimiento permanente en territorio portugués, que, desde el 1 de enero de 2019, sean concesionarias de las actividades de transporte, distribución o almacenamiento subterráneo de gas natural (en los términos definidos en el “Decreto-Lei” n.º 140/2006, de 26 de julio, en su redacción vigente desde 2019).

El Tribunal aprecia el caso en sede de control constitucional, tras la reiteración de varias decisiones previas que habían considerado la norma inconstitucional en recursos concretos (Sentencias n.ºs 197/2024, 336/2024, 337/2024, 443/2024, 475/2024, 476/2024 y 712/2024), así como en la Decisión Sumaria n.º 399/2024, que igualmente afirmó el juicio de inconstitucionalidad de dicha norma.

La fundamentación central gira en torno al principio de igualdad tributaria (art. 13.º de la Constitución), aplicado al ámbito de las contribuciones financieras, que exigen una relación de equivalencia entre el grupo de sujetos pasivos y las prestaciones públicas financiadas.

El TC concluye que, tras las alteraciones introducidas en 2018 al régimen de asignación de las recetas de la CESE, la mayor parte de los ingresos pasó a destinarse a la reducción de la deuda tarifaria del Sistema Eléctrico Nacional, sin que exista una relación suficiente entre dichos costes y las empresas del sector del gas natural. Esta ruptura del nexo de correspondencia elimina la configuración del tributo como contribución financiera y vulnera el principio de igualdad, al imponer cargas tributarias injustificadas a un subgrupo que ni causó la deuda tarifaria ni se beneficia específicamente de las medidas financiadas con la CESE.

En consecuencia, el Tribunal declara la inconstitucionalidad con fuerza obligatoria general de la norma impugnada.

Destacamos los siguientes extractos:

“Embora estreita e geneticamente ligada ao problema do défice tarifário do setor elétrico, a CESE foi criada pela Lei do Orçamento do Estado para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) com o mais amplo desígnio de «financiar mecanismos que promovam a sustentabilidade sistémica do setor energético,

através da constituição de um fundo que visa contribuir para a redução da dívida tarifária e para o financiamento de políticas sociais e ambientais do setor energético» (v. o artigo 1.º, n.º 2, do regime jurídico da CESE, na redação original), abrangendo operadores de todo o setor energético”. STC 677/2025, FJ 3) (...)”.

“(...) tornou-se evidente que [...] a maior parcela da receita se destinaria [...] a reduzir a dívida tarifária do setor elétrico, sem que sejam claras as razões pelas quais o legislador teve por adequado exigir a operadores não integrados nesse subsector que participassem nos encargos daí advenientes (STC 677/2025, FJ 11) (...)”.

“(...) não há motivo algum para fazer correr por conta das empresas concessionárias das atividades de transporte, de distribuição ou de armazenamento subterrâneo de gás natural encargos associados à redução da dívida tarifária do setor elétrico (STC 677/2025, FJ 11) (...)”. (...)".

“(...) o legislador reduziu os objetivos a que a CESE se dirige em termos tais, que deixou de ser possível afirmar que as concessionárias [...] podem ser consideradas responsáveis pela sua concretização, e muito menos presumíveis causadoras ou beneficiárias das prestações públicas (STC 677/2025, FJ 12) (...)”.

“(...) resta, pois, concluir que a norma [...] viola o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição (STC 677/2025, FJ 12) (...)”.

Comentario de las Autoras:

La Sentencia n.º 677/2025 marca un hito importante en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional portugués en materia de contribuciones financieras y sus límites constitucionales. Aunque la CESE fue inicialmente concebida como un instrumento extraordinario para promover la sostenibilidad del sector energético, su evolución normativa alteró profundamente la lógica del tributo.

El TC entiende que, desde 2018, el legislador modificó de tal modo el destino de los ingresos de la CESE, privilegiando la reducción de la deuda tarifaria del sector eléctrico, que la conexión entre el tributo y las empresas del sector del gas natural se perdió por completo. Al no poder presumirse una relación de causalidad ni de beneficio específico, la contribución deja de respetar el principio de equivalencia, esencial en este tipo de tributos.

La importancia de esta decisión radica, por un lado, en el plano doctrinal, al reforzar que las contribuciones financieras exigen una clara delimitación del grupo de sujetos pasivos y de las prestaciones públicas financiadas. Su carácter *paraconmutativo* no puede diluirse hasta el punto de imponer cargas tributarias sin nexo material.

Por otro lado, por el plano práctico, pues la sentencia tiene fuerza obligatoria general, afectando a todo el universo de operadores del gas natural sujetos a la CESE y generando previsibles repercusiones en materia de devoluciones tributarias y diseño futuro de instrumentos de financiación del sector energético.

En definitiva, el Tribunal reafirma que la búsqueda de la sostenibilidad energética, objetivo esencial y constitucionalmente respaldado, no exime al legislador de cumplir con las exigencias estructurales del sistema tributario, especialmente cuando se trata de contribuciones financieras aplicadas a grupos específicos de operadores económicos. A nuestro entender, la decisión reafirma asimismo la necesidad de transparencia, proporcionalidad y rigor técnico en la asignación de los ingresos públicos cuando se gravan sectores diferenciados.

Enlace web: [Sentencia del Tribunal Constitucional de Portugal n.º 677/2025, de 2 de octubre de 2025](#)

ACTUALIDAD

Eva Blasco Hedo
Carlos Javier Durá Alemañ

Noticias

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2025

[Galicia regula el sistema voluntario de créditos de carbono mediante el Decreto 95/2025, de 15 de septiembre](#)

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

Fuente: Boletín Oficial de Galicia número 209, de fecha miércoles, 29 de octubre de 2025

Palabras clave: Cambio climático. Resiliencia. Masas forestales. Silvicultura.

Resumen:

El Decreto 140/2021, de 30 de septiembre, por el que se aprueba la primera revisión del Plan forestal de Galicia 2021-2040, hacia la neutralidad carbónica, regula en su primer eje la creación de un programa de gestión forestal activa para el incremento de la capacidad de fijación de carbono y la resiliencia de las masas forestales al cambio climático (I.2.1.), en coherencia con la integración dentro de la política forestal de los objetivos de la acción internacional sobre cambio climático. De este modo se propone fomentar la gestión forestal activa para la mejora y el incremento de la capacidad de fijación de carbono de las masas forestales, y la mitigación y adaptación al cambio climático de los montes gallegos como infraestructuras verdes, mediante líneas de fomento de prácticas de silvicultura adaptativa.

Todo este contexto legislativo permite la organización inmediata de un mercado voluntario de carbono que origine créditos de carbono. Estos pueden derivar de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o de la capacidad de absorción y almacenamiento de carbono por la realización de actividades que produzcan adicionalidad y perduren en el tiempo. La experiencia que se extraiga de esta primera línea de acción permitirá su réplica en otras actividades consideradas como de alto potencial de secuestro de carbono.

El sistema voluntario de créditos de carbono de la Xunta de Galicia que se regula en este decreto viene a determinar el marco socioeconómico y medioambiental para la generación y transacción de los créditos de carbono certificados. Además, dicho mercado se caracteriza por ser riguroso, transparente y verificable, y se basa en la adicionalidad y en el alto valor medioambiental y social de las acciones.

El decreto se estructura en 7 capítulos, 43 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y un anexo.

Enlace web: [Decreto 95/2025, de 15 de septiembre, por el que se regula el sistema voluntario de créditos de carbono de la Xunta de Galicia](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2025

El registro de agentes de productos fertilizantes como medida de control

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Orden APA/1226/2025, de 27 de octubre, por la que se desarrolla la estructura y funcionamiento del Registro general de fabricantes y otros agentes económicos de productos fertilizantes (REGFER) y se regula su actuación (BOE núm. 264, de 3 de noviembre de 2025)

Palabras clave: Agricultura. Fertilizantes. Registro.

Resumen:

El [Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, por el que se establecen normas para la nutrición sostenible en los suelos agrarios](#), busca conseguir un aporte sostenible de nutrientes en la agricultura, previendo un marco de acción que permita mantener o aumentar la productividad de los suelos agrarios, a la vez que se disminuye el impacto ambiental y climático de la aplicación en dichos suelos de productos fertilizantes y otras fuentes de nutrientes o materia orgánica. En este último punto, se consideró fundamental contar con un instrumento censal que facilitara la realización de estadísticas, la planificación y ejecución de los controles oficiales por las comunidades autónomas, y de otras políticas agrarias.

De conformidad con su art. 18, este registro contiene las secciones necesarias para inscribir a los distintos operadores, establece un sistema para otorgar un número de registro y llevar a cabo la inscripción. Igualmente, incluye las instrucciones para que los fabricantes y otros agentes económicos puedan cumplir con sus obligaciones de remisión de información sobre el mercado. El contenido del registro y de los datos se ha actualizado y concretado respecto del contemplado en el anexo X del Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre, para establecer nuevas necesidades y prioridades en estos ámbitos. Al efecto, se ha modificado la estructura del código de registro debido a cuestiones informáticas, así como los datos a solicitar anualmente, al objeto de cumplir con los requisitos de Eurostat.

Las actuaciones de registro por parte de los fabricantes y otros agentes económicos se desarrollarán en todos los casos por medios electrónicos.

La información del Registro se estructura en las siguientes seis secciones que corresponden a cada uno de los grupos referidos en el anexo X del Real Decreto 1051/2022, de 27 de diciembre:

Sección 1) Productor o fabricante de productos fertilizantes.

Sección 2) Importador.

Sección 3) Distribuidor.

Sección 4) Empresa de servicios de fertilización.

Sección 5) Asesor en fertilización.

Sección 6) Otras.

En el artículo 5 se regula la declaración responsable para que puedan operar los fabricantes y otros agentes económicos de productos fertilizantes y en el artículo 9 las obligaciones de los agentes económicos inscritos en el Registro.

Enlace web: [Orden APA/1226/2025, de 27 de octubre, por la que se desarrolla la estructura y funcionamiento del Registro general de fabricantes y otros agentes económicos de productos fertilizantes \(REGFER\) y se regula su actuación](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2025

Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial

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 3 de noviembre de 2025, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial (BOCAN n. 224, de 11 de noviembre de 2025)

Palabras clave: Territorio. Espacios naturales. Demografía. Turismo. Medio ambiente.

Resumen:

El reto demográfico se ha consolidado como uno de los principales desafíos de la sociedad actual, no solo por sus implicaciones en términos de crecimiento o disminución poblacional, sino por los impactos sociales, económicos y territoriales que genera.

En este contexto, Canarias presenta una situación singular derivada de su fragmentación territorial, su condición de región ultraperiférica y su dependencia exterior, a lo que se suman su reducido tamaño, su complejo relieve y el elevado peso del turismo. Con una superficie de 7.492 km² y una población de 2,2 millones de habitantes, el archipiélago alberga aproximadamente un 40% de su territorio bajo alguna figura de protección ambiental, porcentaje que se eleva al 50% si se incluyen los espacios pertenecientes a la Red Natura 2000 y los Espacios Naturales Protegidos.

Esta realidad sitúa a Canarias en una encrucijada territorial en la que conviven áreas urbanas y turísticas densamente pobladas, altamente dinámicas en lo administrativo, económico y social, junto con zonas rurales que enfrentan procesos de estancamiento o regresión demográfica.

Frete a esta realidad, esta Estrategia se presenta como una herramienta clave para abordar estos retos. En definitiva, se trata de armonizar la relación entre población, territorio, sociedad y economía, garantizando unas condiciones de vida dignas y una gestión más equitativa de los recursos en todo el archipiélago.

Entre los grupos de trabajo que se crearon para avanzar en sus objetivos destacamos el de protección del medio ambiente, acceso a los espacios naturales protegidos, economía circular, desarrollo de energías renovables y agua. Una de las dieciséis temáticas clave que reflejan las principales preocupaciones de la sociedad canaria es el medio ambiente.

Enlace web: [Resolución de 3 de noviembre de 2025, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba la Estrategia Canaria de Reto Demográfico y Cohesión Territorial](#)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2025

Planificación y gestión de espacios naturales en Andalucía

Autora: Dra. Eva Blasco Hedo. Responsable del Área de Investigación y Formación del Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental (CIEDA-CIEMAT)

Fuente: Decreto 189/2025, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar, se amplía el Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate y la Zona de Especial Protección para las Aves y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate. (BOJA n. 220, de 14 de noviembre de 2025)

Palabras clave: Biodiversidad. Espacios naturales protegidos. Planificación. Ordenación. Gestión. Red Natura 2000. Zonas de especial conservación.

Resumen:

Dos son las circunstancias que justificaron la adopción del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 27 de abril de 2022, que acordó la formulación del PORN del Ámbito de la Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar y del PRUG del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate. En primer lugar, la necesidad de adecuar los instrumentos de planificación vigentes a los cambios que se han ido produciendo en cuanto a las circunstancias ambientales, sociales, legales y económicas, así como a la mejora del conocimiento. En particular, su adecuación a los requerimientos de la Red Natura 2000 y los requerimientos de la Comisión Europea, en cuanto a la simplificación administrativa e incremento de la transparencia de los procedimientos.

En segundo lugar, y en relación con la ZEC Punta de Trafalgar, teniendo en cuenta los valores naturales que alberga, las presiones y amenazas que les afectan y su colindancia con el Parque Natural de la Breña y Marisma del Barbate, con el que llega a constituir una misma unidad territorial, la conveniencia de realizar una ordenación y gestión conjunta de ambos espacios.

Por lo tanto, el decreto amplía el ámbito territorial del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate, mediante la incorporación a su ámbito territorial de la ZEC Punta de Trafalgar (exceptuando las aguas marinas exteriores). Asimismo, con la finalidad de racionalizar los límites de las diferentes categorías de protección existentes en el territorio y facilitar una gestión unitaria e integral de los valores que cada figura pretende conservar, se amplían los límites de la ZEPA La Breña y Marismas del Barbate, mediante la incorporación de los terrenos pertenecientes a la ZEC Punta de Trafalgar (exceptuando las aguas marinas exteriores).

El PORN citado tendrá vigencia indefinida pudiendo ser modificado y revisado en los términos contemplados en el epígrafe 8.1.2 de dicho plan.

En particular, quedan derogados: a) El Decreto 192/2005, de 6 de septiembre, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión

del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate. b) El Anexo XV, Plan de Gestión de la ZEC Punta de Trafalgar, del [Decreto 105/2020, de 28 de julio.](#)

Enlace web: [Decreto 189/2025, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar, se amplía el Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate y la Zona de Especial Protección para las Aves y se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate](#)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL DÍA

**David Mercadal Cuesta
Blanca Muyo Redondo**

MONOGRAFÍAS

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 5 de diciembre de 2025

Desarrollo sostenible:

BADIA MARTÍ, Ana M. (Dir.); ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros (Coord.); HUICI, SANCHO, Laura. (Coord.). Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea. Barcelona: Marcial Pons, 2025, 402 p. Disponible en: <https://doi.org/10.37417/t5cjb623> (Fecha de último acceso 04/11/2025)

Economía sostenible:

REIG MARTÍNEZ, Ernest (Dir.); URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel (Dir.). Economía y medio ambiente en España: análisis del flujo de materiales y capital natural. Bilbao: Fundación BBVA, 2025, 522 p. Disponible en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2025/02/DE-2025_economia-y-medio-ambiente-en-Espana_web.pdf (Fecha de último acceso 04/11/2025)

Economía circular:

REIG MARTÍNEZ, Ernest (Dir.); URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel (Dir.). Economía y medio ambiente en España: análisis del flujo de materiales y capital natural. Bilbao: Fundación BBVA, 2025, 522 p. Disponible en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2025/02/DE-2025_economia-y-medio-ambiente-en-Espana_web.pdf (Fecha de último acceso 04/11/2025)

Energía:

ENRÍQUEZ, David (Coord.); VILLEGAS, Yolanda (Coord.). Energía 2050: tecnologías, mercados y regulación. Valencia: Tirant lo Blanch, 2025, 408 p.

Medio Marino:

BADIA MARTÍ, Ana M. (Dir.); ÁLVAREZ VERDUGO, Milagros (Coord.); HUICI, SANCHO, Laura. (Coord.). Sostenibilidad en el mar: una visión desde la Barcelona mediterránea. Barcelona: Marcial Pons, 2025, 402 p. Disponible en: <https://doi.org/10.37417/t5cjb623> (Fecha de último acceso 04/11/2025)

Montes:

JUNTA de Extremadura. *Manual del Sistema de Gestión Forestal Sostenible de los montes de Gestión Pública de Extremadura*. Mérida: Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Sostenible,

2025, 37 p. Disponible en:
[http://extremambiente.juntaex.es/files/2025/DOC_GFS_1_MANUAL%20DEL%20SIS
TEMA%20GFS_v14.pdf](http://extremambiente.juntaex.es/files/2025/DOC_GFS_1_MANUAL%20DEL%20SISTEMA%20GFS_v14.pdf) (Fecha de último acceso 04/11/2025)

SANTAMARTA CEREZAL, Juan Carlos; ARENCIBIA AGUILAR, Luis Fernando; MEDINA MÉNDEZ, Gustavo A. *Retos y oportunidades del Plan Forestal de Canarias*. La Laguna (Canarias): Gobierno de Canarias, 2025, 578 p. Disponible en: <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/42387> (Fecha de último acceso 04/11/2025)

Ordenación del territorio:

FARINÓS DASÍ, Joaquín et al. Cultura territorial, el futuro no se improvisa: actas del XII Congreso internacional de ordenación del territorio. Santiago de Compostela (La Coruña): Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT): Xunta de Galicia, 2025, 715 p. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/PUV-OA-9788491338369> (Fecha de último acceso 04/11/2025)

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Números de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2025

Se han publicado los siguientes 9 números de publicaciones periódicas con contenido jurídico ambiental:

- Revista de Administración Pública, n. 227, mayo-agosto 2025, <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-227-mayoagosto-2025>
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n. 379, julio-agosto 2025 ; n. 380, septiembre-octubre 2025
- Revista de Direito Ambiental, v. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024 ; vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025 ; vol. 30, n. 118, abril-junio 2025 ; vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025
- Revista General de Derechos de los Sectores Regulados, n. 16, noviembre 2025
- Unión Europea Aranzadi, n. 10, 2025

Artículos de publicaciones periódicas

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 y 19 de diciembre de 2025

Agricultura:

WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga de Oliveira. A nova legislação da União Europeia sobre desmatamento e seu impacto na exportação de commodities do Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 211-240.

Aguas:

MATTOS, Rafaella Fernandes de; WIENKE, Felipe Franz; OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de. Renaturalização de cursos d'água: uma mudança de paradigma no controle de inundações. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 119-150.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga; ASSIS, Marcus Paulo de. Compensação financeira pela utilização de recursos hídricos instituída pelos estados: desafios para sua implantação. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 181-208.

Aviación:

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda; AMPARO, Ruy Antonio Mendes. ESG e ODS nas alturas: empresas aéreas, para inglês ver ou compromisso real? *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 171-188.

Bosques:

CASTRO ALGAYER; Cecília de; ARAÚJO AYALA; Patryck de. Proteger a floresta, demarcar o território: direitos territoriais dos povos indígenas e justiça climática no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 23-58.

Cambio climático:

CASTRO ALGAYER; Cecília de; ARAÚJO AYALA; Patryck de. Proteger a floresta, demarcar o território: direitos territoriais dos povos indígenas e justiça climática no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 23-58.

CIRNE, Mariana Barbosa; LEAL, Sara P. As contribuições do direito cosmopolita para um regime internacional das mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 331-352.

DE SOUSA, Felipe Oliveira. “Danos climáticos” nos tribunais brasileiros: prova do dano, nexo causal e quantificação da compensação. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 353-376.

MARCO, Cristhian Magnus de; STOLL, Sabrina Lehnen; MENGARDA, Uliana Helena. Resíduos sólidos e emergência climática: desafios tecnológicos e sustentabilidade na gestão urbana. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 273-298.

MARQUES, Claudia Lima; ATZ, Ana Paula; WEDY, Gabriel. Consumo sustentável, greenwashing e litigância climática. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 225-264.

OLIVEIRA, Karen Alvarenga de. A nova Lei de Licitações e os desafios do Brasil perante o Acordo de Paris para o enfrentamento da mudança climática. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 259-270.

PIMENTEL, Cacia; WEDY, Gabriel; SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Litigância climática no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 343 y ss.

REHBEIN, Katiele Daiana da Silva; ALVES, Felipe Dalenogare. Mudanças climáticas e direito à moradia: impacto das enchentes de 2024 na capital gaúcha. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 219-258.

ROSARIO, Ricardo Pedro Guazzelli; PARIGI, Giovanna. Políticas estaduais sobre mudança climática: mapeamento dos estados da região sul do Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 319-356.

SELEGUIM, Fabiana Barbi; IGLECIAS, Patrícia. Governança climática urbana, adaptação e direitos humanos: o caso do projeto “Municípios Paulistas Resilientes”. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 271-300.

VIEIRA, Luciane Klein; CABRAL, Nathália Kovalski. O cumprimento do acordo de Paris sobre mudanças climáticas nas relações comerciais da União Europeia com o Mercosul, Coreia do Sul e Canadá. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 401-432.

WEDY, Gabriel. Direito climático e as enchentes no Rio Grande do Sul. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 299-318.

Comercio de emisiones:

TESSMAN, Mathias Schneid; PESSUTO, Flávio Iglesias. Transferências internacionais para compensação de emissões: SBCE e oportunidades para o Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 301-328.

Contaminación acústica:

OLIVEIRA, Danilo de; LAMY, Marcelo; AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. A constitucionalidade abstrata de leis municipais que proíbem a soltura de fogos de artifício e

de artefatos pirotécnicos que produzam estampido. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 265-290.

Consumo responsable:

MARQUES, Claudia Lima; ATZ, Ana Paula; WEDY, Gabriel. Consumo sustentável, greenwashing e litigância climática. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 225-264.

Delito ecológico:

KHAN KC, Mr. Karim A. A. Opinion on the OTP's new policy initiative to advance accountability for environmental crimes under the Rome Statute. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 357-378.

Derecho ambiental:

CRUZ, Paulo Marcio; ROSA, Alexandre Moraes da; SUZIN, Jaine Cristina. Direito ao esquecimento na internet: uma questão de sustentabilidade. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 151-170.

DE PAULA, Jônatas Luiz Moreira. O uso de imagens de satélite e por sensoriamento remoto para a comprovação do desmatamento ilegal nas demandas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 169-204.

FERREIRA, João Vítor Brito Barbosa; OESTREICHER, Vinícius Ferreira; OLIVEIRA JÚNIOR, Zedequias de. A (des)proteção do meio ambiente cultural roraimense: o Museu Integrado de Roraima. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 93-118.

GIOTTI, Fernanda Furlan; REATO, Talissa Truccolo. O termo de ajustamento de conduta como meio de solução de conflitos em matéria ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 119-138.

MARTIN, Paul; SILVA, Solange Teles da; SANTOS, Maurício Duarte dos; DUTRA, Carolina. Sistemas de governança e metagovernança para a Amazônia. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 53-92.

MATTOS, Rafaella Fernandes de; WIENKE, Felipe Franz; ALBUQUERQUE, Letícia. Soluções baseadas na natureza: instrumentos jurídicos inovadores para a proteção dos sistemas socioecológicos. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 25-56.

POPINHAK, Cesar Augusto; REZENDE, Elcio Nacur. Obrigações ambientais e federalismo cooperativo: por uma maximização da tutela ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 189-218.

SEROTINI, André. Entre o sagrado e a lei: desafios do direito ambiental nas tradições religiosas afro-brasileiras. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 111-144.

SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Marcia Diegues. Transição ecológica justa e os desafios do direito ambiental no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 85-112.

SILVA, Victor Athayde; SANTANA, Stella Emery. A competência para regulamentar a deliberação colegiada de conflito (DCC) no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025.

Derecho constitucional:

BARBOSA, Arthur Antônio Tavares Moreira; CORDEIRO, Gustavo Henrique de Andrade; ROCHA, Luis Fernando. Constituição verde e responsabilidade penal ambiental: a (in)compatibilidade material entre o artigo 225, § 3º, da Constituição da República e a Lei 9.605/1998. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 291-330.

Derecho penal ambiental:

BARBOSA, Arthur Antônio Tavares Moreira; CORDEIRO, Gustavo Henrique de Andrade; ROCHA, Luis Fernando. Constituição verde e responsabilidade penal ambiental: a (in)compatibilidade material entre o artigo 225, § 3º, da Constituição da República e a Lei 9.605/1998. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 291-330.

NASCIMENTO, Philippe Bar Alves do. Mercado de carbono e direito penal: análise sob a ótica do art. 68 da Lei dos Crimes Ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 113-136.

Derechos fundamentales:

CASTRO ALGAYER; Cecília de; ARAÚJO AYALA; Patryck de. Proteger a floresta, demarcar o território: direitos territoriais dos povos indígenas e justiça climática no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 23-58.

UCHOA, Cibele Alexandre; POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A contribuição das narrativas subterrâneas orgânicas à instrumentalização política dos valores humanos na pauta das mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 377-400.

VASCONCELOS, Isadora Cristina Cardoso de. A territorialidade dos povos de terreiros: uma crítica à propriedade privada moderna brasileira. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 69-88.

Desarrollo sostenible:

CASTRO DE CARVALHO, Lucas André de; RIBEIRO SANTIAGO, Mariana. Desenvolvimento sustentável e legalização de um mercado de crédito de carbono nacional. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 59-84.

MONICO NETO, Miguel; ADRIANO, Juliano Telles. Rondônia e o desenvolvimento sustentável. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 235-264.

Desastres naturales:

LAYDNER, Patricia Antunes. O consumidor vítima de desastres ambientais: hipervulnerabilidade climática. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 205-224.

VILLACAÑAS BEADES, Silvia. El papel de la ordenación del territorio en la prevención de catástrofes por inundaciones. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 380, septiembre-octubre 2025, pp. 163-183.

VILLAS ROJAS, Francisco José. La recuperación de la normalidad territorial y urbanística tras una catástrofe natural: a propósito de la erupción del volcán en La Palma. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 379, julio-agosto 2025, pp. 39-87.

Ecoetiquetado:

SCHWENDLER, Jaqueline Sousa Correia. O selo brasileiro de identificação e certificação do produto artesanal de origem vegetal: comentários à Lei 14.963, de 05 de setembro de 2024. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 433 y ss.

Energía:

CASTRO LÓPEZ, María del Pilar. Comentario al borrador de la nueva estrategia nacional contra la pobreza energética 2026-2030. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 16, noviembre 2025.

Ética medioambiental:

MARQUES, Claudia Lima; ATZ, Ana Paula; WEDY, Gabriel. Consumo sustentável, greenwashing e litigância climática. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 225-264.

Fiscalidad ambiental:

BONATTO, Cynthia Vieira; SCHREIBER, Dusan. Análise da legislação internacional direcionada para a redução de impactos ambientais por meio de incentivos fiscais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 175-210.

CALIENDO, Paulo; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. Tributação ambiental e resíduos sólidos. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 241-272.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga; ASSIS, Marcus Paulo de. Compensação financeira pela utilização de recursos hídricos instituída pelos estados: desafios para sua implantação. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 181-208.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; LORENZETTI, Nathan Frasnelli; SILVA, Luís Gustavo da. Proteção ambiental, os incentivos fiscais para agrotóxicos e o imposto seletivo: uma oportunidade perdida?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 57-84.

SORIA MARTÍNEZ, Gabriel. Viabilidad económica de las actuaciones de transformación urbanística: el principio de rentabilidad del planeamiento y los artículos 9, 33 y 47 de la Constitución. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 379, julio-agosto 2025, pp. 89-123.

Incendios forestales:

PERRI, Mariana de Carvalho. O papel exercido pelo STF na coordenação das ações federativas de combate a incêndios e desmatamento na Amazônia e no Pantanal compreende o dever de assegurar a implementação uniforme das políticas ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 305-320.

Instrumentos de mercado:

CASTRO DE CARVALHO, Lucas André de; RIBEIRO SANTIAGO, Mariana. Desenvolvimento sustentável e legalização de um mercado de crédito de carbono nacional. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 59-84.

NASCIMENTO, Philippe Bar Alves do. Mercado de carbono e direito penal: análise sob a ótica do art. 68 da Lei dos Crimes Ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 113-136.

TRENNEPOHL, Natascha; CARVALHO, João Daniel de. REDD+ e o mercado voluntário de carbono: um panorama jurídico contemporâneo em tempos de crise ecológica. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 329-342.

VÁZQUEZ GARCÍA, Inés; LANA ARCEIZ, Víctor Javier; MUERZA FERRER, Paloma. Cláusulas de sostenibilidad y remedios contractuales en cadenas internacionales de suministro. *Unión Europea Aranzadi*, n. 10, 2025.

Instrumentos y protocolos internacionales:

OLIVEIRA, Karen Alvarenga de. A nova Lei de Licitações e os desafios do Brasil perante o Acordo de Paris para o enfrentamento da mudança climática. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 259-270.

VIEIRA, Luciane Klein; CABRAL, Nathália Kovalski. O cumprimento do acordo de Paris sobre mudanças climáticas nas relações comerciais da União Europeia com o Mercosul, Coreia do Sul e Canadá. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 401-432.

Inundaciones:

VILLACAÑAS BEADES, Silvia. El papel de la ordenación del territorio en la prevención de catástrofes por inundaciones. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 380, septiembre-octubre 2025, pp. 163-183.

Licencia ambiental:

PEIXOTO, Bruno Teixeira; FARIA, Talden. A exigência de programas de integridade e compliance ESG no processo de licenciamento ambiental no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 137-174.

Medio marino:

PIQUERAS RUIZ, Juan M. Infraestructura náutica y gestión sostenible de infraestructuras de amarres y fondeos. Hacia un modelo regulatorio integrado en zonas tensionadas. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 16, noviembre 2025.

SANTOS, Maurício Duarte dos; SILVA, Solange Teles da; DUTRA, Carolina. Planejamento espacial marinho e usos recreativos do mar: a proteção das áreas naturais de surfe. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 139-180.

Ordenación del territorio:

SARPA, Valquíria Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. Estudo dos instrumentos de Reurb-s na ocupação da área de preservação permanente (APP) do Rio Mambucaba em Angra dos Reis (RJ). *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 145-168.

VILLACAÑAS BEADES, Silvia. El papel de la ordenación del territorio en la prevención de catástrofes por inundaciones. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 380, septiembre-octubre 2025, pp. 163-183.

Participación:

OLIVEIRA, Celso Maran de; ARAGÃO, Alexandra. Protagonismo juvenil ambiental como direito humano: estudo de caso dos jovens embaixadores ambientais de São Carlos-SP. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 29, n. 116, octubre-diciembre 2024, pp. 85-110.

RIBEIRO, Elen Pessoa de Queiroz; OLIVEIRA, Celso Maran de; AMARANTE JÚNIOR, Ozelito Possidônio de. (Des)estímulo à participação popular: (in)efetividade das ações populares e das ações civis públicas ajuizadas por associações na seara ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 117, enero-marzo 2025, pp. 21-52.

SILVEIRA, Amanda Ferraz da; FERREIRA, Heline Sivini. A participação das populações tradicionais na gestão das unidades de conservação da natureza: a consulta livre, prévia e informada como instrumento de respeito e inclusão. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 89-118.

Planeamiento urbanístico:

LUEÑA HERNÁNDEZ, Jorge Agustín. Propuestas para un modelo de atribución competitiva del aprovechamiento urbanístico desvinculado funcionalmente de la propiedad del suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 380, septiembre-octubre 2025, pp. 89-135.

SORIA MARTÍNEZ, Gabriel. Viabilidad económica de las actuaciones de transformación urbanística: el principio de rentabilidad del planeamiento y los artículos 9, 33 y 47 de la Constitución. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 379, julio-agosto 2025, pp. 89-123.

Productos fitosanitarios:

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; LORENZETTI, Nathan Frasnelli; SILVA, Luís Gustavo da. Proteção ambiental, os incentivos fiscais para agrotóxicos e o imposto seletivo: uma oportunidade perdida?. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 57-84.

Reparación del daño ecológico:

DIAS, Érica Soares Barbosa; SALLES, Gabriel Pereira; AYALA, Patryck de Araújo. Acordo ou proposta de compensação financeira? Comentários à homologação do “acordo” repactuado para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 312-304.

Resíduos:

ALGAYER, Cecília de Castro. Código Florestal. Modulação dos efeitos e alteração do resultado do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 42. Necessidade de garantia de transição adequada para a operação de gestão de resíduos. Admissão da definição

de biomas para a compensação de reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025.

MARCO, Cristhian Magnus de; STOLL, Sabrina Lehnen; MENGARDA, Uliana Helena. Resíduos sólidos e emergência climática: desafios tecnológicos e sustentabilidade na gestão urbana. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 273-298.

CALIENDO, Paulo; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. Tributação ambiental e resíduos sólidos. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 241-272.

Responsabilidad civil:

KOKKE, Marcelo. Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA acerca da prescindibilidade da análise de questões relativas à boa ou má-fé do adquirente ou de qualquer sujeito envolvido na cadeia de atuação relativa ao Documento de Origem Florestal (DOF), face à aplicabilidade da responsabilidade civil objetiva. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 285-311.

Responsabilidad Social Empresarial (RSE):

PEIXOTO, Bruno Teixeira; FARIAS, Talden. A exigência de programas de integridade e compliance ESG no processo de licenciamento ambiental no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 137-174.

Salud:

DERBAS, Fernanda; GRAEFF, Bibiana; BESTETTI, Maria Luisa. Impacto das ondas de calor na pessoa idosa e medidas de adaptação: uma revisão narrativa. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 265-284.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; SÁ, Liz de Castro e. Saúde única e harmonia com a natureza no direito brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 25-48.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ORTEGA, Ana Clara da Silva. A poluição invisível sob o prisma da teoria da complexidade: implicações para o meio ambiente e a saúde humana. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 49-68.

Suelos:

YAGÜE CUESTA, Antonio. La “non nata” reforma de la Ley del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 379, julio-agosto 2025, pp. 125-178.

LUEÑA HERNÁNDEZ, Jorge Agustín. Propuestas para un modelo de atribución competitiva del aprovechamiento urbanístico desvinculado funcionalmente de la propiedad

del suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 380, septiembre-octubre 2025, pp. 89-135.

Urbanismo:

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. La mala salud del urbanismo español y su contagio al derecho a la vivienda: «remedios» para su recuperación. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 380, septiembre-octubre 2025, pp. 137-161.

Legislación y jurisprudencia ambiental

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 19 de diciembre de 2025

Catástrofes:

DIAS, Érica Soares Barbosa; AYALA, Patryck de Araújo. Responsabilidade civil, danos-ricochete e catástrofes ambientais: comentários à decisão do STJ sobre os danos morais causados pelo rompimento da barragem de Brumadinho. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 416-421.

STAMM, Monica. Mesa de repactuação. Solução consensual de conflitos. Homologação de acordos. Desastre oriundo do rompimento da barragem de rejeitos em Mariana. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 401-410.

Combustibles:

LEITE, Aloma Teixeira de Barros. Direito tributário e ambiental. Direito dos distribuidores de combustíveis de apropiar créditos de PIS e COFINS na aquisição de etanol anidro combustível (EAC). *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 443 y ss.

Derecho ambiental:

HACK, Graciela Flávia; AYALA, Patryck de Araújo. STJ, Recurso Especial 1.986.200/SC. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 347-353.

MATTA, Mariana Jéssica Barboza Lacerda da; AYALA, Patryck de Araújo. Lei 12.651/2012. Proibição de aplicação retroativa de regras jurídicas em desfavor do meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 426-431.

MATTA, Mariana Jéssica Barboza Lacerda da; AYALA, Patryck de Araújo. STF, Recurso Extraordinário 1.379.751/PA – ED-Terceiros-Agr. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 333-338.

PERRI, Mariana de Carvalho. STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.419.438/RN. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 321-326.

PIVETTA, Luize Duarte; AYALA, Patryck de Araújo. STJ, Recurso Especial 1.841.295/SC. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 354 y ss.

SALLES, Gabriel Pereira; AYALA, Patryck de Araújo. Aplicação retroativa da Lei 12.651/2012. Provimento de Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 395-400.

SCHWENDLER, Jaqueline Sousa Correia. É aplicável o instituto da inversão do ônus da prova em pretensões reparatórias de danos ambientais causados ao microbem ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 422-425.

Derecho constitucional:

GUIMARÃES, Mariana Arruda; AYALA, Patryck de Araújo. STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.056/SC. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 339-346.

SCHWENDLER, Jaqueline Sousa Correia. STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.611 – Referendo na Medida Cautelar. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 118, abril-junio 2025, pp. 327-332.

SILVEIRA, Paula Galbiatti. Ação direta de inconstitucionalidade. Simplificação do licenciamento ambiental por meio de legislação estadual. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 386-394.

Derecho penal ambiental:

GUIMARÃES, Mariana Arruda. Direito penal e proteção jurídica do meio ambiente. Crime de maus-tratos. Desnecessidade de demonstração de lesões físicas. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 411-415.

Energía:

JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio. Crónica del Cuarto Congreso de Derecho de la Energía en Renania del Norte-Westfalia: Colonia, 20 de marzo de 2025. *Revista de Administración pública*, n. 227, mayo-agosto 2025, pp. 213-226. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.227.08> (Fecha de último acceso: 10-12-2025).

ROBLES MARTÍN-LABORDA, Antonio; GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. Energía. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 16, noviembre 2025.

Fiscalidad ambiental:

LEITE, Aloma Teixeira de Barros. Direito tributário e ambiental. Direito dos distribuidores de combustíveis de apropiar créditos de PIS e COFINS na aquisição de etanol anidro combustível (EAC). *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 443 y ss.

Licencia ambiental:

SILVEIRA, Paula Galbiatti. Ação direta de inconstitucionalidade. Simplificação do licenciamento ambiental por meio de legislação estadual. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 386-394.

Movilidad sostenible:

PUETZ, Achim; VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Transporte y movilidad. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n. 16, noviembre 2025.

Productos fitosanitarios:

VIANA, Flávia Maria de Abreu. Norma estadual que define padrões de controle de ingresso de agrotóxicos. Ausência de retrocesso ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 379-385.

Responsabilidad por daños:

DIAS, Érica Soares Barbosa; AYALA, Patryck de Araújo. Responsabilidade civil, danos-ricochete e catástrofes ambientais: comentários à decisão do STJ sobre os danos morais causados pelo rompimento da barragem de Brumadinho. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 416-421.

SCHWENDLER, Jaqueline Sousa Correia. É aplicável o instituto da inversão do ônus da prova em pretensões reparatórias de danos ambientais causados ao microbem ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 30, n. 119, julio-septiembre 2025, pp. 422-425.

Recensiones

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 12 de diciembre de 2025

Aguas:

BOUAZZA ARIÑO, Omar. Recensión: “Beatriz Setuáin Mendía (dir.) y Sergio Salinas Alcega (coord.): Perspectivas jurídicas sobre clima, agua y energía. Estudios en reconocimiento al magisterio del profesor Antonio Embid Irujo, Madrid, Aranzadi, 2024”. *Revista de Administración Pública*, n. 227, mayo-agosto 2025, pp. 324-327. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-227-mayoagosto-2025/beatriz-setuain-mendia-dir-y-sergio-salinas-alcega-coord-perspectivas-juridicas-sobre-clima-agua-y> (Fecha de último acceso 12-10-2025).

Cambio climático:

BOUAZZA ARIÑO, Omar. Recensión: “Beatriz Setuáin Mendía (dir.) y Sergio Salinas Alcega (coord.): Perspectivas jurídicas sobre clima, agua y energía. Estudios en reconocimiento al magisterio del profesor Antonio Embid Irujo, Madrid, Aranzadi, 2024”. *Revista de Administración Pública*, n. 227, mayo-agosto 2025, pp. 324-327. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-227-mayoagosto-2025/beatriz-setuain-mendia-dir-y-sergio-salinas-alcega-coord-perspectivas-juridicas-sobre-clima-agua-y> (Fecha de último acceso 12-10-2025).

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. Recensión: “Pilar Lucea Franco: La planificación energético-climática en Francia y España: evolución, principios y discrecionalidad, Barcelona, Atelier, 2025”. *Revista de Administración Pública*, n. 227, mayo-agosto 2025, pp. 313-317. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-227-mayoagosto-2025/pilar-lucea-franco-la-planificacion-energetico-climatica-en-francia-y-espana-evolucion-principios-y> (Fecha de último acceso 12-10-2025).

Energía:

BOUAZZA ARIÑO, Omar. Recensión: “Beatriz Setuáin Mendía (dir.) y Sergio Salinas Alcega (coord.): Perspectivas jurídicas sobre clima, agua y energía. Estudios en reconocimiento al magisterio del profesor Antonio Embid Irujo, Madrid, Aranzadi, 2024”. *Revista de Administración Pública*, n. 227, mayo-agosto 2025, pp. 324-327. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-227-mayoagosto-2025/beatriz-setuain-mendia-dir-y-sergio-salinas-alcega-coord-perspectivas-juridicas-sobre-clima-agua-y> (Fecha de último acceso 12-10-2025).

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. Recensión: “Pilar Lucea Franco: La planificación energético-climática en Francia y España: evolución, principios y discrecionalidad, Barcelona, Atelier, 2025”. *Revista de Administración Pública*, n. 227, mayo-agosto 2025, pp. 313-317. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-227-mayoagosto-2025/pilar-lucea-franco-la-planificacion-energetico-climatica-en-francia-y-espana-evolucion-principios-y> (Fecha de último acceso 12-10-2025).

Planeamiento urbanístico:

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe. Recensión: “Juan Antonio Chinchilla Peinado: Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico: ponderación y garantía de desarrollo sostenible, Pamplona, Aranzadi, 2024”. *Revista de Administración Pública*, n. 227, mayo-agosto 2025, pp. 297-300. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-227-mayoagosto-2025/juan-antonio-chinchilla-peinado-tutela-cautelar-frente-instrumentos-de-planeamiento-urbanistico> (Fecha de último acceso 12-10-2025).

Urbanismo:

Recensión: “Trayter Jiménez, J.M., Derecho urbanístico de Cataluña. Barcelona, Atelier, 2025”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 380, septiembre-octubre 2025, p. 185.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La revista Actualidad Jurídica Ambiente (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. 162 Diciembre 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.